

Libro Blanco de la Vivienda · Comunitat Valenciana

Libro Blanco de la Vivienda · Comunitat Valenciana

Dirección

Begoña Serrano Lanzarote

Coordinación

Alberto Rubio Garrido

Edición

Instituto Valenciano de la Edificación
Tres Forques, 98 • 46018 València
Tel. 96 120 75 31 Fax 96 120 75 42
e-mail: ive@five.es web: www.five.es

ISBN: 978-84-948821-7-3

D.L.: V3716-2018

1ª Edición, junio 2018 (revisada en diciembre de 2018)

Edición impresa bajo demanda.



El presente documento ha sido promovido y elaborado bajo convenio suscrito entre la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio y el Instituto Valenciano de la Edificación.

El copyright y los derechos morales, de reproducción y de comunicación pertenecen a sus autores o entidades y/o personas a los que hayan sido cedidos o vendidos en cada caso. En el supuesto de que las ilustraciones, fotografías o textos que aparecen en la presente edición sean publicados en otros vehículos, deberán ponerse en contacto con el Instituto Valenciano de la Edificación.

Equipo de redacción

Análisis y diagnóstico

Alberto Sanchís Cuesta

Max Gigling

Begoña Serrano Lanzarote

Isabel de los Ríos Rupérez

Carolina Mateo Cecilia

Marco estratégico

Alberto Rubio Garrido

Líneas de acción

Alberto Rubio Garrido

Carmen Subirón Rodrigo

Mar Alonso Monterde

Paco Pla Alabau

Vicente Cerdán Castillo

Planteamiento general y revisión

Juan Calduch Cervera

Jorge Hervás Mas

Carolina Mateo Cecilia

Miguel Montañana Palacios

Javier Peñarrocha Gantes

Alberto Rubio Garrido

Alberto Sanchís Cuesta

Begoña Serrano Lanzarote

Entidades de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio

Rebeca Torró Soler. Directora General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana

Helena Beunza Ibáñez. Directora General de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (EVha)

Diseño y maquetación

Mar Alonso Monterde

Fotografías

Aitor Lara, *Pobreza infantil en España*

Pepa Balaguer - Luis Vicén

Joan Roig

Unsplash:

- Jānis Skribāns

- Josh Calabrese

- Guilherme Cunha

- Thuong Do

- Wander Fleur

- Roman Kraft

Pexels:

- Luka Siemionov

Iconos

Flaticon

- Adam Freeman

- Fancycrave

- NordWood Themes

- Diana Feil

- Dominik Kuhn

Contenido

Prólogo	011		
Introducción	014	Análisis y diagnóstico	024
1.1. Consideraciones previas	015	2.1. Políticas de vivienda	025
1.1.1. <i>Ley por la Función Social de la Vivienda</i>	016	2.1.1. Política de vivienda en España	026
1.1.2. La Agenda Urbana y la vivienda	017	2.1.2. Algunas consideraciones sobre la política de vivienda	035
1.1.3. El <i>Libro Blanco de la Vivienda</i>	018	2.1.3. Particularidades en la Comunitat Valenciana	044
1.2. Ámbito y alcance	019	2.1.4. Últimas actuaciones en la Comunitat Valenciana	062
1.3. Estructura del documento	021	2.1.5. El contexto europeo	086
		2.2. Parque de viviendas en la Comunitat Valenciana	095
		2.2.1. Análisis cuantitativo de las necesidades habitacionales de las personas y los hogares	095
		2.2.2. Análisis del parque de viviendas desde la perspectiva de la función social	097
		2.2.3. Análisis del parque desde la perspectiva de la calidad: el estado de conservación del parque de viviendas principales	105
		2.2.4. Análisis de la adecuación cualitativa de las viviendas a las necesidades habitacionales de los hogares y las personas	117
		2.2.5. Análisis de la capacidad de los hogares y personas de acceder a una vivienda	127
		Marco estratégico	144
		3.1. Tres reflexiones y una propuesta	145
		3.1.1. La vida	147
		3.1.2. El derecho	151
		3.1.3. La justicia	157
		3.1.4. La equidad habitacional	163
		3.2. Principios	165
		3.2.1. Desmercantilizar la vivienda	167
		3.2.2. Socializar la vivienda	169
		3.2.3. Resituar la vivienda	171

Líneas de Acción	174
Garantizar el acceso a la vivienda	181
A1 Prevención de la exclusión residencial	183
A1.1 Creación de la Oficina de Inclusión Residencial	183
A1.2 Atención a las personas en proceso de pérdida de vivienda	184
A1.3 Atención a los colectivos vulnerables	186
A2 Lucha contra la exclusión residencial	194
A2.1 Atención a las personas sin vivienda	194
A2.2 Apoyo a las personas sin una vivienda adecuada	196
Fomentar la vivienda en régimen de alquiler	199
B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas	201
B1.1 Aumento del parque público de alquiler social	202
B1.2 Mejora del parque público	204
B2 Fomento y regularización del mercado de alquiler privado	208
B2.1 Movilización de vivienda privada a vivienda asequible mediante colaboración público-privada	209
B2.2 Promoción de fórmulas alternativas de acceso al alquiler	211
B2.4 Fomento y mejora de las ayudas al alquiler	213
Movilizar las viviendas vacías	215
C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías	217
C1.1 Caracterización de las viviendas vacías	217
C1.2 Sistemas de detección de las viviendas vacías	219
C1.3 Programas de concienciación social	219
C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible	221
C2.1 Bolsa de alquiler protegido por las administraciones	221
C2.2 Captación de vivienda de grandes tenedores	222
C2.3 Medidas fiscales y coercitivas	223

Impulsar un modelo social de rehabilitación	227
D1 Mejora del conocimiento y diagnóstico del parque de viviendas	229
D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes	229
D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios	230
D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles	230
D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública	231
D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes	232
D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas	232
D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión	233
D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas	235
D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas	236
D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda	236
D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de viviendas asequibles	236
D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación	238
D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal	239
D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación	239
D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos	240
D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes	241
Propiciar un entorno inclusivo	243
E1 Detección y corrección de la segregación espacial	245
E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social	245
E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana	246
E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables	249
E2 Promoción de políticas sectoriales específicas	251
E2.1 Control de la gentrificación y turistificación	251
E2.2 Promoción de la movilidad sostenible	252
E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género	254

	Instaurar un modelo de economía circular en la vivienda	257
F1	Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental	260
F1.1	Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados de bajo impacto medioambiental	260
F1.2	Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas	262
F1.3	Desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente	264
F2	Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad	267
F2.1	Fomento del mercado de materias primas secundarias	267
F2.2	Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda	268
F2.3	Metabolismo circular de las ciudades	269
F3	Gestión eficiente de los recursos ya utilizados	272
F3.1	Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de los residuos	272
F3.2	Regeneración continua de la vivienda	274
F3.3	Uso intensivo del patrimonio construido	275
	Orientar la vivienda a los retos de futuro	279
G1	Diagnóstico y evaluación: el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana	281
G1.1	Diagnóstico de la situación habitacional	282
G1.2	Difusión y divulgación de la información	282
G1.3	Seguimiento de las actuaciones y políticas en materia de vivienda	283
G1.4	Foro de participación entre agentes	283
G2	Innovación en el diseño: CaLab	284
G2.1	Registro y análisis de la actualidad en materia de vivienda	285
G2.2	Investigación y experimentación sobre nuevos modelos de vivienda	286
G2.3	Formación en competencias relacionadas con la vivienda	287

Mejorar la calidad de la vivienda

H1	Regulación de la calidad	289
	H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda	292
	H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda	293
H2	Verificación de la calidad	297
	H2.1 Definición de sistemas y procedimientos de control de los niveles de calidad	297
	H2.2 Participación de los agentes de la edificación en el control de los niveles de calidad	297
H3	Fomento de la calidad	299
	H3.1 Promoción de la cultura de la calidad en la ciudadanía	299
	H3.2 Instrumentos técnicos de apoyo a los profesionales	300
	H3.3 Reconocimiento de la calidad	301
	H3.4 Mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo	303
	H3.5 Aumentar la competitividad y calidad del sector empresarial	306
	H3.6 Incentivos económicos a la calidad	308
	H3.7 I+D+i Innovación y desarrollo en el ámbito de la calidad de las viviendas	308

Adaptar la gestión en materia de vivienda

I1	Creación de una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda	311
	I1.1 Definición de un procedimiento de gestión integral	313
	I1.2 Coordinación entre administraciones	314
	I1.3 Seguimiento y evaluación de la política de vivienda	314
	I1.4 Mediación público-privada	314
I2	Acercamiento de la información y simplificación de los trámites administrativos	318
	I2.1 Creación de una Red de Oficinas Locales de información y asesoramiento	318
	I2.2 Tramitación administrativa	319
	I2.3 Información y asesoramiento	320
	I2.4 Gestión de la bolsa de viviendas	320
	I2.5 Fiscalización y mediación	321
	I2.6 Participación	321

Glosario

323

Recopilación bibliográfica

327

Gráficos y tablas

333

009

Prólogo

Recuerdo con nitidez los testimonios de las personas que pudimos entrevistar en ocasión de la publicación *Historias vividas* sobre los Grupos de Viviendas en València. Con suma generosidad abrieron las puertas de sus viviendas, nos relataron de primera mano su vida en ellas y compartimos esa singular andadura que es habitar un espacio. De esto hace ya casi dos años.

Por aquel entonces teníamos muy presente un oscuro legado. Ocupaba, de hecho, este legado nuestro día a día en la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Intentar remontar una gestión llevada a la extenuación, unas cuentas quebradas, atender las crecientes necesidades de las personas que pueblan nuestro territorio, un patrimonio comprometido por dos décadas de mínimo mantenimiento... nos absorbió intensamente durante aquellos primeros momentos de la legislación.

Aquel libro, que tengo ahora entre mis manos, es blanco. Es fundamentalmente blanco. Lo hicimos de manera quizás inconsciente, es verdad, pero lo cierto es que por aquel entonces apenas dejamos que asomasen las pocas palabras necesarias para una portada.

Ahora me atrevería a decir que aquellos testimonios, los de María López Aucejo, Francisca M. Marín Tortosa y Paqui Antón Marín, Joana Posadas

Selma, y Mercedes Valls, debieron deslumbrarnos y quisimos reflejarlo así en este libro, fundamentalmente blanco, sobre *historias vividas*.

De aquello nos queda, además de un libro, una convicción. Pudimos comprobar cómo hablar de vivienda es hablar inevitablemente de vida, o mejor, de vidas e, inversamente, cómo hablar de vidas es hablar de vivienda, o mejor, de viviendas. Lo uno lleva a lo otro, y viceversa. Oír hablar con orgullo de habitar una vivienda social es poner palabras al sentido de justicia que encierra poder dotar de una vivienda digna a todas las personas. Rememorar la llegada a un barrio, las experiencias en una finca, las anécdotas en una casa es rememorar la vida de uno, pero es también señalar una participación concreta en la sociedad, un compartir un espacio y un tiempo, que es tan propio como colectivo. Así lo hicieron María, Francisca y Paqui, Joana, y Mercedes con todos nosotros. Estos relatos, cada cual desde su biografía, cada cual desde su mirada única a una sociedad común, debieron efectivamente deslumbrarnos...

Hay algo de premonitorio en este recuerdo y esta convicción mientras escribo unas líneas para presentar, literalmente, el *Libro Blanco* sobre la vivienda en la Comunitat Valenciana. Y sin duda debemos estar agradecidas a estas cinco mujeres, y a tantas otras, que nos abrieron sus viviendas y nuestros ojos. Transmitirnos esa profunda convicción sobre

las vidas y las viviendas ha inspirado este documento que nace con la firme voluntad de marcar un antes y un después en la política de vivienda de la Comunitat Valenciana. Tener acceso a una vivienda es más que encontrar el necesario cobijo. Es una condición previa a toda vida digna, a toda posibilidad de vida digna, sobre lo cual la sociedad y sus representantes han de asumir sus respectivas responsabilidades.

Os invito a que consultéis este libro con todo esto en mente, con respeto a la vida presente garantizando su dignidad, con consideración hacia nuestro pasado reconociéndonos en lo construido, involucrados con el futuro no comprometiéndolo. Conscientes de dónde venimos, pero también convencidos de a dónde nos dirigimos, el futuro de la política de vivienda en la Comunitat Valenciana lo escribimos día a día blanco sobre negro.

María José Salvador Rubert

*Consellera de Vivienda,
Obras Públicas y Vertebración del Territorio*

Introducción

1.1. Consideraciones previas

El reconocimiento de los Derechos Humanos como principio rector de toda sociedad democrática supone asumir que el disfrute de una vivienda asequible, digna y adecuada es un derecho que debe garantizarse para cada persona. Así lo reconoce gran parte de las constituciones europeas, entre ellas la española. El disfrute de una vivienda digna y adecuada fue proclamado en 1978 por el artículo 47 de la Constitución española como un derecho de todos los ciudadanos. Con la Constitución se reconoce la obligación de los poderes públicos de posibilitar el derecho a la vivienda y se mandata que adopten las medidas necesarias para su ejercicio. No obstante, esta concepción política y su traducción jurídica no han logrado alcanzar, en las casi cuatro décadas que han pasado desde la recuperación de la democracia y el paso a un primer plano de los derechos de los ciudadanos, los ambiciosos objetivos en ellas se formulan.

En la línea de establecer un marco legislativo que concrete las obligaciones de la Administración en materia de vivienda, el artículo 16 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana establece que «la Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas».

Como desarrollo de este mandato estatutario, en la Comunitat Valenciana se ha aprobado, recientemente, la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana, LFSH. Esta ley proporciona el necesario marco legislativo para poder avanzar hacia la conformación de un servicio público de vivienda a la altura del contexto internacional y europeo, muy marcado por la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas, aprobada en la cumbre Hábitat III en 2016, y la Agenda Urbana para la Unión Europea. Ambos documentos exigen que la vivienda sea una de las principales prioridades en las políticas de los gobiernos, reforzando el derecho de todas las personas a una vivienda adecuada y digna, como un elemento clave del derecho a una vida sin ningún tipo de discriminación, incluyendo la de género.

Las políticas de vivienda deben, por tanto, tener un enfoque integrado que abarque desde cuestiones como evitar o paliar los desalojos forzados, hasta promover el acceso a la vivienda de las personas que, por sus ingresos u otras circunstancias, no pueden acceder en las condiciones que el mercado establece.

1.1.1. Ley por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana

El modelo de cariz neoliberal, que confiaba en la autorregulación de los mercados, se ha mostrado incapaz de asegurar el derecho de acceso a la vivienda. Muy al contrario, han quedado patentes sus efectos perniciosos. Quizás, en este sentido, la burbuja inmobiliaria haya materializado en toda su crudeza las consecuencias de una política de vivienda delegada al sector privado. No es este el marco apropiado para establecer una sociedad donde los derechos de todos los ciudadanos, con independencia de su condición económica y social, no dependan de este grado de indeterminación e incertidumbre. Antes bien, es necesario garantizar con más énfasis y concretar de forma mucho más ambiciosa el papel garante de derechos por parte de las administraciones para lograr que todos, de manera efectiva, puedan disponer de un techo en condiciones que permita desarrollar una vida digna. Por ese motivo, se hace especialmente urgente establecer un marco legislativo que pueda impedir reeditar unas consecuencias que aun tardarán en mitigarse.

La *Ley por la Función Social de la Vivienda* de la Comunitat Valenciana aspira a convertirse en un mecanismo para desarrollar las previsiones constitucionales y estatutarias en materia de vivienda. Proporciona el necesario marco legislativo para poder avanzar hacia la conformación de un servicio público de vivienda a la altura del contexto europeo en el que se pueda hacer efectivo el derecho

a una vivienda asequible, digna y adecuada. Responde en un sentido amplio a la demanda ciudadana de políticas públicas de vivienda, ampliación del parque público, y prevención y asistencia de los desahucios en los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Esta ley concibe la vivienda como un servicio de interés general al priorizar su función social, y aproxima el derecho de la vivienda a los pilares básicos del Estado de Bienestar, a la altura de la sanidad, la educación o la dependencia. Se reconoce el derecho subjetivo al acceso a una vivienda asequible, digna y adecuada a aquellas personas que se han visto afectadas por un desahucio o por impago del alquiler y que cumplen los requisitos de la ley. Además, este derecho será exigible ante la Administración, y dispondrá de las garantías de reclamación previstas en el ordenamiento jurídico. Tal como establece la ley, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio impulsará los mecanismos necesarios para favorecer la vivienda digna y asequible para todas las personas, poniendo especial atención a aquellas que presentan una situación de necesidad y de mayor riesgo.

Distintas son las soluciones habitacionales que la *Ley por la Función Social de la Vivienda* regula a lo largo de su articulado para hacer efectivo el acceso a una vivienda asequible, digna y adecua-

da. En concreto, desarrolla y prioriza la atención en favor de los jóvenes, las personas sin medios ni recursos económicos, las mujeres víctimas de violencia de género, las personas con diversidad funcional, las personas que se encuentran en especiales circunstancias de exclusión social o emergencia social por haber sido privadas de su vivienda habitual y aquellas en que están justificadas medidas de intervención de acuerdo con lo que prevé la ley.

En líneas generales, este marco legislativo se orienta hacia tres ejes estratégicos concretos. En primer lugar, la Administración garantizará anualmente una oferta mínima de viviendas de protección pública asequibles, dignas y adecuadas que puedan satisfacer las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad o en procesos de exclusión social. En segundo lugar, tiene que hacer efectivo el derecho exigible a una vivienda. Y en tercer lugar, ha de impulsar y coordinar la acción pública en la materia por parte de los entes locales valencianos

1.1.2. La Agenda Urbana y la vivienda

La Agenda Urbana de Naciones Unidas es una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades para una amplia gama de actores (estados, líderes urbanos y regionales, donantes, programas de las Naciones Unidas, academia y la sociedad civil, entre otros) para los próximos 20 años. Fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva Agenda Urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016. Busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y el diseño urbano, la gobernanza y la legislación urbana, y la economía urbana. Procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo.

Por su parte, la Agenda Urbana Europea se aprobó en mayo de 2016 en el Pacto de Amsterdam. Pretende contribuir a que las áreas urbanas alcancen el máximo potencial para conseguir los objetivos de la UE y las prioridades nacionales relacionadas con ellos, en pleno respeto a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y competencia. La Agenda Urbana de la UE se esforzará por involucrar a las Autoridades Municipales en el diseño de las políticas y por movilizarlas para su implementación, así como por fortalecer la dimensión

urbana. También fomentará un enfoque integrado y coordinado más efectivo hacia las políticas y la legislación de la UE que tengan un impacto potencial en las áreas urbanas y contribuirá a la cohesión territorial.

La Agenda Urbana de la UE se centrará específicamente en los tres instrumentos clave de las políticas comunitarias: mejorar la regulación, la financiación y el conocimiento (base de conocimiento e intercambio).

España asumió durante 2016 sendos compromisos internacionales: tanto la Agenda Urbana de la UE por medio del Pacto de Ámsterdam (mayo de 2016), como la Agenda Urbana de Naciones Unidas, junto a otros 192 estados, por medio de la Declaración de Quito (octubre de 2016). En sendos documentos España reafirmó su compromiso con el desarrollo urbano sostenible, en el marco más amplio de la Agenda 2030, cuyo objetivo de desarrollo sostenible nº 11 (ODS-11) es alcanzar “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, persiguiendo que sean seguras, inclusivas y resilientes.

En cumplimiento de dichos compromisos, el Ministerio de Fomento ha elaborado recientemente una Agenda Urbana Española (AUE). Se trata de un documento de carácter estratégico y no normativo que busca orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales,

ambientales y económicos. Desde ese punto de vista, pretende ser un instrumento al servicio de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y principalmente de los ayuntamientos, para propiciar mejoras en los ámbitos de la normativa y la planificación, la financiación, la gobernanza, el conocimiento, la transparencia y la participación.

En este contexto, y regresando a la cuestión de la vivienda más precisamente, la Agenda Urbana Española establece en su marco estratégico el objetivo principal 8: “Garantizar el acceso a la vivienda”. A su vez contiene otros dos objetivos específicos.

Dentro del primer objetivo específico, “Fomentar el parque de vivienda adecuado a precio asequible”, la Agenda propone:

- Asegurar que el suelo vinculado al uso residencial por la ordenación territorial y urbanística esté al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada
- Garantizar unas determinadas reservas de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública en el propio planeamiento, observando rigurosamente un criterio de reparto de las mismas que respete la cohesión social e impida la formación de guetos

- Favorecer el alquiler para equilibrar esta forma de tenencia con la vivienda en propiedad
- Fomentar el uso de las viviendas vacías que estén en condiciones de ser destinadas al uso residencial, en aquellas zonas en las que exista una demanda real
- Mejorar la habitabilidad de las viviendas y su accesibilidad

En lo que respecta al segundo objetivo específico, “Garantizar el acceso a la vivienda, especialmente de los colectivos más vulnerables”, la Agenda orienta hacia:

- Impulsar la creación de parques públicos y privados de vivienda a precios asequibles, que permitan atender las necesidades de habitación más perentorias, para las personas más vulnerables
- Potenciar la vivienda social, no sólo a partir de nuevas promociones, sino mediante la reutilización de viviendas desocupadas o secundarias, promoviendo la rehabilitación y la reutilización del patrimonio construido
- Garantizar la existencia de ayudas al alquiler y otras ayudas sociales, de manera permanente, para garantizar el acceso a una vivienda a quien no pueda lograrla de otro modo

1.1.3. El Libro Blanco de la Vivienda

En este contexto de priorización de la vivienda como derecho y en el marco de la renovación legislativa autonómica, el presente *Libro Blanco de la Vivienda*, LBV, establece las líneas directrices de la futura política de vivienda de la Generalitat Valenciana. Se trata de un plan estructural y estratégico de largo recorrido en el que se incluyen recomendaciones relativas a la creación de organismos e instituciones estables dotados de capacidad de gestión en cuestiones concretas involucradas en la política de vivienda, intervención en el parque de viviendas, medidas sociales y financieras... en definitiva, un amplio abanico de maneras de abordar el problema de la vivienda en la sociedad actual que pretende, eso sí, entenderse como un conjunto. El LBV parte del principio que toda política de vivienda es una política social y, como tal, debe ser una herramienta que propicie la cohesión social, la justicia habitacional y la ocupación sostenible del territorio. Por último, orienta la mirada hacia las personas concretas y los diferentes grupos sociales más vulnerables.

1.2. Ámbito y alcance

El problema de la vivienda es un problema sin solución estable. Desde la administración pública se deben emprender iniciativas dinámicas que puedan adaptarse a sus cambios en un contexto económico que inevitablemente va a propiciar su agravamiento. En efecto, la vivienda aglutina al menos tres características que, en su correlación, garantizan que el problema de la vivienda solo podrá ser corregido con una intervención pública: se trata de un bien indispensable, un bien de inversión y un bien representativo de la situación social. La política de vivienda es, pues, necesaria para reconducir las ineficacias y deficiencias del mercado, y atender a las necesidades de los más necesitados. Incluso en términos estrictamente económicos conviene tener presente, tal y como recordaba Housing Europe en un reciente informe, que las externalidades provocadas por la persistencia del problema de la vivienda podrían amortizarse en tan solo un año y medio si se resolviese el problema de la vivienda a nivel Europeo.

Con arreglo a las competencias autonómicas, el *Libro Blanco de la Vivienda* establece las líneas generales de acción de la política autonómica de vivienda, bajo la estructura de un plan-marco estatal y delegando la gestión directa en manos de la administración más cercana al ciudadano y en este caso representada por la administración local.¹ El LBV desarrolla, por tanto, las competencias autonómicas con una clara vocación descentraliza-

dora en el ámbito autonómico. Los instrumentos de los que dispone la autonomía son variados en la medida en que se entienda el papel de la vivienda como un elemento vertebrador del estado social. En este contexto, debe hacerse constar que la Generalitat Valenciana, en el marco de las disciplinas referentes a las estrategias públicas de vivienda dispone de mecanismos de carácter presupuestario, financiero y fiscal; competencias sobre la ordenación del territorio, urbanismo e infraestructuras interurbanas; competencias de control, fiscalización y de carácter coercitivo en el mercado de la vivienda y para finalizar auténticas medidas de fomento por medio de ayudas directas, subvenciones, desgravaciones y bonificaciones fiscales. En suma, un gran número de instrumentos que, de manera coordinada, deben converger para establecer un futuro Plan Estratégico de Vivienda coherente con las directrices del LBV y el marco legislativo vigente.

1. Art. 25.2.a) Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local. Art. 8 de la Ley 2/2017 por la Función Social de la Vivienda.

1.3. Estructura del documento

Un libro blanco se caracteriza por una estructura con un apartado de análisis y diagnóstico, un marco estratégico y un bloque final propositivo con unas líneas de acción.

En el presente documento, en el capítulo de “Análisis y diagnóstico” se identifican nueve deficiencias concretas en diferentes ámbitos relativos a la vivienda. En términos generales se pueden agrupar en deficiencias de tipo infraestructural, social y administrativo. En concreto, se aborda las políticas de vivienda en el contexto europeo y en España, seguidas por el caso de la Comunitat Valenciana. Las temáticas que se barajan es este estudio varían desde la vivienda protegida, las personas afectadas por la burbuja inmobiliaria,... para acabar presentando las últimas actuaciones llevadas a cabo en los años 2016 y 2017 desde la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana, e incluyendo las previstas hasta el año 2020 en relación a la rehabilitación y recuperación de viviendas, así como la ampliación del parque residencial. Este apartado finaliza con un análisis del parque residencial en la Comunitat Valenciana para conocer las necesidades habitacionales, desde la perspectiva de la función social de la vivienda, la calidad constructiva y cualidad funcional y espacial, y el acceso a la vivienda. Todo ello ha proporcionado datos encaminados a identificar personas carentes de vivienda, caracterizar la asequibilidad, conocer los datos sobre emanci-

pación de los jóvenes, y la demanda de cambio y movilidad residencial.

El capítulo “Marco estratégico” se estructura a su vez en dos subcapítulos. El primero propone tres reflexiones sobre la mirada contemporánea a la vivienda que quieren ser sintetizadas en el concepto de “equidad habitacional” tal y como se plantea al final. El segundo subcapítulo establece unos principios que deberían regir las políticas de vivienda inspiradas en el criterio de equidad habitacional. Estos son tres y exigen desmercantilizar de la vivienda, socializar la vivienda y resituar la vivienda.

Por último, con arreglo al resultado y conclusiones del análisis efectuado y los principios ideológicos establecidos, el último capítulo propone una batería de líneas de acción que se centran en actuaciones concretas, enmarcadas en nueve ejes estratégicos: garantizar el acceso a la vivienda, fomentar la vivienda en régimen de alquiler, movilizar las viviendas vacías, impulsar un modelo social de rehabilitación, propiciar un entorno inclusivo, instaurar un modelo de economía circular en la vivienda, orientar la vivienda a los retos de futuro, mejorar la calidad de la vivienda y adaptar la gestión en materia de vivienda.

DIAGNÓSTICO

Alta dependencia del mercado privado, en especial el segmento del alquiler

Bajas garantías de permanencia en el mercado de alquiler

Disminución de la oferta asequible por crecimiento de nuevas formas de uso del parque residencial

Consideración de la vivienda como un bien de inversión

DIAGNÓSTICO

Demanda de mejoras en las viviendas existentes

Alto porcentaje de viviendas construidas rebasarán próximamente los 50 años

Falta de adecuación de las viviendas y su entorno a las necesidades de sus usuarios

DIAGNÓSTICO

Falta de soluciones operativas a las necesidades actuales

Ineficiente coordinación entre los agentes

Insuficiencia de información de calidad sobre la situación residencial

Desajuste de las políticas de vivienda respecto de las necesidades reales

PRINCIPIO

Desmercantilizar la vivienda

EJES ESTRATÉGICOS

A

Garantizar el acceso a la vivienda

B

Fomentar la vivienda en régimen de alquiler

C

Movilizar las viviendas vacías

PRINCIPIO

Socializar la vivienda

EJES ESTRATÉGICOS

D

Impulsar un modelo social de rehabilitación

E

Propiciar un entorno inclusivo

F

Instaurar un modelo de economía circular en la vivienda

PRINCIPIO

Resituar la vivienda

EJES ESTRATÉGICOS

G

Orientar la vivienda a los retos de futuro

H

Mejorar la calidad de la vivienda

I

Adaptar la gestión en materia de vivienda

Análisis y diagnóstico

2.1. Políticas de vivienda

La economía adopta un comportamiento cíclico, con fases alternas de expansión y recesión. En este sentido, debe reconocerse que, aunque el Estado hubiera intervenido más decididamente para tratar de corregir los efectos negativos del mercado, en realidad solamente habría conseguido mitigarlos. El sumatorio en el caso español de la crisis inmobiliaria, la crisis financiera y el retroceso de las medidas económicas expansivas ha traído el adelgazamiento y minimización del Estado de Bienestar y la austeridad que le ha acompañado.

El papel de la vivienda, y especialmente el de la vivienda protegida, toma especial relevancia desde que se asumen las competencias en la materia por la Generalitat Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, art. 31.9). Permite observar en qué medida la producción de vivienda protegida, agrupada como tal las diferentes modalidades adoptadas en este periodo, ha contribuido en la conformación del actual parque de viviendas en la Comunitat Valenciana, y permite asimismo evaluar los efectos de la vivienda libre e identificar los elementos que han conducido a unos comportamientos y unos resultados cada vez más globales e interdependientes. Esta mirada necesita de la retrospectiva que aporte información de 60 años de unas políticas de vivienda que se han orientado desde sus orígenes mayormente al fomento de la propiedad, y sobre una particular forma de provisión de suelo basada

en la reapropiación de las plusvalías por la vía especulativa de su reclasificación.²

Prestar atención a lo que ha acontecido permite ofrecer y valorar cómo las políticas aplicadas han contribuido al estado de la cuestión de la vivienda en la Comunitat Valenciana, aportando para ello la información disponible de este periodo. La tendencia ha sido la de avanzar hacia un nuevo modelo del sector residencial, sustituyendo primero las iniciales ayudas a la piedra por ayudas personalizadas para compra, para posteriormente incorporar el enfoque del derecho a la vivienda (Ley 2/2017, por la Función Social de la Vivienda). En este contexto, se reclaman mayores cuotas de vivienda en alquiler, de forma diversificada, así como un impulso a la rehabilitación. De fondo, cabe destacar la desaparición de la VPO, medida de arraigada tradición, algo que exige un enfoque novedoso debido a la coyuntura económica que deberá materializarse forzosamente con medidas orientadas a situaciones concretas.

Expuesto lo anterior, el periodo de observación proporciona un diagnóstico sobre el comportamiento de la producción inmobiliaria residencial y la forma en la que han actuado las políticas. Se destacará, por una parte, la conjunción del fomento de la actividad y la satisfacción de la necesidad de vivienda a los sectores más vulnerables. Se constatará, por otra parte, cómo se han acompañado mutuamente

la producción de vivienda y la vivienda protegida en los diferentes momentos, en especial con la coyuntura de la última crisis inmobiliaria.

2. Naredo, J. M. y Montiel, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y la culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria.

2.1.1. Política de vivienda en España

2.1.1.1. Después de la Guerra Civil

026

La Junta de Reconstrucción

En 1938 se crea el Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones, cuya misión consistía en la reconstrucción de las "zonas liberadas". Este organismo devendrá posteriormente la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones (DGRDR).

En septiembre de 1939, Regiones Devastadas dictamina que las poblaciones con destrucciones superiores al 75 % sean nominadas como "adoptadas" por Francisco Franco, incluyendo algunos barrios de Madrid que habían sido primera línea del frente de guerra. En esas fechas, el Ministerio de Gobernación completa su organigrama con la otra gran Dirección General que, junto a la de Regiones Devastadas, intentará dirigir la reconstrucción: la Dirección General de Arquitectura (DGA). No obstante lo expuesto, es el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) el verdadero protagonista de la reconstrucción de las ciudades como se verá a continuación.

La labor de Regiones Devastadas

Moreno Torres, Director General de Regiones Devastadas, es también nombrado Director de la Junta de Reconstrucción. Pedro Bidagor señala en el número 1 de la revista *Reconstrucción* que 60.000 habitantes se quedaron sin hogar y malvivían entre las ruinas de los barrios más castigados por la guerra en todo el área oeste y sur de la capital. Las actuaciones de los suburbios y poblados limítrofes quedaban en manos de Regiones Devastadas, mientras que abordar las labores de reconstrucción del extrarradio y el interior de la ciudad era en un principio competencia del Ayuntamiento. Regiones Devastadas, al igual que otros organismos, utilizó a presos franquistas en su labor bajo el sistema de redención de penas por el trabajo. A partir del verano de 1940, Regiones Devastadas comenzó a organizar, primero en Madrid, y luego de manera itinerante, exposiciones donde explicaba su labor.

En los primeros meses, la tarea consistió en reparar viviendas semidestruidas y en levantar albergues para alojar familias mientras se construían viviendas de nueva planta. Regiones Devastadas anuncia en abril de 1940 que en 4 meses ha alojado 4.000 familias (25.000 personas). Regiones Devastadas tendrá dos actuaciones de nueva planta muy importantes en estos primeros años de la reconstrucción, porque erigirá algunos bloques de vivienda siguiendo los parámetros falangistas de cohabitación de clases sociales, siempre bajo las directrices de la moral católica.

La labor del Instituto Nacional de la Vivienda

El 19 de abril de 1939 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda, dependiente inicialmente de la Organización Sindical y posteriormente (2 de enero de 1942) del Ministerio de Trabajo. Su dirección, en un primer momento, recae en la persona de Federico Mayo. La misma ley de abril de 1939 crea la figura de "vivienda protegida" y determina que el INV es el único organismo capacitado para aprobar los proyectos de construcción de vivienda protegida y para lo referente a todo tipo de normas. Su función principal era diseñar un Plan Nacional de Vivienda Protegida para todo el Estado, de donde nace, aunque con retraso, el Plan Nacional de Vivienda para el decenio 1944-1954. Se estimaban necesarias para este decenio cerca de 1.400.000 viviendas. Los resultados no llegaron a la mitad de lo planificado.

La Obra Sindical del Hogar

La misión de la OSH consistía en proporcionar vivienda a los "productores" en colaboración con el INV. Para obtener una vivienda se debía solicitar al delegado sindical local o la Sección Femenina. Estos remitían la solicitud al Jefe Provincial, quien a su vez elevaba la propuesta al Jefe Nacional. Luego había que esperar a que el Estado dispusiera de fondos, algo poco frecuente en la década de los 40. El productor aportaba en el momento de apuntarse el 10 % del valor de la vivienda, el 90 % restante lo anticipaba el INV y lo devolvía el ya dueño de la vivienda en mensualidades durante 40 años.

La primera crítica a la Ley de Viviendas Protegidas apareció sorprendentemente en octubre de 1940: "los beneficios que concede a las viviendas protegidas son más reducidos que en la legislación anterior, y esto lo consideramos un error"; según su autor, "es al Estado al que corresponde hacer el mayor esfuerzo y sacrificio... el apoyo estatal no es todo lo intenso que fuera de desear... no hay posibilidad de que organizaciones locales y sindicales puedan por sí solos abordar el problema".

2.1.1.2. Hasta la llegada de la democracia

Desde los planes de desarrollo del franquismo, la vivienda en España se ha utilizado más como un elemento captador de plusvalías de suelo, a la par que dinamizador de la actividad económica, antes que como un elemento articulador de políticas sociales. De hecho, a lo largo de más de 60 años, se ha fomentado la consolidación de un potente sector de la construcción e inmobiliario. Esto, junto con la incorporación del sector financiero, ha conformado un grupo de interés cuya contribución al PIB ha sido altamente significativa en tiempos de auge y, en parte debido a ello, ha condicionado en buena medida las decisiones relativas al suelo y el fomento de la edificación.

Históricamente, esta dinámica tan propia de la política de vivienda española quedó sintéticamente acuñada por la ya famosa sentencia del ministro franquista de vivienda José Luis Arrese en 1957: “queremos un país de propietarios, no de proletarios”. Dirigida en un fervoroso discurso a los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, esta frase ha constituido una forma de entender el acceso a la vivienda reducido a la propiedad –despreciando, en sus propias palabras, el “sentido melancólico y transeúnte del hombre que camina sin una propiedad”–. Este marco estratégico de la política de vivienda se favoreció con reformas legislativas como la *Ley de Arrendamientos Urbanos* de 1964, que excluyó del libre mercado los precios de los alquileres, desanimando la inversión privada y

el mantenimiento de los edificios, y forzando de modo indirecto a la demanda en propiedad. Adicionalmente se impulsó la intermediación de los Agentes de la Propiedad y un sistema de condominio único en Europa con la promulgación de la *Ley de Propiedad Horizontal* (1960).³

La apertura operada por el nuevo Ministerio de Vivienda impulsará la gran producción de viviendas en la etapa de los años 60 con la concurrencia de la iniciativa privada. Prácticamente el 90 % de estas son Viviendas Protegidas, de Renta Limitada,... y se pierde la oportunidad de que, como en la Europa del periodo 60-80, se conformase un amplio parque público de alquiler social. La producción de este parque de vivienda dirigido al acceso en propiedad fue estimulada con ayudas a la piedra, con ayudas a la promoción que vende a un precio limitado –no ayudas al adquirente– y a un incipiente sector constructor-inmobiliario, en un contexto en el que primaron operaciones especulativas de suelo frente a las necesidades propias del acceso a la vivienda.

Este potente parque de viviendas apoyado con recursos públicos dejará de estar bajo tutela pública al consentir la capitalización a favor de la propiedad por la vía explícita de las descalificaciones administrativas –las menos– o la pasiva –el conocido popularmente como “pase”–. Todo ello se ha de entender en un contexto sociocultural profundamente arraigado y alentado durante la dictadura que ha

pervivido al menos hasta la reciente crisis inmobiliaria, “no tanto por un incumplimiento explícito de la ley, sino por las creencias personales y socialmente aceptadas de quienes participan en ello”.⁴

La legislación de viviendas de protección oficial permaneció sin cambios durante el período de vigencia del Plan Nacional de Vivienda 1961-1976. Basado en la legislación de viviendas de renta limitada, con “ayudas a la piedra” para la producción de nueva construcción, estaba siendo reconsiderado hacia la incorporación de las condiciones subjetivas del adquirente por medio de lo que se llamó “Viviendas Sociales” (Real Decreto-ley 12/76). El fracaso de esta medida dio paso al Real Decreto-ley 31/78 de 31 de octubre que vino a establecer un único régimen legal para las viviendas de protección oficial. Favoreció mecanismos para permitir la financiación tanto a la promoción como a la adquisición, creando ayudas personales para las familias con menores niveles de renta, pero siempre para acceder y promover viviendas de nueva construcción.

3. En este sentido, la opción oficialista de “comprar para residir”, el “Bound to Buy”, del desarrollismo se anticipa al “Right to Buy”, comprar una vivienda pública para la adquisición por sus ocupantes, de la década de los 80 promulgada por el gobierno de Thatcher.

4. Galbraith, J.K. (2004): *La economía del fraude inocente*. Barcelona: Crítica.

2.1.1.3. Desde la llegada de la democracia

Con la Constitución se reconoce la obligación de los poderes públicos de posibilitar el derecho a la vivienda y se mandata que adopten las medidas necesarias para su ejercicio (art 47). Se produce una continuación –matizada– de las políticas desplegadas hasta el momento y del régimen de viviendas sociales. Cabe destacar a este respecto una defectuosa instrumentación en la medida en que la denominación de vivienda social produjo una identificación con las viviendas de promoción pública, lo que indujo a una notable confusión.

En 1978 se modifica la legislación anterior con el Real Decreto-ley 31/78 que regula el Plan Trienal 1981-1983. Se introducen ayudas personalizadas a los adquirentes, como subsidiaciones y préstamos preferentes a los promotores. Se estableció un procedimiento simplificado que estimuló la movilización de fondos de financiación, incorporando las condiciones personales a los compradores más necesitados, y un solo régimen legal y categoría. Vigente esta legislación, se produce la reorganización de los organismos autónomos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. El Instituto Nacional de Urbanización desaparece entre otros, naciendo en sustitución de estos organismos el Instituto para la Promoción Pública de Vivienda. El RD 3148/78 desarrolla el RD 31/78, que a la larga ha permitido una estabilidad por su calidad y estructura hasta 2013. Con este nuevo Real Decreto se reforzaron los mecanismos de financiación

concertada con entidades financieras, y se dio juego al papel de un Banco Hipotecario, institucionalizando préstamos, ayudas y subsidios.

En el contexto de este Plan se introdujo la rehabilitación de edificios y viviendas. Su antecedente fueron las Áreas de Rehabilitación Integradas reguladas por Decretos del año 80 y 82 que, pese a su efímera implantación, plantearon los estudios integrales de determinadas áreas para posteriormente encajar el RD 2329/93 sobre rehabilitación.

Se pasa de conceder las ayudas a la producción, “a la piedra”, para orientarlas a las personas en función de su situación socioeconómica. Una vez más se primó la tenencia en propiedad, siendo el alquiler una fórmula testimonial, y se introduce mejoras en el precedente sistema VPO al reforzar los mecanismos de financiación concertada con entidades financieras. Aparece la figura del “subsidio” a cargo del Estado, consistente en pagar la diferencia entre tipo de interés pactado y el que paga el comprador en función de sus niveles de renta. Para ello se contemplan condiciones de calidad, precios de la vivienda con ayuda pública, ayudas en función de la situación de las familias y la continuidad de la planificación plurianual (Plan 81-83, Plan 83-87, planes anuales 88, 89, 90 y 91) para producir más vivienda asequible.

La política de vivienda del franquismo se caracterizó por el fomento de la tenencia en propiedad para consolidar una clase media estable en España y estimular la industria de la construcción.

La temporalidad de la condición de las viviendas protegidas se mantiene y se renuncia una vez más a crear una bolsa de vivienda social en alquiler. Se renuncia a tutelar de forma efectiva las transmisiones de la vivienda protegida a precios limitados (con o sin descalificaciones) de forma que pudieran mantenerse precios tasados, legales, para segundos compradores. Ello hubiera permitido mantener un *stock* y por tanto una oferta tasada. La renuncia a ejercer el derecho de tanteo y retracto de la administración vino a agravar la situación.

En lo que respecta a la rehabilitación, los tímidos intentos de dotar de un marco de financiación propio en 1980 y 1982 conducen a la promulgación en 1983 del RD 2329/1983. Este recoge condiciones y criterios para que las actuaciones de rehabilitación se inserten en el marco de la planificación y financiación de vivienda, resultando plenamente operativo a partir de la implantación del proceso de transferencias. Pero, a pesar de la incorpora-

ción de la rehabilitación, el peso de la política de vivienda sigue recayendo en la obra nueva de vivienda protegida. De hecho, esta incorporación no supone un cambio significativo en las líneas estratégicas de las políticas de vivienda desarrolladas mediante sucesivos Planes de Vivienda. El nuevo encaje del estado autonómico, en el que las Comunidades Autónomas asumen las competencias de vivienda en exclusividad, queda explicitado en el RD 1932/1991 de 20 de diciembre. El primer Plan de Vivienda de relevancia que se pacta entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Plan 1992-1995, consigue un significativo impacto al impulsar la construcción de vivienda protegida, en descenso durante el último quinquenio. Todo ello sin renunciar a incorporar de forma clara la financiación a la rehabilitación. Tal vez sea el último Plan de Vivienda con un peso relevante de la VPO, el cierre de una crisis y respuesta a una significativa demanda demográfica retenida.

Pese a orientar las ayudas a las personas, la política de vivienda de las primeras décadas de la democracia desaprovechó la ocasión para dotarse de un amplio parque de viviendas públicas.





2.1.1.4. En los albores de la burbuja inmobiliaria

Desde 1992 se retoma nuevos incentivos al acceso a la vivienda ante una evidente debilitación de la oferta de vivienda libre. Los instrumentos empleados desde las políticas de vivienda –de nuevo– continúan apoyando la actividad y el acceso en régimen de propiedad. El mercado responde enérgicamente y la iniciativa privada recupera su papel en la ejecución del Plan. Se dio así no solo respuesta a una demanda de acceso en propiedad, sino que se implementa unas medidas anticíclicas que incentivaron la recuperación de la actividad. Al Plan 92-95 le siguen otros con los mismos planteamientos matizados por las coyunturas del momento: 93-99, 93-98, 98-01, 02-05, 05-08 y 08-12. De todo ello se puede deducir que el objetivo genérico de la política estatal en este periodo ha sido la protección, promoción y adquisición de viviendas. Las medidas concretas han posibilitado financiar la adquisición de viviendas a sectores de rentas bajas y medias-bajas. No se materializa un cambio efectivo hasta el Plan 13-16 en el que la figura de la Vivienda Protegida desaparece, y se incentiva el alquiler y la rehabilitación.

En cualquier caso, a partir del último tercio de la década de los 90, y junto al repunte de la economía, comienza a ser evidente la pérdida de peso de la política de vivienda protegida de nueva construcción y se asiste a un progresivo incremento de la producción inmobiliaria a favor de la vivienda libre.

A partir de 1998, la actividad muestra signos de aceleración progresiva, se observa un incremento de precios y se genera expectativas de revalorización de los bienes inmobiliarios. En este contexto es determinante la creciente liquidez de las entidades financieras, que apoyarán decisivamente a los promotores y sus clientes, en paralelo a una campaña de ensalzamiento de la agilidad y eficiencia del sistema hipotecario español.⁵

Así, con la incipiente recuperación se reactivará el conglomerado inmobiliario-financiero, favorecido por una *Ley del Suelo* permisiva, la Ley 8/98. A los efectos de esta Ley, el suelo que no tenga la condición de urbano o de no urbanizable tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable. En un contexto económico y social muy favorable al crecimiento, desde los poderes públicos se buscó, mediante cambios en la normativa y en la práctica urbanística, una progresiva deslegitimación del planeamiento público para eliminar trabas al crecimiento y poder desarrollarlo en el suelo no urbanizable sin límites de cantidad ni localización. El resultado ha sido un crecimiento urbanístico exagerado, desordenado y cada vez más dirigido por las empresas y no por los intereses generales.⁶ Aunque general en todo el territorio ha sido especialmente llamativo en la fachada mediterránea y en las provincias del entorno de Madrid y Barcelona.

Si algo queda patente en este periodo 1997-2007, coincidente con el de mayor expansión inmobiliaria, ha sido la progresiva disminución hasta su endémica desaparición de la vivienda protegida y el incremento casi exponencial de la libre. Tan es así que, en 2002, el Ministro de Fomento aseguró que el encarecimiento de la vivienda era reflejo de la capacidad adquisitiva de muchos españoles. La explicación en última instancia recaía en un aumento de la demanda, porque "los españoles hemos convertido desde hace muchos años la vivienda en el principal objetivo del ahorro".⁷ La vivienda, desde las instancias públicas, se concebía, pues, abiertamente como un medio de ahorro o inversión, no como un derecho o un mecanismo de equidistribución de las plusvalías generadas (tal y como se recoge, por otra parte, en el art. 47 CE). El fuerte incremento inducido por la actividad y el impulso a la demanda, con el acompañamiento de una sobreoferta crediticia y el consecuente sobreendeudamiento de los adquirentes, se evidencia en el hecho de que el porcentaje de saldo del crédito hipotecario respecto al PIB se triplique, pasando del 30 % PIB en 1997 a más del 100 % PIB en 2008.

Con la complicidad de la administración central, durante la burbuja inmobiliaria la iniciativa en materia de vivienda pasó a manos privadas.

5. En 1998, Estudios BBVA considera que "probablemente España tiene el mejor sistema hipotecario del mundo". Véase https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/banca/Gonzalez-BBVA-sistema-hipotecario-mundo_0_991701382.html

6. Burriel, E.L. (2008), "La 'década prodigiosa' del urbanismo español (1997-2006)", en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XII, nº 270 (64).

7. <http://www.elmundo.es/elmundo/2002/10/15/economia/1034692794.html>

2.1.1.5. Después de la crisis

Pese a que el Plan 2005-2008 ya previera los problemas derivados de la burbuja inmobiliaria, incidiendo especialmente en su tendencia especulativa y, por tanto, su incapacidad para satisfacer las necesidades de acceso de un segmento considerable de población, se insistió una vez más en la fórmula de la vivienda protegida como modelo prioritario. Bajo la lógica de la estabilización de los precios por medio de un mayor peso de la VPO frente a la libre se confió en esta única solución (pese a la mención tímida a establecer un cierto equilibrio en las formas de tenencia) para alcanzar una gestión sostenible y eficiente de los recursos, una medida que se ha mostrado impotente a la luz de sus escasos resultados. A nivel regulatorio se hizo un esfuerzo por adaptar las VPO a diferentes perfiles en función de los ingresos (distinguiendo las de régimen especial, las de régimen general y las de precio concertado) y controlar su descalificación voluntaria al prohibirla hasta los 30 años. También se introdujeron medidas encaminadas al fomento del mercado del alquiler, tales como la exención de tributación de un 50 % de las rentas obtenidas por el alquiler o la renta básica de emancipación, dirigida a los jóvenes de 22 a 33 años (RD 1472/2007).

En el Plan 2009-2012, por medio del Decreto 1961/2009 de 18 de diciembre de medidas transitorias para completar el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, se dota de marco legal a la acti-

vación de viviendas vacías del mercado libre para convertirlas en viviendas protegidas para alquiler o compra. Se insiste, pues, en establecer mecanismos de optimización del parque construido en la línea del anterior plan. El 40 % de las VPO, independientemente de que hayan sido construidas o recalificadas, han de ser destinadas al alquiler. Se aumenta la protección de las VPO a permanente en el caso de que hayan sido construidas en suelo público destinado a ese fin. El hecho de que solo se contase con la financiación pública redujo, no obstante, drásticamente su impacto.

El 5 de junio de 2013 entró en vigor la Ley 4/2013 con la que se aprueban nuevas medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas que modifica la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. El objetivo era evidente: lograr dinamizar el mercado del alquiler fomentando la entrada de viviendas vacías o sin uso del sector privado gracias a una serie de incentivos para el arrendador o la arrendadora. Una de las medidas más polémicas que introduce esta ley es la reducción de cinco a tres años la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita. Se posibilita asimismo la recuperación del inmueble por el arrendador o la arrendadora para destinarlo a vivienda permanente incluso si no estaba expresamente así recogido en el contrato. Se renuncia a revisar la regulación del alojamiento privado para el turismo, a los que se les aplicará en ausencia de

La falta de recursos y medidas centralizadoras, especialmente en materia de arrendamientos urbanos, caracterizan el periodo posterior a la crisis inmobiliaria.

034

normativa sectorial específica el régimen de los arrendamientos de temporada (que no sufre modificación). Se crea un registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler.

El Plan 2013-2016 insiste de nuevo en la promoción de vivienda en alquiler y vivienda protegida en alquiler, e incluye ayudas a los inquilinos e inquilinas de viviendas en alquiler. Se crea el Programa de Fomento de Parque Público de Vivienda en Alquiler en el que se señala la necesidad de creación de un parque público de vivienda en alquiler y se reconoce su inexistencia en la práctica (asumiendo, por tanto, la ineficacia de los planes anteriores a este respecto). Se introduce una distinción novedosa en el acceso a la vivienda en alquiler, bien sea por medio de la fórmula de alquiler en rotación para aquellas unidades de convivencia más desfavorecidas, bien sea por medio del alquiler protegido. Asimismo, se introduce la reconversión de inmuebles públicos en edificios de vivienda para alquiler.

Recientemente ha sido aprobado el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 en el que se establecen líneas de ayuda tanto a la compra como al alquiler. En el primer caso, como medida de control de la despoblación rural, las ayudas se limitan a jóvenes que compren vivienda en municipios de menos de 5.000 habitantes. En el segundo caso, junto con las ayudas directas al alquiler (dirigidas a jóvenes y gente mayor de bajas rentas, fundamen-

talmente, y personas afectadas por un desahucio o pobreza energética) el plan incluye iniciativas dirigidas a la promoción de viviendas para alquiler, y la rehabilitación de pisos y áreas urbanas.

Un plan muy amplio, que abarca nueve programas, dotado con únicamente 600 millones en cuatro años a distribuir entre todas las Comunidades Autónomas. Es decir, un plan de difícil gestión e insuficientemente dotado.

2.1.2. Algunas consideraciones sobre la política de vivienda

2.1.2.1. Sobre el marco competencial

La nueva configuración del Estado y la participación de las Comunidades Autónomas con competencias “exclusivas” en vivienda (art. 148 CE) mantiene en manos del Estado la planificación general de la actividad económica, la ordenación del sistema crediticio y a la homologación de sellos y marcas (art. 149 CE). Este marco se ve impelido por la posición del Tribunal Constitucional en la Sentencia 152/88 de 20 de julio, que establece que el Estado “no está legitimado para regular directamente cualquier actividad en materia de vivienda, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen sobre las bases de la planificación y coordinación de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito, y por tanto facultando a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”.

Esto obliga necesariamente a reorientar la forma de llevar adelante la planificación de las políticas de vivienda, conformándose un modelo que queda explicitado en el RD 1932/1991 de 20 de diciembre y en el Plan de Vivienda 1992-1995, y donde se “asume la complejidad derivada del actual marco competencial de las diferentes Administraciones Públicas, y que se sustenta para su desarrollo mediante el marco de los Convenios que se es-

tablezcan entre el Ministerio de Obras Públicas y las Comunidades Autónomas”. Desde entonces, se ha configurado la figura del “Convenio Bilateral” como medio para articular los sucesivos planes de vivienda. En lo sucesivo se clarifica y ejerce gran parte de las competencias de las Comunidades Autónomas, sin que ello suponga que con cargo al presupuesto de éstas se pueda plantear otras actuaciones.

Así, concretada la necesidad y oportunidad de la intervención pública, y definidos los objetivos propuestos por el Estado, se puede instrumentar su actuación por el art. 148 CE de diferentes formas. Desde la posibilidad de establecer criterios mínimos definidores de las actuaciones protegibles, dejando que sean las Comunidades Autónomas las que los desarrollen, hasta una intervención máxima del Estado que limite al mínimo la de estas. En este sentido y con diversas modalidades, las Comunidades Autónomas han ido creando entidades públicas, las más de las veces mercantiles, con la finalidad de agilizar las diferentes operaciones que se requieren para llevar adelante nuevos proyectos, desde la gestión del suelo hasta la promoción y construcción de las viviendas, o en su caso la intervención en operaciones de rehabilitación y renovación urbana. El alcance de estos entes instrumentales es regional, si bien puede aliarse con operadores locales.



En este sentido, el ejercicio de las competencias en el ámbito local viene amparado por el art. 25.2 de la *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Lo más significativo es que no es una competencia exclusiva, sino que para posibilitar su efectivo desarrollo se concreta la colaboración de otras administraciones y se garantiza la gestión municipal. Luego, desde el ámbito local se puede constituir entidades y sociedades para gestionar las actuaciones previstas. Las iniciativas locales, debidamente aliadas o dirigidas por ellas mismas buscando alianzas, bien sea con el Estado, las Comunidades Autónomas o Europa (vía EDUSI, pese a que solo puedan incorporar ayudas en materia de vivienda si son públicas), pueden constituirse en el germen de muchas actuaciones enriquecedoras (por ejemplo, la *Llei de Barris*).

Lo cierto es que desde el proceso de transferencias en 1984, el Estatut de 1985⁸ y su reforma de 2006 en cuanto al reconocimiento de derechos,⁹ la conformación de las políticas de vivienda en la Comunitat Valenciana ha estado enmarcada, en cualquier caso, por las políticas definidas a nivel estatal y ha venido a desarrollar los planes que a tal efecto se formulaban por el Estado, con acciones y propuestas, matices y apoyos complementarios, en algunos de los casos, por parte de la Generalitat. Y eso ocurre tanto en las VPO como en la rehabilitación, donde los refuerzos son más grandes. Este continuismo, convenido a partir de

1992, de las políticas de vivienda a través de sucesivos planes, y enmarcado en la cooperación estatal y autonómica, encierra no obstante una cierta contradicción. Pese a que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de vivienda, el Estado establece y asigna el reparto de los fondos en materia de vivienda por medio de la planificación económica. En este contexto es de destacar el progresivo protagonismo que han tomado los ayuntamientos en ámbitos de rehabilitación –por medio de los programas ARI o ARRU– e incluso la participación directa –como con la propuesta de numerosas EDUSI–.

El reparto competencial se caracteriza por la exclusividad de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda bajo el control económico y crediticio del Estado.

8. Según el Artículo 31.9 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, la Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

9. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Cabe destacar, en este contexto, del Título II. De los Derechos de los Valencianos y Valencianas: Artículo 15. Con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, La Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley. Artículo 16. La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas. Artículo 49. 9.ª Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

2.1.2.2. Sobre la regeneración urbana

En la década de los setenta se comienza a dar un cambio de rumbo en los usos administrativos y urbanísticos de ciertos países europeos, abandonando como objeto principal la creación de ciudad, concentrándose en el mantenimiento y regeneración de la ciudad existente y conformándose las teorías sobre la “rehabilitación urbana”.

Cabe destacar al menos tres líneas directrices:

- a. un principio “ilustrado” que pretende la conservación de los hitos culturales edificados, para valorar más adelante los ámbitos urbanos y los centros históricos
- b. el estudio y valoración de los centros históricos y la crítica de las transformaciones sufridas en la ciudad histórica
- c. la evidencia de que la corrección de tales procesos no puede abordarse desde la exclusiva óptica de la reparación física de los edificios y el ambiente urbano

Son tres las perspectivas que favorecen este cambio en la mirada hacia la ciudad consolidada:

- a. de tipo cultural, a favor del mantenimiento de la “memoria histórica” de la ciudad, de lo construido

- b. de tipo social, a favor no solo del mantenimiento del soporte físico, sino también del tejido social que lo habita
- c. de tipo económico, a favor del aprovechamiento del patrimonio edificado como “capital fijo” de la ciudad

Las políticas urbanas y de vivienda desarrolladas en España entre los años 50-70 se caracterizaron por ser claramente expansionistas. El planeamiento urbanístico “ignoraba” la ciudad existente e incluso favoreció su transformación al margen de ella. La dinámica de crecimiento vació las áreas rurales, la ciudad creció sin equipamientos y se destruyó el patrimonio histórico de las ciudades. La sensibilización de los diferentes sectores sociales, profesionales, vecinales y políticos hacia la recuperación y rehabilitación urbana, y el propio cambio de la situación política, propiciaron la revisión de los planes urbanísticos municipales, abordando la salvaguarda, protección y rehabilitación de lo edificado como principio casi irrenunciable. No obstante, este primer intento se vio abocado al fracaso por diversas razones: la falta de cumplimiento de lo programado, la ausencia de medidas de fomento a la rehabilitación, y la falta de coordinación efectiva entre los agentes y administraciones implicados.

En este contexto se promulgan dos decretos en 1980 y 1982 que extienden por primera vez el régimen de protección oficial (bonificaciones, exenciones y beneficios fiscales) a la rehabilitación de viviendas existentes y obras de mejora que supongan ahorro energético.¹⁰ En paralelo, la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo pone en marcha a inicios del año 80 la primera fase de los “Estudios Básicos de Rehabilitación”, antecedentes de lo que más tarde se denominaría “Áreas de Rehabilitación Integrada”. Así, el RD 2555/82 de 24 de septiembre establece una inicial regulación sobre las Áreas de Rehabilitación Integrada, aunque con escasa trascendencia.

Las condiciones particulares a este respecto son:

1. Actuaciones protegidas:
 - mejora, sustitución y nuevas instalaciones de ascensores, electricidad, fontanería, gas, calefacción y equipos sanitarios
 - incremento de la seguridad del edificio por adaptación a la normativa vigente
 - ahorros energéticos por mejora de los aislamientos y estanqueidad de los edificios

10. “Las ejecuciones de obra con o sin aportación de materiales, consecuencia de contratos directamente formalizados entre el titular de la vivienda y el contratista, que tengan por objeto la rehabilitación protegida de la vivienda o la realización de mejoras que produzcan en la misma ahorro energético, en la forma, requisitos y plazos que reglamentariamente se establezcan”.

- consolidación de fachadas, cubiertas y elementos singulares en inmuebles de viviendas declarados o situados en conjuntos histórico-artísticos

2. Podrán ser objeto de rehabilitación las viviendas y los edificios completos
3. Financiación conforme condiciones del Plan Trienal, por un importe que no exceda del 70 % del presupuesto de las obras ni de 800.000 pesetas, con un plazo de amortización de 7 años y el 14 % de interés

Estas iniciativas coinciden con un momento de descentralización del Estado, y transferencias de nuevos servicios y funciones a las Autonomías. Los anteriores Reales Decretos, e incluso el RD 375/82, tuvieron una vida efímera y de casi nula aplicación. Es con el RD 2329/83 cuando se regula la rehabilitación, las actuaciones protegibles y las fórmulas de financiación que quedarán a partir de ese momento en el ámbito de la protección oficial, ampliando el campo tradicional de fomento de la Administración Pública, reservada hasta entonces a la nueva construcción. Se promulga en desarrollo del Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo que incluye la diversificación de actuaciones en materia de vivienda considerando entre sus posibilidades la rehabilitación como forma de aumentar el empleo de mano de obra. Establece un

A partir de los años 80 en España se empieza a incluir en la política de vivienda medidas de fomento de la rehabilitación, alineándose así con las políticas europeas de la década anterior.

primer marco regulador de la rehabilitación cuyas medidas financieras de carácter coyuntural se enmarcan dentro del Plan Trienal 81-83.

A partir de la promulgación del RD 2329/83, las actuaciones de rehabilitación irán incrementándose. Tomará impulso con la apertura de 17 Oficinas Comarcales de Rehabilitación (las OCRE) en el segundo semestre de 1985, cofinanciadas entre Estado, Generalitat, Diputaciones y Ayuntamientos. Así, en la Comunitat Valenciana se adoptan medidas incentivadoras en esta línea. De las medidas puntuales y de acción preferente se llega a los Programas de Renovación Urbana (1989), en los que por primera vez se trata de conciliar la rehabilitación edilicia con la intervención en espacios públicos. Les siguen a estos las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), Plan Riva en València (92) y

Plan Racha en Alicante (93), en lo que se plantea una actuación integral que incluye mayores ayudas para viviendas y equipamientos. Estos planes serán incorporados por la normativa estatal como actuaciones de rehabilitación, obra nueva y equipamientos, lo que dará paso a la posibilidad de convenir estas actuaciones entre Comunidades Autónomas y Estado. A esta normativa de rehabilitación le seguirá la cobertura estatal del RD/13+15 y el Plan 13-16 que dará pie a formalizar las Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana.

La gestión de los ARI, en València durante 12 años y en Alicante durante más de 14, se cancela por razones coyunturales y se asiste a un vacío que solo es recuperado con las Áreas de Rehabilitación Integrada. Este nuevo marco se caracteriza por la concertación con el Estado vía ARI y la participación de las tres administraciones (Central, Autonómica y Local) en actuaciones de menor escala y más abordables. A partir de entonces, las Comunidades Autónomas legislan normativa complementaria en rehabilitación, que va desde ayudas preferentes pasando por instrumentos de coordinación del espacio público y las viviendas.

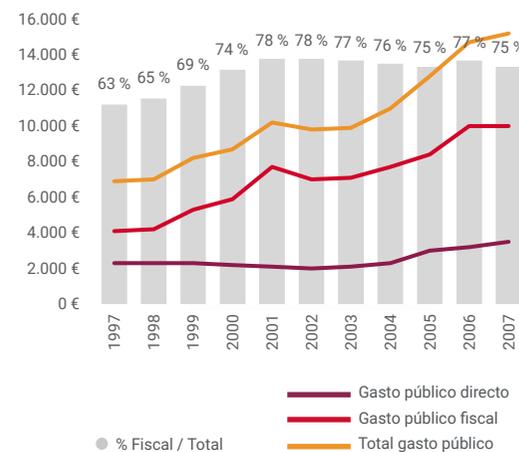
Finalmente, el Plan de Vivienda 2013-2016 no contempla la vivienda nueva, tan solo la rehabilitación y el alquiler. La forma de gestión diferenciada mediante concurrencia competitiva ha de ser evaluada a la luz de sus resultados.

2.1.2.3. Sobre la política fiscal

La política de vivienda que mayor gasto público ha acaparado ha estado determinada por el coste fiscal. Este ha pasado de representar 1,7 veces (4.200 M€) el gasto directo en 1997, hasta 3,5 veces en 2002 y una media de 3,2 veces en el periodo 2002-2007. Ha llegado a casi 3 veces en 2007 con 10.000 M€ de gasto fiscal frente a los 3.300 M€ de gasto directo en vivienda. Tales desgravaciones pasan con frecuencia desapercibidas a la hora de evaluar las políticas de vivienda. Estas cantidades en concepto de deducciones se trasladan al precio final de la vivienda –tal y como ocurre con las subvenciones–, animando una tendencia alcista en los precios. Han repercutido en el coste de la oferta al presentar esta como sumando en el coste la deducción (fiscal) y la subvención (directo). Un somero análisis del gasto fiscal evidencia la importancia de este en relación con el gasto directo y la inequidad de tales mecanismos, precisamente en los momentos de mayor auge inmobiliario y que solo se limitan (hasta 9.000 M€) hacia el final del ciclo de expansión.

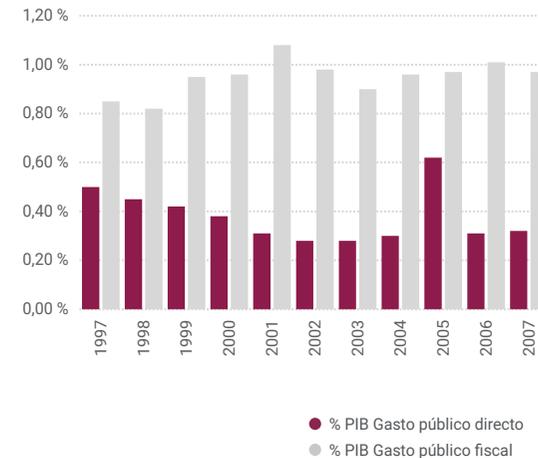
En la política de vivienda, las medidas fiscales han sido las que han acaparado mayores recursos públicos. Priorizándolas frente al gasto directo se ha favorecido una política redistributiva inicua, la tenencia en propiedad y, en última instancia, la burbuja inmobiliaria.

Gráfico 1. Gasto directo, indirecto y fiscal en vivienda



Fuente: Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos CCAA, Presupuestos Gastos Fiscales, D.G. de Tributos.

Gráfico 2. Gasto público destinado a vivienda, respecto al PIB



Fuente: Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos CCAA, Presupuestos Gastos Fiscales, D.G. de Tributos.

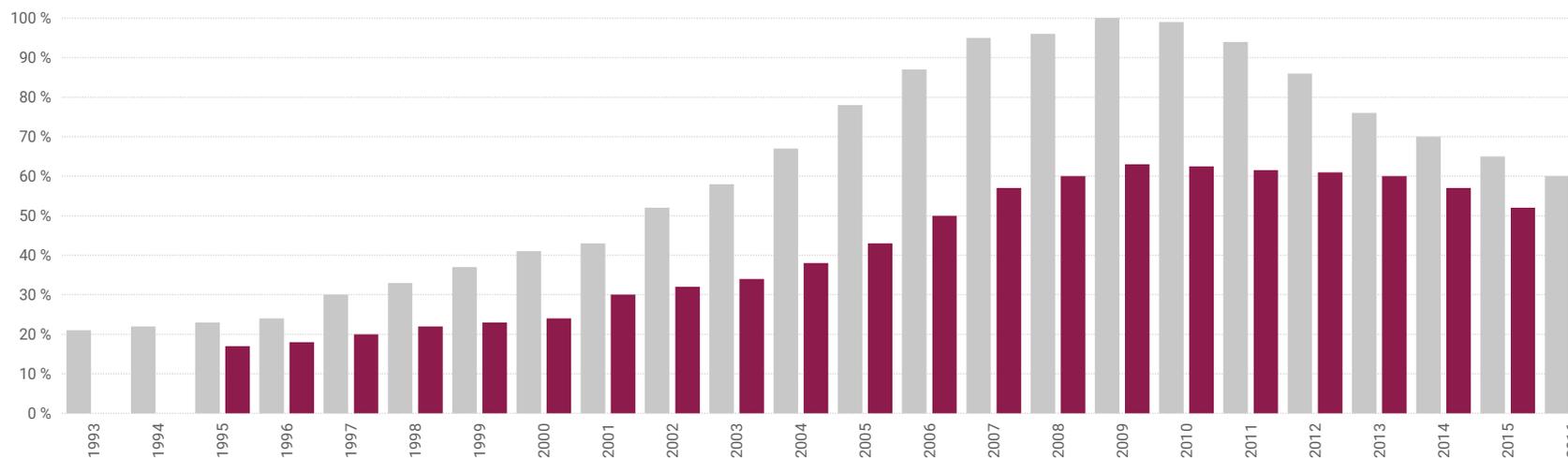
La asignación efectiva de recursos directos queda muy alejada de la media UE-15, que se sitúa en torno al 1 % del PIB. Esta cifra tan solo se alcanza si se incluye el gasto público fiscal (de manera que llega a enmascarar el gasto directo), vía deducciones sobre viviendas libres y protegidas. Nótese que en la medida en que la deducción era proporcional a la inversión, aquellos más beneficiados de las deducciones resultaban ser las rentas más altas. El gasto público fiscal es una medida menos equitativa que el gasto directo, de manera que se intentó corregir este efecto limitando la cuantía total base de la inversión, para finalmente eliminarla.

Además de tratarse de una política redistributiva inicua, esta política de incentivo a la compra, colaboró en el impulso a la demanda. Ello, unido al fuerte incremento inducido por la actividad y el acompañamiento de una sobreoferta crediticia, llevó al porcentaje de saldo del crédito hipotecario respecto al PIB del 30 % en 1997 a más del 100 % en 2008. El crédito a los hogares pasa del 20 % del PIB en 1997 al 60 %. La política de deducción fiscal ha tenido, pues, consecuencias en el fuerte endeudamiento de las familias.

Gráfico 3. Relación entre el crédito hipotecario y el crédito a hogares para adquisición de vivienda respecto al PIB

● Crédito a los hogares para adquisición de vivienda. Saldo en % del PIB
 ● Crédito hipotecario total. Saldo en % del PIB

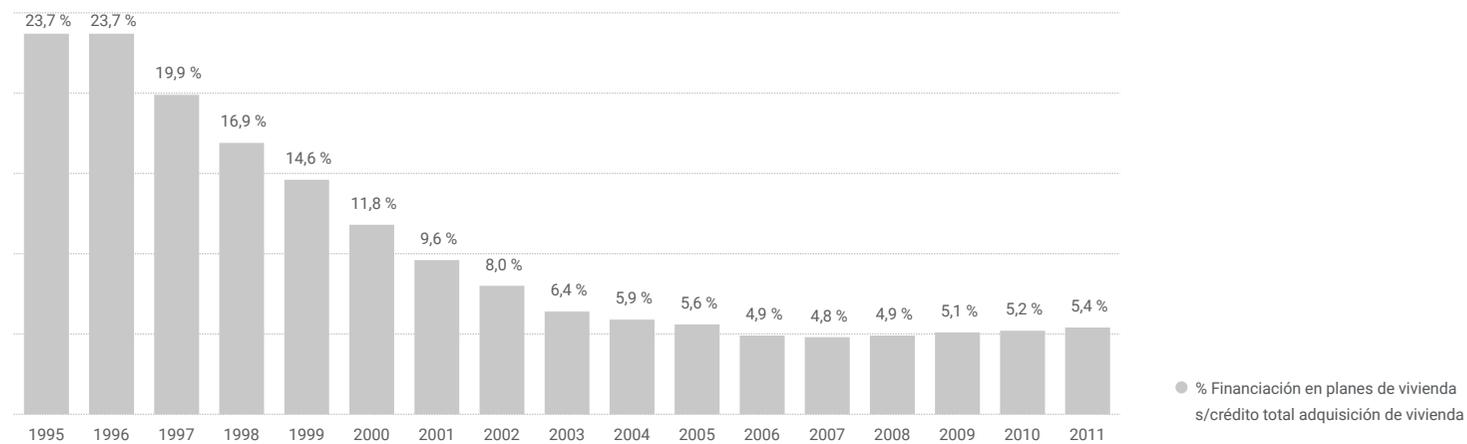
Fuente: Banco de España.



Mientras, el pretendido protagonismo de los planes de vivienda cae a mínimos, no solo cuantitativamente, sino también en cuanto a la participación en el crédito de la adquisición de vivienda. Pasa del 20 % del PIB en 1997 al 4,8 % en 2007 y en torno al 5 % en 2011.

Las medidas adoptadas por los planes de vivienda, similares de unos a otros planes, tienen cada vez menos peso, ya que el mercado facilita condiciones “mejores” y “revalorizables” que condujeron a optar por la vivienda libre. Los precios de adquisición siempre tendían al alza y era “inverosímil” que pudieran bajar, en tanto que la vivienda protegida tenía unos precios máximos y limitada su transmisión.

Gráfico 4. Relación entre la financiación con planes de vivienda y el crédito total para adquisición de vivienda

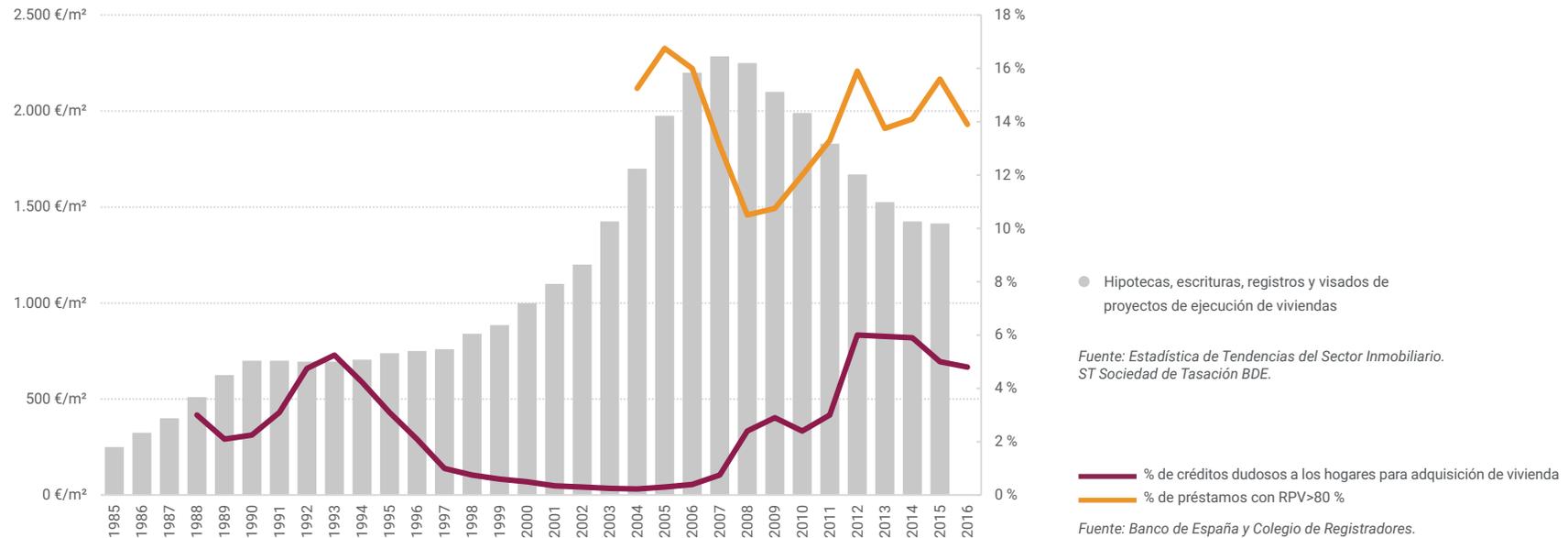


La mayor cantidad de hipotecas se da en el periodo 2006-2010 y coinciden con la relación préstamo-valor más alta. En este periodo se prestaba por encima del 80 % de tasación. Desciende de forma inmediata en 2006, para luego volver a subir con el descenso de hipotecas a partir de 2010.

Con la llegada de la burbuja, justo en la fase alta del ciclo, se da una mayor ratio de créditos con dudosa. Sus efectos derivados de la morosidad de las financiaciones y la RPV desciende considerablemente en el bienio 2007-2009. Comienza a repuntar en 2011, retomando la dudosa financiera.

En definitiva, la sobreoferta de crédito y producto inmobiliario no hicieron más que alentar la burbuja inmobiliaria, diagnóstico en el que la política de fomento de la compra vía desgravaciones no puede ser obviada.

Gráfico 5. Precio por m² y relación entre créditos dudosos para la adquisición de vivienda y préstamos con la relación préstamo valor superior al 80 %



Nota sobre el rescate bancario

El Banco de España cifró las ayudas públicas recibidas por la banca desde 2009 en 61.366 M€, una cifra superior a los algo más de 50.000 M€ que se estimaron al inicio. Pero, aun así, se trata de una cifra por debajo de los 100.000 M€ aproximadamente que estima Bruselas como ayudas del Estado. De momento, la cuantía irrecuperable para los contribuyentes¹¹ es probable que sea muy superior a la anunciada. El cálculo del coste ha tenido en cuenta las inyecciones de capital, las ayudas por el Esquema de Protección de Activos (EPA), las ayudas por Sareb y otros ajustes. La síntesis de los resultados puede rondar efectivamente los 100.000 M€. En la actualidad, el Banco de España da por perdidos 60.600 M€, el 79 % de las ayudas del rescate bancario.

043

	ENTIDAD	Inyección de capital (M€)	Ayudas por EPA (M€)	Ayudas por Sareb (M€)	Otros ajustes (M€)	Total ayudas públicas (M€)	% del total	Ayudas públicas por ciudadano (€)
Entidades integradas en BFA	Caja Madrid, Bancaja, Caja Ávila, Caja Segovia, Caja Rioja, Caixa Laietana, Caja Insular de Canarias. BANKIA nace como filial 100 % de BFA	22.424		12.000	1.759	36.183	36,09 %	773,61
Entidades integradas en BBVA	CATALUNYA CAIXA: Caixa Catalunya, Caixa Tarragona, Caixa Manresa	12.052		1.600		13.652	13,62 %	291,89
Entidades integradas en Banco Sabadell	UNIM: Caixa Sabadell, Caixa Terrasa, Caixa Manlleu CAM (Caja Mediterráneo) Banco Gallego	953 5.429 245	2.709 7.249			3.662 13.222 867	3,65 % 13,19 % 0,86 %	78,30 282,69 18,54
Entidades integradas en NCG BANCO - NOVACAIXAGALICIA	Caixa Galicia, CaixaNova	9.052		1.300		10.352	10,33 %	221,33
Entidades integradas en CAIXABANC	Banco de Valencia	5.498	1.225	500		7.223	7,21 %	154,43
Entidades integradas en LIBERBANK	Banca Cívica: Caja Navarra, Caja Canarias, Caja Burgos. Caja Sol + Caja Guadalajara	977				977	0,97 %	20,89
Entidades integradas en BANCO MARE NOSTRUM	Cajastur, Caja Cantabria y Caja Extremadura	1.864	4.556	1.000		7.420	7,40 %	158,64
Entidades en proceso de integración con UNICAJA BANCO	Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra, Caja Granada	1.645		2.100		3.745	3,74 %	80,07
Entidades integradas en IBERCAJA	CEISS: Banco España, Caja Duero CAJA 3: CAI, Caja Círculo de Burgos, Caja Badajoz	1.129 407		717 690		1.846 1.097	1,84 % 1,09 %	39,47 23,45
	TOTALES	61.495	15.739	20.189	2.823	100.246	100,00 %	2.143,32

11. <http://www.eleconomista.es/banca-finanzas/noticias/8434699/06/17/El-Banco-de-Espana-valora-que-se-hayan-evitado-muchas-quebras-de-entidades.html>

2.1.3. Particularidades en la Comunitat Valenciana

2.1.3.1. Sobre la vivienda protegida

044

El impacto en los precios

En el marco del comportamiento entre los precios de vivienda libre y el descenso de la vivienda protegida, uno de los argumentos era que estos distaban de la vivienda libre, y el sector demandaba una mayor aproximación entre ambos como argumento para producir vivienda protegida. En 2008, en pleno auge, pero empezando el inminente desplome, en la Comunitat Valenciana se revisaron al alza los precios de la vivienda protegida.

Tanto el índice INE como los datos de valor tasado del Ministerio de Fomento presentan una curva descendente que comienza a estabilizarse en 2014, marcando un ligerísimo repunte a partir de 2015. Un factor recurrente a la hora de fijar los precios ha sido su comparación con los precios de mercado para "hacer viable" la vivienda protegida, antes que asequible, y basada en considerables subvenciones.

La competencia de precios entre la vivienda protegida en relación a la libre (media tasada en este estudio) fue uno de los argumentos empleados para poder hacer factible la vivienda protegida.

Gráfico 6. Evolución del precio de vivienda protegida de régimen general

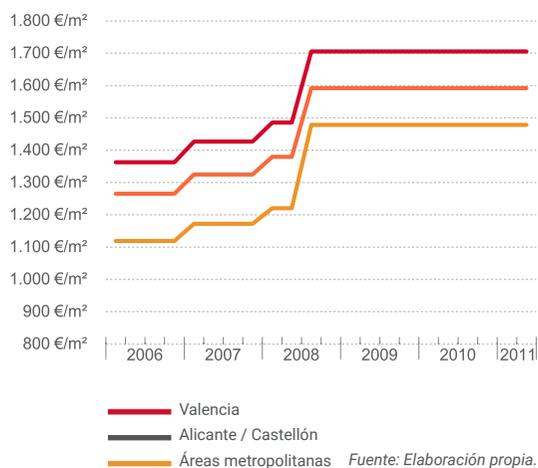


Gráfico 7. Evolución del IPV de vivienda nueva y de segunda mano



Gráfico 8. Evolución del precio medio tasado de vivienda libre

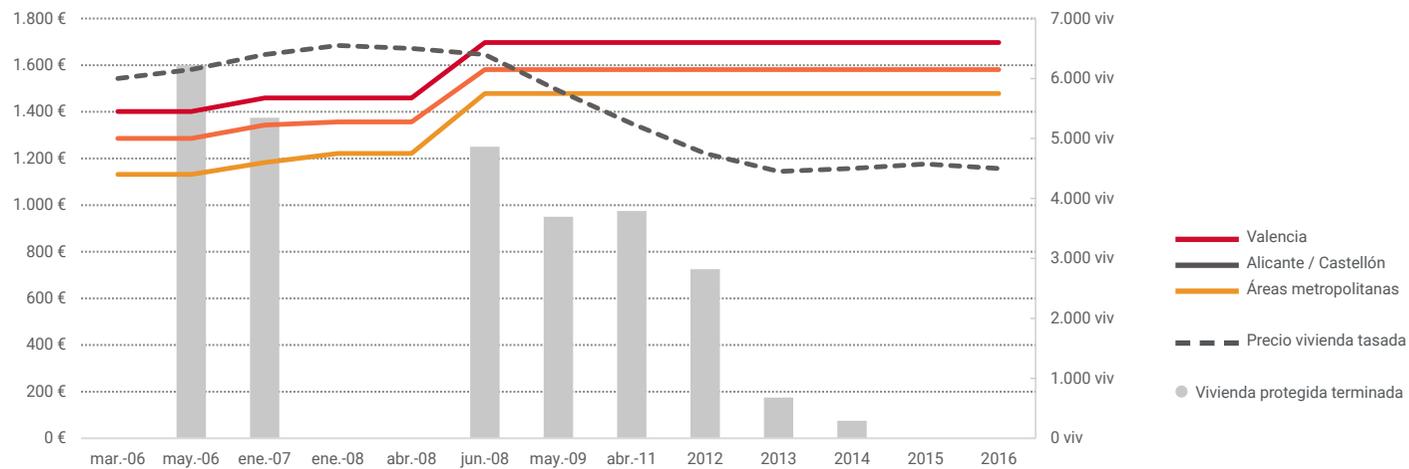


En el gráfico siguiente se puede visualizar cómo se concreta esta política. Los precios de mercado (valor tasado por el Ministerio de Fomento) suben hasta enero de 2008, en tanto que el diferencial con la vivienda protegida se sitúa en torno a los 200-400 € según la capital de provincia. Las terminaciones de vivienda protegida son de casi 5.000. Entre enero y abril los precios medios tasados se mantienen con una baja muy ligera y es en ese momento cuando se cede a los argumentos del sector

por la vía del incremento de precios para acercarse a la vivienda libre. En junio de 2008 oficialmente se incrementan los precios de la vivienda protegida entre un 20 y 30 %, y los precios medios de mercado comienzan a descender de forma significativa, al igual que las terminaciones de vivienda protegida entre 2009 y 2011. Las viviendas protegidas terminadas caen de forma significativa en 2012 y se hunden en 2013, coincidiendo con el final del plan 2009-2012 y los precios tasados más bajos.

El descenso de los precios aumentados tasados y el mantenimiento de los precios aumentados de la vivienda protegida lleva a la paradoja de proporcionarla a precios superiores (entre un 20 y un 40 %) a las tasadas a partir de junio de 2008.

Gráfico 9. Evolución del precio tasado de la vivienda en relación con los precios de VPO en régimen general



Fuente: Ministerio de Fomento.

La supresión en el Plan 2013-2016 redujo la vivienda protegida a un margen residual, y llevó a calificar vivienda protegida sin ayudas y con los precios de la vivienda protegida en régimen general. Esto se refleja en el gráfico con un significativo diferencial respecto de la vivienda media tasada y con la extinción de la vivienda protegida a partir de 2015, sin poder proporcionar alguna solución de continuidad en los suelos de reserva de vivienda protegida resultantes del desarrollo urbanístico precedente.

Atendiendo a los precios de la vivienda protegida, la libre y la producción inmobiliaria, la vivienda protegida decae en su actividad con el despegue de la libre, no solo en precios sino en actividad. Esta reflexión puede llevar a concluir que la vivienda protegida puede ser marginal y no tiene sentido, cuando es el momento de garantizar vivienda asequible no solo en términos financieros, sino con precios menores.

A pesar de ello, y con la crisis, los precios de libre y protegida han tendido a equipararse, y han sido arrastrados por el fuerte descenso de la producción inmobiliaria. En este contexto debería tomar importancia el papel que pueden desarrollar las disponibilidades de las reservas de suelo para vivienda protegida, y adecuar mecanismos que las hagan posibles en determinadas condiciones (prevalencia del alquiler, promoción pública en alquiler con mecanismos de compensación, etc).

Gráfico 10a. Número de viviendas libres y protegidas finalizadas

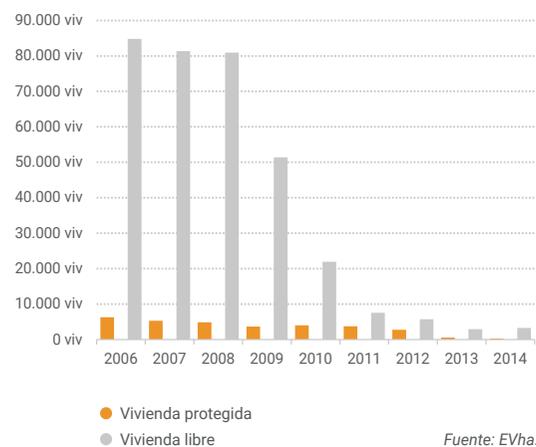
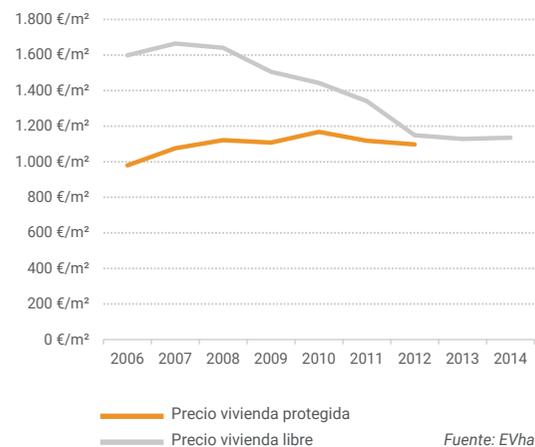


Gráfico 10b. Precio de las viviendas libres y protegidas



El impacto en la producción

En estos gráficos se observa el ritmo de la producción total de vivienda protegida en la Comunitat Valenciana desde 1981 a 2012, año en el que realmente queda eliminada del Plan de Vivienda 2013-2016.

De entre estas, el operador público promotor (antes IVVSA, luego EIGE, ahora EVha) ha llevado adelante promociones más variadas entre venta y alquiler, y con diferente intensidad, especialmente entre los años 2005-2009. El resultado total supone un 16,5 % en alquiler y el 83,5 % en venta, a precios de vivienda protegida. Con respecto a estos, se han revisado los precios de venta y alquiler por debajo de los módulos básicos para facilitar su ocupación.

Gráfico 11. Número de viviendas protegidas

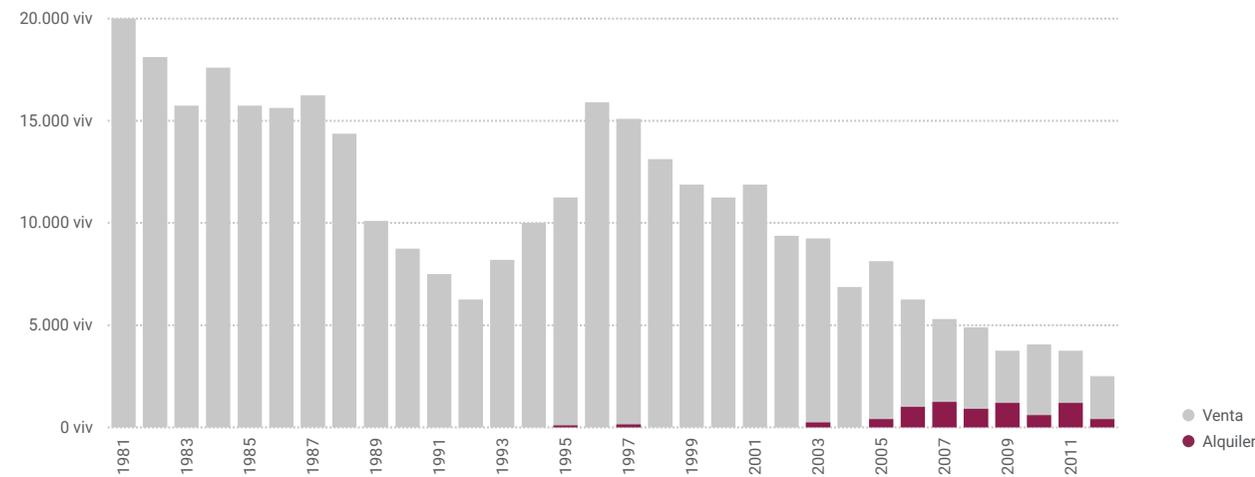


Gráfico 12. Número de promociones anuales del EVha

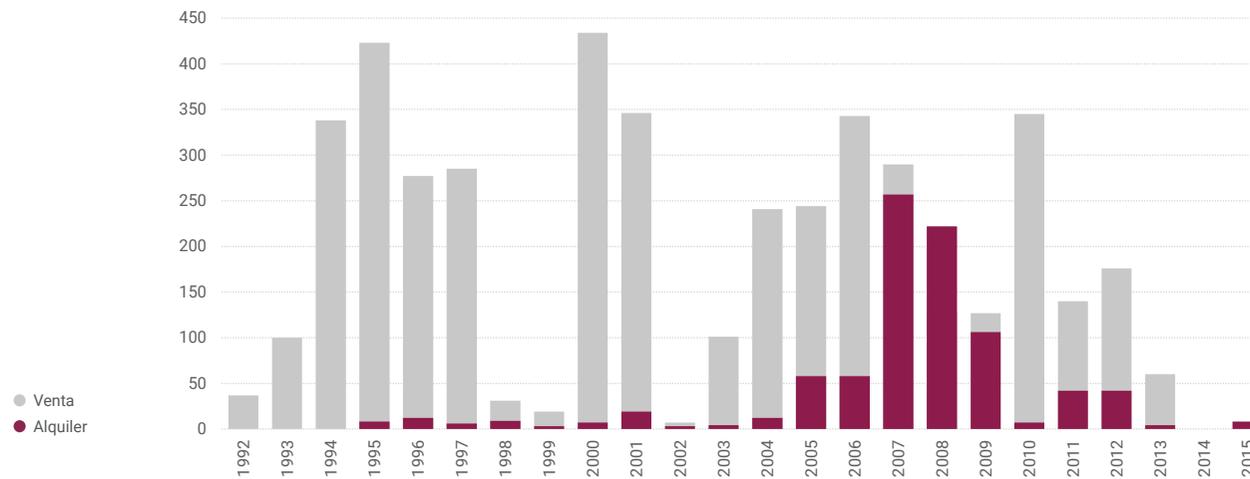
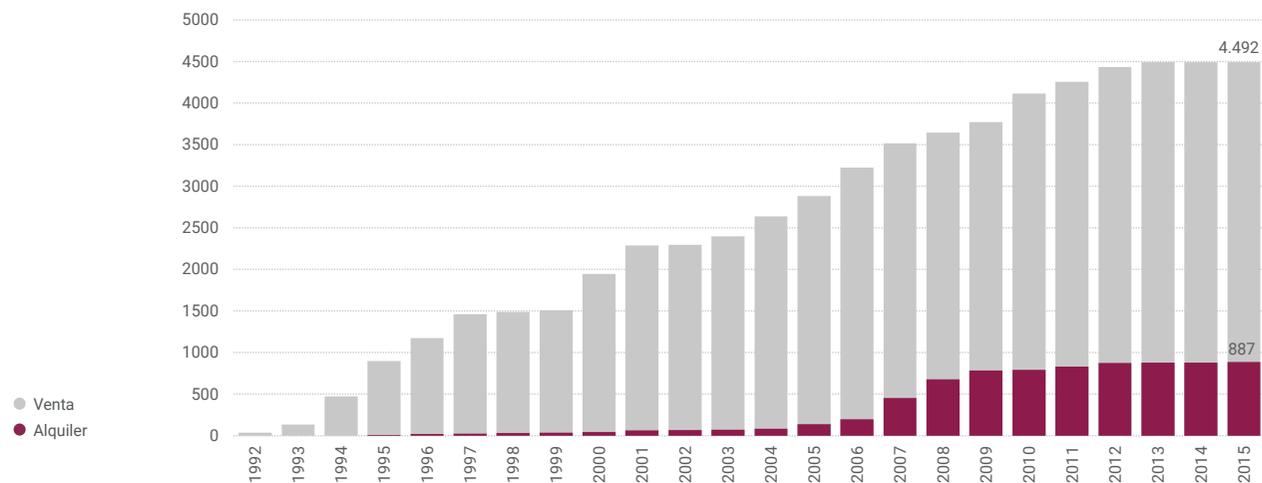


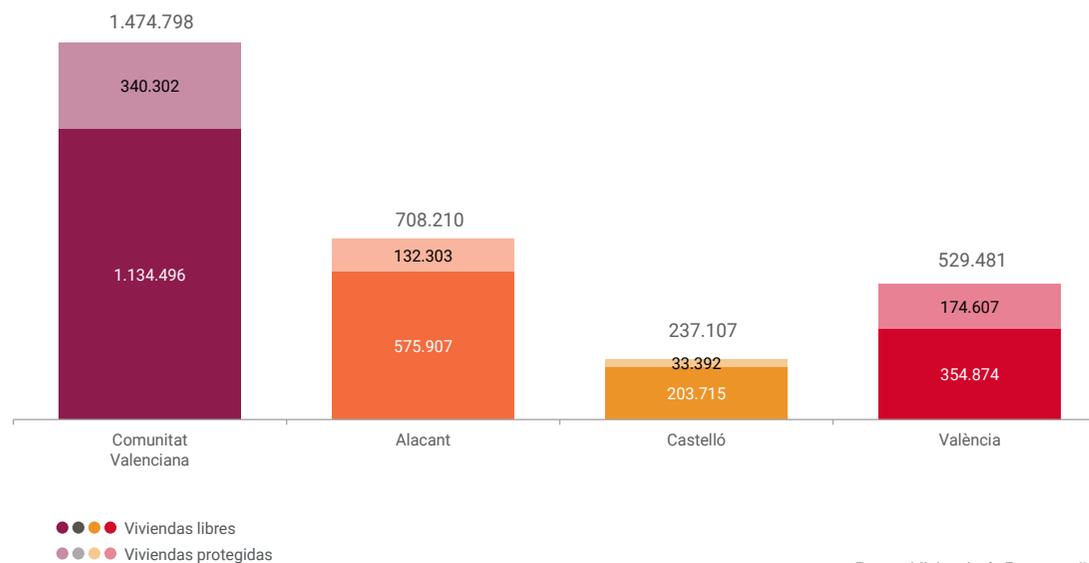
Gráfico 13. Número acumulado de promociones anuales del EVha



El comportamiento de la producción de vivienda en la Comunitat Valenciana arroja tendencias similares en cuanto a las viviendas totales terminadas en las tres provincias. Sin embargo, a partir del año 1996 la tendencia a la baja de la vivienda protegida es constante, anticipando el descenso de la producción total a partir de 2005 y siendo este más acentuado a partir de 2008 en todos los casos.

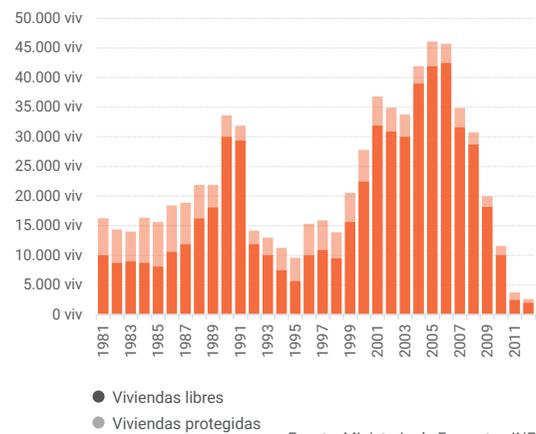
En el periodo comprendido entre 1981 y 2012, en España se terminaron 10.697.657 viviendas, de las que 2.429.818 eran protegidas, un 22,7 % del total, y 8.247.839 libres. Para el mismo periodo, en la Comunitat Valenciana se terminaron 1.474.798 viviendas, 340.302 protegidas, un 23,1 % del total, y 1.134.496 libres. Luego, la actividad de vivienda protegida ha resultado ser en términos relativos sobre el total de viviendas terminadas superior respecto a España entre 1992 y 2004, desciende por debajo en el periodo 2004-2011 y se iguala con su casi desaparición a partir de 2011. Los datos de viviendas libres y protegidas acumulados en el periodo 1981-2012 se reflejan en el Gráfico 15 y la evolución comparada en el mismo periodo en las tres provincias se puede observar en los gráficos de la página siguiente.

Gráfico 14. Número de viviendas nuevas libres y protegidas. 1981-2012



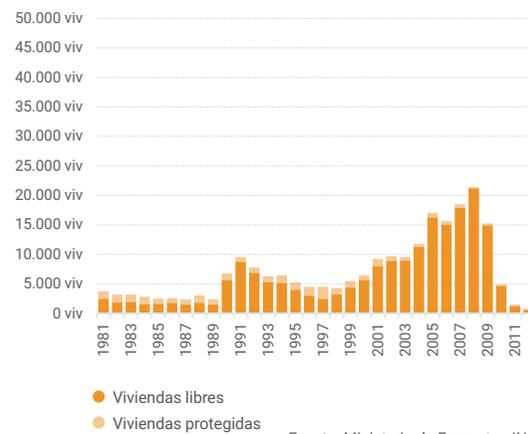
Fuente: Ministerio de Fomento - INE.

Gráfico 15. Número de viviendas nuevas libres y protegidas. Alicante



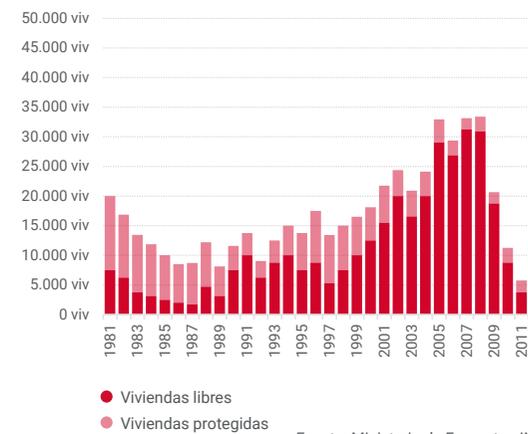
Fuente: Ministerio de Fomento - INE.

Gráfico 16. Número de viviendas nuevas libres y protegidas. Castellón



Fuente: Ministerio de Fomento - INE.

Gráfico 17. Número de viviendas nuevas libres y protegidas. Valencia



Fuente: Ministerio de Fomento - INE.

El impacto en el mercado

El enfoque habitual a la hora de establecer el peso de la vivienda protegida respecto del total de viviendas construidas es compararlo con el total de la producción inmobiliaria. Sin embargo, en tanto que la vivienda protegida se destina, por definición, a residencia habitual y permanente, parece más oportuno analizar su comparación con las viviendas principales más que con el conjunto del parque residencial. En un territorio como el de la Comunitat Valenciana, donde el peso de la vivienda secundaria y vacía es muy significativo (según el censo de 2011, el 20,6 % y el 16 %, respectivamente) y la producción en el último *boom* inmobiliario resultó muy elevada (1.134.496 viviendas), esta distinción es de incuestionable relevancia.

En la medida en que la producción de la vivienda protegida ha ido destinada a determinados sectores de rentas medias y medias-bajas, se ha de superar la estricta comparación de la “cuota de mercado” de la vivienda protegida respecto a la producción total de vivienda.¹² Se plantea, pues, analizar la evolución de la vivienda protegida en relación con la evolución de las viviendas principales partiendo de un análisis comparado de la evolución de los últimos censos de 1981- 2001 y 2011 en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Partiendo del parque de viviendas existente en 1981 y viendo su evolución en cada periodo intercensal 1981-1991, 1991-2001 y 2001-2011 se ofrece una serie de análisis que recoge de forma sistemática su evolución atendiendo a los tipos de viviendas (principales, secundarias y vacías), verificando el incremento para cada tipo, y, al mismo tiempo, proporcionando la información del periodo 1981-2011 y su variación acumulada.

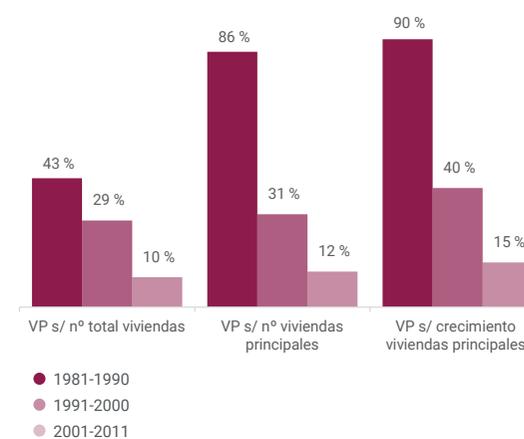
En las siguientes tablas se recoge las variaciones del crecimiento del parque en relación con las viviendas principales y las viviendas protegidas para obtener los datos relativos de vivienda protegida, esto es, el porcentaje de vivienda protegida respecto al de viviendas principales y al crecimiento de estas. Centrando el análisis a nivel agregado de Comunitat Valenciana, las viviendas protegidas respecto a la construcción total pasan de un 43,3 % en 1981-1991, a un 29,1 % en el período 1991-2000 y disminuye al 10 % en el periodo 2001-2011. Sin embargo, la vivienda protegida comparada con la construcción de viviendas principales representa en el periodo 1981-1990 el 85,8 %, un 31,2 % en el periodo 1991-2000 y un 11,9 % en el periodo 2001-2011. Las viviendas protegidas respecto al crecimiento del parque de viviendas principales, en el periodo 1981-1991, supone el 90 %, un 40 % en el periodo 1991-2000, y el 15 % en el periodo 2001-2011. Es decir, en el decenio 1981-1991, la producción de vivienda se basa en la vivienda protegida por encima del 80 %, desciende en torno al 35 % en 1991-2001 y se reduce al 10 % en el último decenio.

12. Trilla, C. (2010): “Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda”, en *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

Tabla 1. Evolución comparada de la vivienda protegida. Comunitat Valenciana

	Viviendas totales				Viviendas principales			Viviendas protegidas			
	Crecimiento parque	Reposición global	Construcción Viv. total terminadas	% terminadas/ crecimiento parque	Crecimiento parque principal	Reposición parque principal	TOTAL principales terminadas *estm	VP total terminadas	% VP s/construcción total	% VP s/construcción viv. principales	% VP crecimiento parque de viv. principales
1981-1990	355.899	2.712	353.187	99,2 %	169.280	8.846	178.126	152.803	43,3 %	85,8 %	90 %
1991-2000	413.605	31.951	381.654	92,3 %	277.647	78.220	355.867	111.073	29,1 %	31,2 %	40 %
2001-2011	672.407	58.807	731.214	108,7 %	494.151	123.296	617.447	73.441	10,0 %	11,9 %	15 %
TOTAL	1.441.911	24.144	1.466.055	101,7 %	941.078	210.362	1.151.440	337.317	23,0 %	29,3 %	36 %

Gráfico 18. Evolución de la participación de la vivienda protegida. CV



Fuente: Ministerio de Fomento - INE.

Estos datos se han elaborado para las tres provincias con la finalidad de contrastar el comportamiento en cada una de ellas con arreglo a tres referencias: peso de la vivienda protegida respecto de la construcción total, respecto de las viviendas principales y respecto del incremento del parque de viviendas principales.

Alicante es el territorio que presenta una menor presencia de vivienda protegida sobre la construcción total en los tres periodos estudiados, con el 31,1 %, 22,9 % y 9,3 %, y en relación con la construcción de viviendas principales, con el 65,9 %, 27,3 % y 11,3 %.

Castellón presenta un comportamiento similar al de Alicante respecto a la construcción total –35 %, 20,7 % y 5,2 %– y el peso de las viviendas protegidas respecto a las principales. Solo el primer

periodo supone el 100 % sobre la construcción de viviendas principales, el segundo 19,6 % y el tercero 7,2 %. Se constata la fuerte pérdida de la participación de la vivienda protegida entre 1981 y 1991.

En Valencia, los datos arrojan una mayor participación de la vivienda protegida respecto la construcción total: 65 %, 40,2 % y 13,5 %, así como en relación con las viviendas principales: 100 %, 39,5 % y 15 %.

Gráfico 19. Evolución de la participación de la vivienda protegida. Alicante

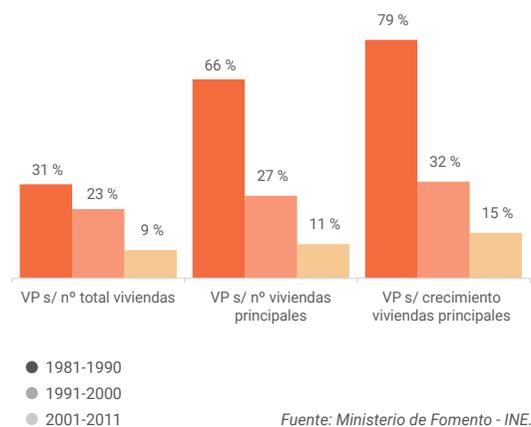


Gráfico 20. Evolución de la participación de la vivienda protegida. Castellón

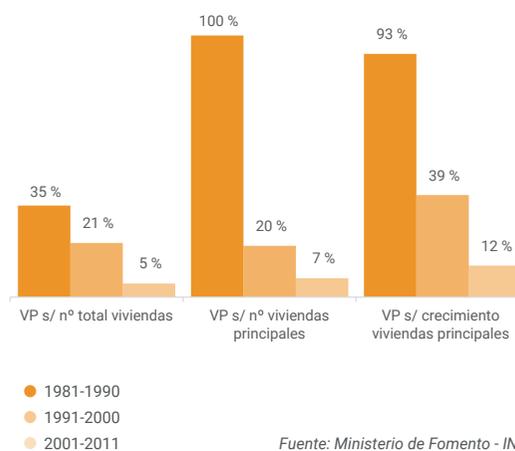
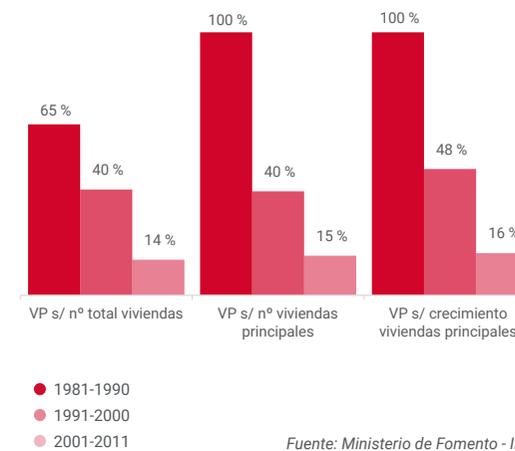


Gráfico 21. Evolución de la participación de la vivienda protegida. Valencia



En la conformación del parque se acusa la presencia a la baja de la vivienda protegida con un 23 % de media de las 1.474.798 viviendas –340.302 protegidas–, pasando en el decenio 1981-1991 de casi el 100 % de las viviendas hasta su práctica y efectiva desaparición en 2015.

En definitiva, en el periodo 1981 y 1991 la vivienda protegida respecto a las viviendas principales tiene un mayor protagonismo en Valencia, seguida de Castellón y Alicante. En el periodo 1991-2000 destaca Alicante, seguida por Valencia y Castellón con cifras similares. Finalmente, en el periodo 2001-2011, Castellón es el valor más bajo, 7,2 %, siendo en Alicante 11,3 % y 15 % en Valencia.

Comparar estas cifras aporta una visión del papel desarrollado por la vivienda protegida –toda en venta, salvo una cifra escasísima en alquiler–. Se constata la pérdida de peso en un proceso creciente de producción inmobiliaria, en el que el protagonismo de la vivienda protegida ha ido a la baja. Amplios sectores de población han visto reducirse, por tanto, su acceso a viviendas de precio asequible, de lo que resulta que la asequibilidad se convierta en sobreendeudamiento, y en parte sobre viviendas de menor calidad.

A ello se añade que durante el periodo de mayor actividad no se ha implementado una política de alquiler, a lo que se suma la reforma de la *Ley de Arrendamientos Urbanos* con medidas en contra de los intereses de los arrendatarios mayormente. Además, no se ha fomentado la promoción de alquileres públicos de forma diversificada, con lo que el problema habitacional se ha agravado.

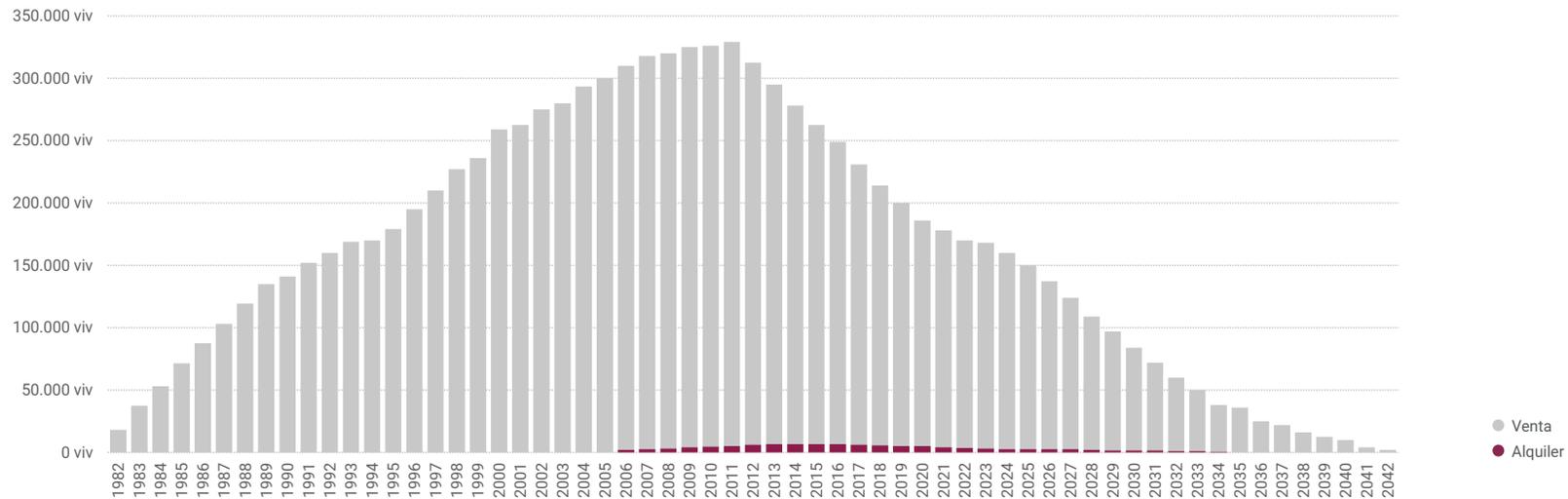
Por otra parte, el régimen de protección de las viviendas protegidas está establecido en 30 años, durante los cuales la transmisión debe hacerse por un precio tasado que determina la administración. Ello en teoría debería suponer un amortiguador para los segundos adquirentes que se encuentran con un precio máximo determinado. Pero el hecho que se haya eliminado la vivienda protegida supone que a partir de 2011 (1981+30) las viviendas tasadas dejen progresivamente de estarlo, a un ritmo de casi 17.000 al año en el periodo 2011-2017. Esto implica que las nuevas necesidades de vivienda deben cubrirse con mecanismos que necesariamente no pasan en sentido estricto por la nueva producción de vivienda protegida, y en todo caso pasan por el aprovechamiento de los suelos de reserva derivados de planeamientos urbanísticos pasados.

Habría que establecer un sistema lo suficientemente estable que posibilitara la disposición de vivienda a precios limitados, recurriendo a los diversos agentes que hoy operan. Pese a que la prevalencia de tiempos pasados del sector no sea deseable, sí los es su participación por medio de nuevos estímulos.

La rehabilitación debería jugar un papel en la creación de mano de obra, pero también hay que lograr fórmulas de financiación adaptadas a la realidad de la propiedad en división horizontal y la recuperación de vivienda vacía.

El régimen de protección a 30 años en la vivienda protegida va a suponer en la práctica el descenso del parque a razón de entre 10.000 y 15.000 viviendas por año, hasta su desaparición en 2042.

Gráfico 22. Parque de vivienda protegida en la Comunitat Valenciana. Extinción régimen protección 30 años



2.1.3.2. La producción de vivienda

La evolución del periodo 89-94 se caracteriza por el descenso de la vivienda protegida y la subida en 89-91 de la libre y su posterior caída hasta 1994. Esto lleva al Plan 92-95, planteado en términos anticíclicos, a compensar el descenso de la actividad. Su finalización determina el descenso gradual de la vivienda protegida hasta su desaparición en 2016. El siguiente gráfico representa la evolución de las viviendas terminadas entre 1981 y 2016, tanto libres como protegidas, y el total.

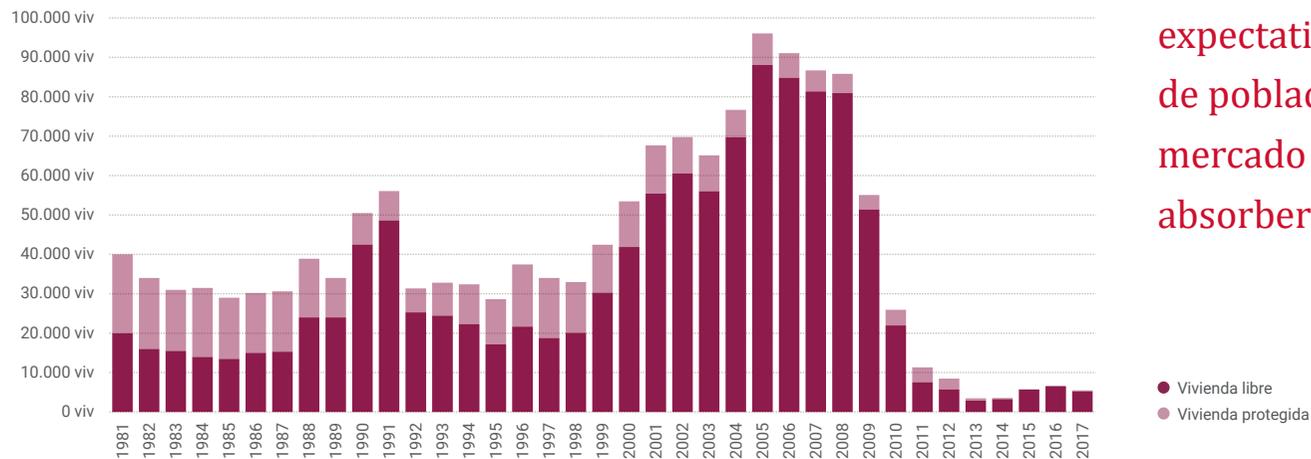
Por otra parte, la proyección acelerada del incremento de la vivienda libre hasta 2005-2006 tiene como consecuencia el estallido de la burbuja. En esas fechas, se pasa de más casi 100.000 viviendas terminadas en 2005 a poco más de 4.000 en 2011. Experimentará un ligero repunte a partir de 2013, todavía muy alejado incluso del año 1981.

Una aproximación territorial en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia posibilitan la comprensión del comportamiento del sector, aportando información sobre sus efectos y consecuencias.

Atendiendo a sus comportamientos sensiblemente diferenciados, destaca en cualquier caso Alicante, en donde se anuncia el declive de forma adelantada en 2006 y cuyos ciclos productivos condicionan el comportamiento global. La proximidad de Castellón respecto a Valencia puede justificar el acentuado descenso a partir de 2008. (Gráfico 25)

Para analizar los datos de forma homogénea se mide la intensidad de viviendas para cada 1.000 habitantes.

Gráfico 23. Evolución de la producción inmobiliaria en la Comunitat Valenciana, por tipo de promoción 1981-2017



Al comportamiento general del ciclo expansivo se unieron las expectativas del incremento de población, confiando en un mercado que sería capaz de absorber la oferta generada.

Fuente: Ministerio de Fomento.

Alicante y Castellón, en momentos de ciclo expansivo, siempre han mostrado una mayor producción residencial. Así fue en los años 1989 a 1991, la anterior fase expansiva, y en el último ciclo, entre 2005 y 2006, cuando se alcanzaron cotas muy relevantes.

Así, mientras la media en la Comunitat Valenciana en 2005 es de 21 viviendas terminadas por cada 1.000 habitantes (en España es de 13,5 en 2005 y de 15 en 2006), en la provincia de Valencia es de 13,6 viviendas, en Alicante de 27,6 viviendas y en Castellón de 33,5.

En 2008, con el descenso observado en Valencia y Alicante, y precipitándose la actividad, Castellón alcanza 36 viviendas terminadas por cada 1.000 habitantes, cifras, todas ellas, insostenibles y que generaron un considerable stock.

Las cifras así relativizadas (Gráfico 27) son elocuentes. Explican las consecuencias y la previsible distribución del stock, junto con las llamadas al rescate para poder asimilarlo. Así resultan unos stocks en 2012 de 27.253 viviendas en Castellón, 29.247 en Valencia y 47.022 en Alicante.

Es preciso atender también la evolución de la población y el incremento de habitantes registrado en el periodo 1995-2003. Tras el descenso relativo de la población en los primeros 80 y el estancamiento de la primera mitad de los 90, las variaciones de la población han registrado valores muy significativos a partir de 1996. El decenio 1998-2008 registra un incremento del 23 % de habitantes y del 41,6 % de hogares en la Comunitat Valenciana, que por territorios supone un incremento de habitantes del 31,6 % en Alicante, el 25,2 % en Castellón y del 16,7 % en Valencia, en cualquiera de los casos por encima del incremento en España del 14,6 %.

Gráfico 24. Producción inmobiliaria por provincias 1981-2018

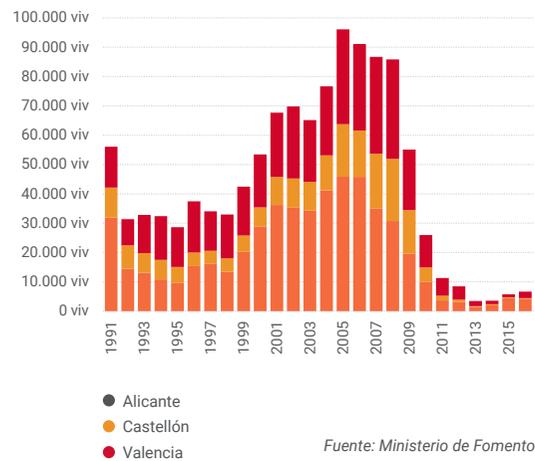


Gráfico 25. Nº de viviendas nuevas por cada 1.000 habitantes 1981-2016 (evaluación homogeneizada de la actividad)

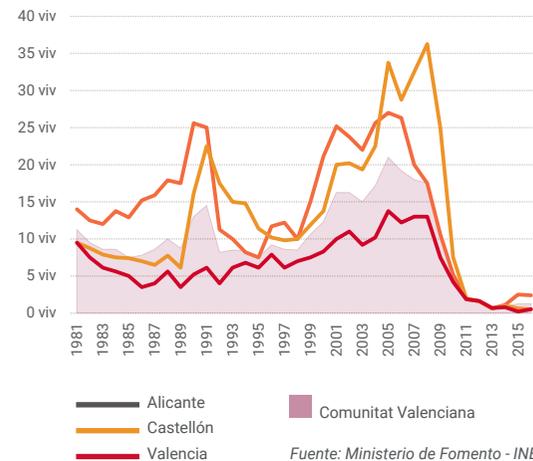
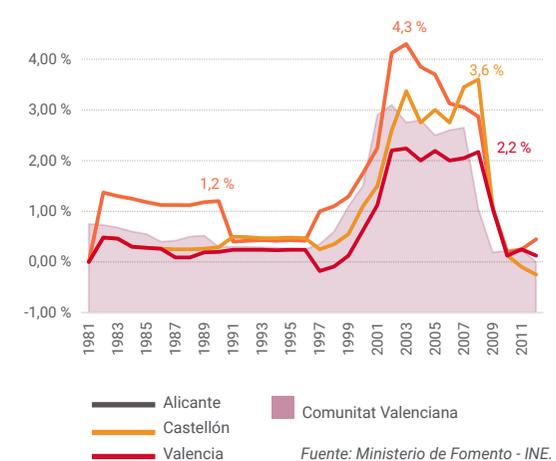


Gráfico 26. Incremento interanual de las tasas de variación censal por provincias 1981-2018



2.1.3.3. Afectados por la burbuja inmobiliaria

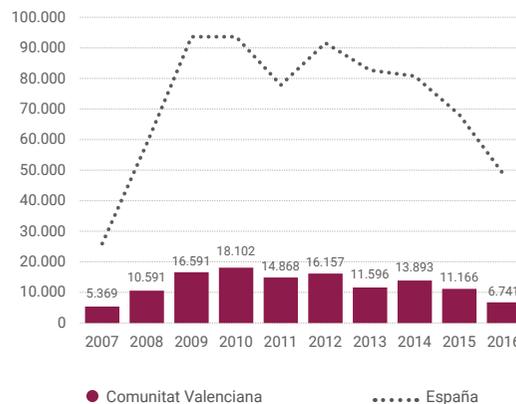
La burbuja inmobiliaria trajo consigo no solo las consecuencias del exceso de producción sino también el sobreendeudamiento de las familias. La parada en seco de la construcción y otros sectores provocó el aumento del paro. Esto, unido a una carga crediticia facilitada en su momento por las entidades financieras, condujo al paulatino incremento de los desahucios.

La estadística de desahucios fue contabilizada por el Consejo del Poder Judicial desde 2007. Desde 2011 incluye los relativos a lanzamientos por ejecuciones hipotecarias y los derivados de arrendamientos urbanos. En 2013, el Gobierno insta al INE que establezca una estadística de los desahucios. Se pone en marcha en 2014 e incorpora nuevos datos cualitativos.

La mayor parte de las ejecuciones hipotecarias se dan sobre vivienda usada. A partir de 2014 se inicia una tendencia convergente con las de vivienda nueva.

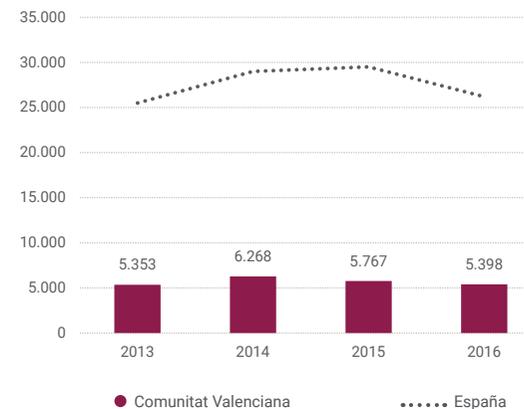
En la estadística INE se observa que las viviendas usadas registran más ejecuciones hipotecarias que las nuevas desde 2014, aunque van disminuyendo y convergiendo con estas. Muestra de todas formas una tendencia registrada en el *boom*: la adquisición de vivienda por sectores más vulnerables se efectuó de forma significativa sobre las viviendas existentes.

Gráfico 27. Nº de ejecuciones hipotecarias por el TSJ



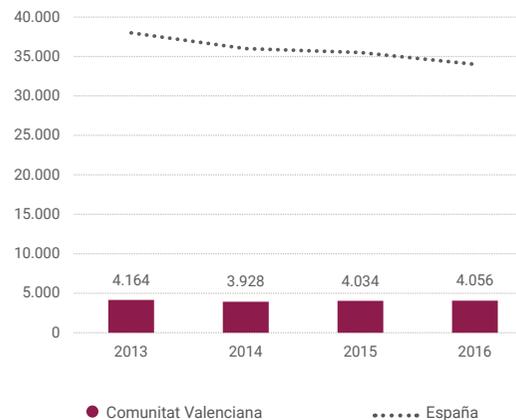
Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

Gráfico 28. Nº de lanzamientos hipotecarias por el TSJ



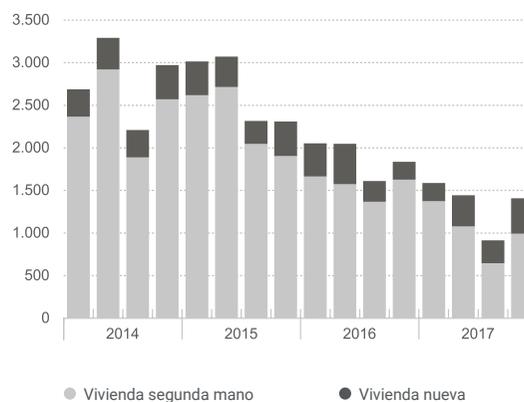
Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

Gráfico 29. Nº de lanzamientos hipotecarios por la LAU



Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

Gráfico 30. Nº de ejecuciones hipotecarias según tipo de vivienda



Fuente: INE.



2.1.3.4. Encuesta sobre política de vivienda

Las administraciones públicas, a través de las políticas de vivienda, disponen de una variedad de herramientas con las que mejorar la situación habitacional de la ciudadanía. Entre las posibles medidas destinadas a mejorar la situación habitacional de los hogares que se mencionan con frecuencia –algunas ya están en aplicación en mayor o menor medida– se pueden destacar las siguientes:

- Ampliar el parque público de viviendas
- Garantizar por ley el derecho a una vivienda en alquiler
- Conceder más ayudas al alquiler para facilitar el acceso a la vivienda
- Incrementar las ayudas a la rehabilitación con especial énfasis en la conservación, la accesibilidad y la eficiencia energética
- Otorgar ayudas a la adaptación de la vivienda para personas mayores o con diversidad funcional (movilidad reducida...)
- Introducir un canon (impuesto) a las viviendas que se mantienen vacías sin justificación en zonas con alta demanda de vivienda
- Mediar y proteger contra los desahucios a las personas y familias con dificultades económicas

En líneas generales, las siete medidas examinadas cuentan con la aprobación de una mayoría de los hogares de la Comunitat Valenciana según el ENDV, estando más del 50 % de los hogares totalmente o bastante de acuerdo con ellas. De entre estas, tres consiguen un nivel de acuerdo cercano a la unanimidad, esto es, por encima del 95 %. Se refieren a una mayor dotación de las ayudas para la adaptación de las viviendas a personas con necesidades especiales (1ª posición) y para las ayudas a la rehabilitación en general (3ª), así como las medidas de protección de los hogares con dificultades económicas contra los desahucios (2ª).

Las dos siguientes medidas que alcanzan mayor nivel de acuerdo obtienen una tasa de aprobación por encima del 90 %. La propuesta de facilitar el acceso a la vivienda con más ayudas para el alquiler consigue el acuerdo del 93,1 % de los hogares. A continuación, garantizar por ley el derecho de todos los hogares a una vivienda en alquiler, una de las medidas estrella de la política de vivienda valenciana materializada en la *Ley por la Función Social de la Vivienda*, se aprueba por el 92,4 % de los hogares de la Comunitat Valenciana. Es decir, ni siquiera el 8 % de los hogares han expresado su desacuerdo con esta medida.

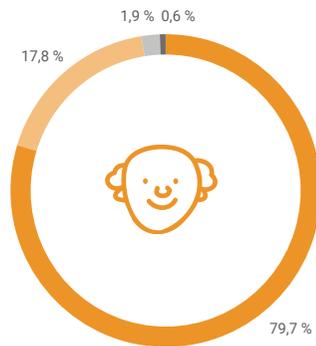
Las medidas destinadas a la ampliación del parque público de viviendas cuentan con el acuerdo de cerca de 4 hogares de cada 5 (78,9 %) y, por úl-

timo, la medida que más divide la opinión de los hogares es la introducción de un canon (impuesto) a las viviendas que se mantienen vacías sin justificación en zonas con alta demanda de vivienda. Aún así, los hogares que están de acuerdo con esta medida, el 56,1 %, superan claramente los que manifiestan su desacuerdo (el 43,9 %).

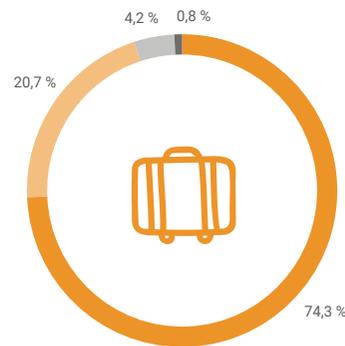
En el Estudio de Necesidades y Demanda de Vivienda de 2017 se evaluó el posicionamiento de la ciudadanía de la Comunitat Valenciana frente a siete medidas concretas sobre política de vivienda, respecto a las cuales la población manifiesta un amplísimo apoyo.

Estudio de Necesidades y Demanda de Vivienda de 2017

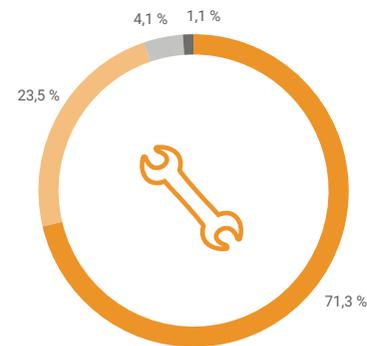
Grado de acuerdo con las medidas para mejorar el acceso a la vivienda



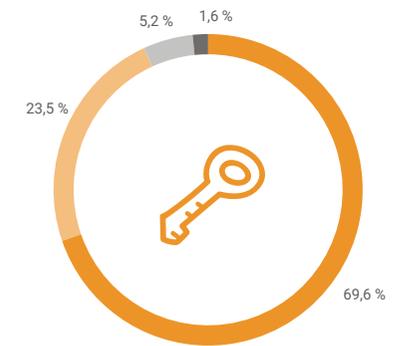
Dar ayudas a la adaptación de la vivienda para personas mayores/diversidad funcional



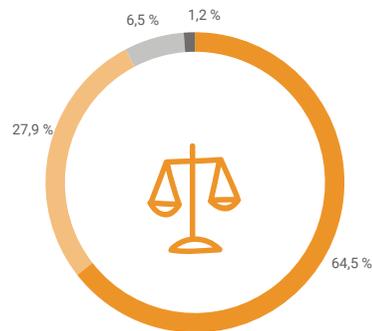
Mediar/proteger contra los desahucios a las personas/familias con dificultades económicas



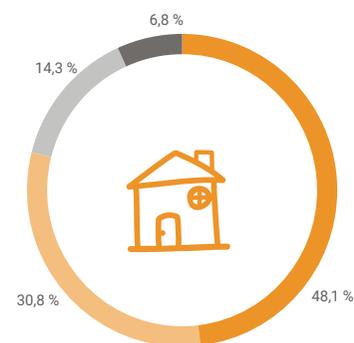
Dar más ayudas a la rehabilitación



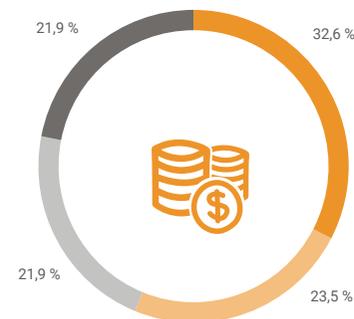
Dar más ayudas al alquiler para facilitar el acceso a la vivienda



Garantizar por ley el derecho a una vivienda en alquiler



Ampliar el parque público de viviendas



Introducir un canon (impuesto) a las viviendas que se mantienen vacías en zonas con alta demanda



Fuente: ENDV 2017.

2.1.4. Últimas actuaciones en la Comunitat Valenciana

062

En este apartado se presenta las iniciativas instrumentales en torno al derecho a la vivienda desarrolladas durante los últimos años por la Generalitat Valenciana.

Entre las actuaciones llevadas a cabo, destaca la aprobación de la *Ley por la Función Social de la Vivienda*; la gestión de subvenciones económicas para ayudar al alquiler de viviendas, así como para su conservación y rehabilitación; la regulación de nueva normativa en materia de rehabilitación y regeneración urbana; la elaboración de herramientas e instrumentos de apoyo y diversas iniciativas de participación, información y comunicación.

Asimismo, se resume las intervenciones realizadas en los últimos años en materia de vivienda pública por parte de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (EVha), así como las intervenciones previstas recogidas en el Plan Plurianual de Rehabilitación y Ampliación del Parque Público de Vivienda que ha presentado en abril de 2018 la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana y que extiende su vigencia durante tres años (hasta 2020, incluido).



2.1.4.1. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana

Esta ley tiene como objetivo hacer efectivo el derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada, así como dar respuesta a la demanda ciudadana para generar políticas públicas de vivienda, ampliar el parque público, y evitar, en la medida de lo posible, los desahucios de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Esta nueva norma concibe la vivienda como un servicio de interés general y aproxima el derecho de la vivienda a los pilares básicos del Estado de Bienestar, a la altura de la sanidad, la educación o la dependencia. Se reconoce el derecho subjetivo al acceso a una vivienda asequible, digna y adecuada a aquellas personas que cumplen los requisitos de la ley. Además, este derecho será exigible ante la Administración, y dispondrá de las garantías de reclamación previstas en el ordenamiento jurídico.

Tal como establece la ley, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio tiene que poner en marcha los mecanismos necesarios para favorecer la vivienda digna y asequible para todas las personas, prestando especial atención a aquellas que presentan una situación de necesidad y de mayor riesgo.

A lo largo de su articulado, la ley prevé distintas soluciones residenciales tanto para los jóvenes, como para las personas sin medios ni recursos económicos, las mujeres víctimas de violencia de

género, las personas con diversidad funcional o las personas que se encuentran en especiales circunstancias de exclusión social o emergencia social por haber sido privadas de su vivienda habitual.

InfoHabitatge

En el contexto de la *Ley por la Función Social de la Vivienda* de la Comunitat Valenciana se constituye la plataforma digital InfoHabitatge como la puerta de acceso de los ciudadanos hacia este derecho universal.

En InfoHabitatge, la ciudadanía encontrará diversos mecanismos e indicación de cómo inscribirse en el registro de demandantes o acceder a información de interés. Servirá de guía y asistencia en el proceso para hacer efectivo el derecho a una vivienda con las diferentes soluciones residenciales que el nuevo marco normativo contempla.

En InfoHabitatge se irá incorporando progresivamente los diferentes accesos a los distintos portales de información a medida que estos se vayan haciendo efectivos.

2.1.4.2. Definición y desarrollo de ayudas económicas en materia de vivienda

La Generalitat ha movilizado importantes recursos humanos y económicos para la regulación y gestión de subvenciones en materia de vivienda, que desde el año 2016 se han materializado en diversos programas de ayudas para el alquiler, la rehabilitación de edificios de viviendas, la elaboración de informes sobre el estado de conservación de los edificios de viviendas y la regeneración o renovación urbanas en entornos residenciales.

Ayudas públicas vinculadas a los Planes Estatales de Vivienda

En cuanto a los programas de ayudas vinculados al Plan Estatal de Vivienda, el Gobierno autonómico ha desarrollado varias convocatorias anuales de subvenciones, en las que además del presupuesto consignado por el Ministerio se incorporaron determinadas partidas presupuestarias para reforzar estos programas.

El Gobierno Autonómico, aquel que tiene las competencias en materia de conservación y mejora de la edificación y la regeneración urbana, ha de gestionar las ayudas establecidas por el Ministerio a través de los Planes Estatales y, en la medida de sus posibilidades, establecer y gestionar subvenciones con fondos propios.

Plan Estatal de Vivienda 2013- 2016

En el BOE de 10 de abril de 2013 se publicó el Real Decreto¹³ regulador de este plan estatal de ayudas y el 14 de octubre de 2014 se suscribió el Convenio¹⁴ de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Generalitat para ejecutar este plan. Este plan fue prorrogado hasta 2017. Los programas de ayudas recogidos en dicho Plan Estatal fueron los siguientes:

1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos
2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda
3. Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler
4. Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria
5. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas
6. Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios
7. Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas
8. Programa de apoyo a la implantación y gestión del Plan

En desarrollo de este plan, desde el año 2015 se puso en marcha diversas convocatorias anuales, a través de la publicación de sus órdenes y resoluciones correspondiente. Estas permitieron subvencionar los siguientes expedientes:

13. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

14. Resolución de 14 de octubre de 2014, de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, por la que se publica el convenio de colaboración con la Comunitat Valenciana para la ejecución del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

Ayudas al alquiler de vivienda

Este programa permite la subvención de parte de los pagos del alquiler de una vivienda, con objeto de facilitar el acceso y la permanencia en régimen de alquiler.

		2015	2016	2017
Nº DE EXPEDIENTES	Alicante	452	1.290	2.653
	Castellón	748	1.702	2.632
	Valencia	1.218	2.923	1.741
	Comunitat Valenciana	2.418	5.915	12.426
	AYUDAS CONCEDIDAS (€)	2.993.814	7.939.331	17.814.171

Ayudas a la rehabilitación edificatoria

Este programa permite la subvención de actuaciones de rehabilitación en los elementos comunes de edificios de viviendas en materia de conservación, y mejora de su eficiencia energética y su accesibilidad.

		2015	2016	2017
Nº DE EXPEDIENTES	Alicante	36	141	144
	Castellón	25	78	136
	Valencia	103	424	553
	Comunitat Valenciana	164	643	833
	AYUDAS CONCEDIDAS (€)	3.667.677	11.153.236	14.519.692

Ayudas a la elaboración del Informe de Evaluación de los Edificios de Viviendas (IEE.CV)

Este programa permite la subvención de parte de los honorarios técnicos para la elaboración del Informe de Evaluación del Edificio. Se trata de un informe obligatorio en la Comunitat Valenciana para los edificios con más de 50 años de antigüedad y aquellos que optan a ayudas públicas para su rehabilitación.

		2015	2016	2017
Nº DE EXPEDIENTES	Alicante	46	108	81
	Castellón	15	45	62
	Valencia	191	497	616
	Comunitat Valenciana	252	650	759
	AYUDAS CONCEDIDAS (€)	79.236	201.839	326.559

Ayudas en el marco del programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas (ARRU)

Este programa favorece la subvención de actuaciones de rehabilitación de los edificios de viviendas existentes dentro de un área previamente delimitada. Consta de una mayor dotación económica que se subvenciona a través del programa de Rehabilitación Edificatoria y supone la implicación del ayuntamiento correspondiente, organismo que gestiona y facilita las ayudas. Asimismo este programa permite la renovación de edificios en sustitución de los previamente demolidos, la subvención de los realojos necesarios y conlleva la mejora del entorno urbano del área gracias a actuaciones de reurbanización o diseño y ejecución de nuevos espacios públicos.

	2015	2016	2017
Nº de ARRU en gestión	15	15	11

Ayudas en el marco del programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas

Este programa está dirigido a aquellas propuestas de regeneración urbana en las que se impulse la sostenibilidad ambiental en edificios y espacios públicos. Asimismo, se espera que impliquen una renovación de áreas funcionalmente obsoletas para permitir la recualificación de los espacios públicos e impulsen la cohesión social y la actividad económica. La actuación seleccionada en la Comunitat Valenciana, localizada en Quart de Poblet, ha sido la única a nivel estatal que ha recibido fondos de este programa.

	2015	2016
Nº de expedientes en gestión	2	1
AYUDAS CONCEDIDAS (€)	987.200	477.200

Plan Estatal de Vivienda 2018-2021

El Plan Estatal vigente¹⁵ para 2018-2021 se estructura en los siguientes programas:

1. Subsidiación de préstamos convenidos
2. Ayudas al alquiler de vivienda
3. Ayudas a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual
4. Fomento del parque de vivienda en alquiler
5. Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas
6. Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas
7. Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural
8. Ayuda a los jóvenes
9. Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad

Actualmente la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio está trabajando en las siguientes órdenes para aprobar las bases reguladoras de las ayudas de algunos programas del Plan Estatal, en régimen de concurrencia competitiva:

- Ayudas al alquiler de vivienda
- Ayudas de rehabilitación de edificios del Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, con un presupuesto de 1.000.000 € procedentes del Ministerio de Fomento y 210.000 € procedentes de la Generalitat Valenciana
- Ayudas de rehabilitación de edificios del Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas, con un presupuesto de 9.000.000 € procedentes del Ministerio de Fomento y 1.600.000 € procedentes de la Generalitat Valenciana
- Ayudas de rehabilitación de viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva, dentro del Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas, con un presupuesto de 3.900.000 € procedentes del Ministerio de Fomento y 700.000 € procedentes de la Generalitat Valenciana
- Ayudas del Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural

Es de destacar que, por primera vez, habrá convocatoria de ayudas del Plan Estatal para el interior

de las viviendas y para viviendas unifamiliares. La Generalitat ha aumentado además el presupuesto para las ayudas a la rehabilitación.

En general, las ayudas adicionales que aporta la Generalitat suman un 10 % del coste subvencionable. Añadidas a las ayudas del Ministerio de Fomento se puede alcanzar con carácter general ayudas de un 50 % del coste subvencionable, y en condiciones especiales económicas y con residentes mayores o con discapacidad hasta un 85 % del coste subvencionable.

Todo ello con arreglo a los presupuestos iniciales. Pueden estar sometidos eventualmente a la evolución del convenio.

Adicionalmente, desde la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, en desarrollo de los programas del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, se está elaborando las bases reguladoras del Programa de fomento del parque de viviendas en alquiler y las del Programa del Área de Rehabilitación y Renovación Urbana (ARRU). En el próximo ejercicio se convocará las ayudas.

¹⁵ Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Ayudas públicas de la Generalitat Valenciana

La Generalitat ha puesto en marcha programas de ayudas con fondos propios. De esta forma se ha podido subvencionar actuaciones no contempladas por los programas del Ministerio desde 2017, permitiendo, por un lado, movilizar de forma pionera la reforma interior de las viviendas y, por otro, mantener el impulso a la elaboración de Informes de Evaluación de los Edificios de viviendas en la Comunitat Valenciana.

Ayudas para atender al pago del alquiler en situaciones de emergencia social 2016

Concesión de subvenciones a los Ayuntamientos para contribuir al pago del alquiler a personas físicas o unidades de convivencia que se encuentren en situación de emergencia social y no pueden hacer frente al pago del alquiler: 3.329 familias se ha beneficiado de estas ayudas que se han concedido por primera vez en 2016.

Ayudas para evitar la pobreza energética en hogares

Se concede ayudas, a través de los municipios de la Comunidad Valenciana, a aquellos hogares que por sus ingresos no puedan hacer frente al pago de los suministros de energía eléctrica, gas y agua.

Plan Renhata - Plan de Reforma Interior de Vivienda 2017 y 2018

La Generalitat definió y gestionó en 2017, de forma pionera, el Plan de reforma interior de viviendas, Plan Renhata, que contempló subvenciones a los propietarios, usufructuarios o inquilinos, para actuaciones sobre los elementos privativos de la vivienda y dirigidas a la mejora de su calidad, sostenibilidad, accesibilidad y habitabilidad, con una dotación presupuestaria de 3.000.000 €.

Con este tipo de incentivo, además de mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas como demanda la ciudadanía, se pretende también fomentar la actividad en el sector de la construcción, muy castigado por la reciente crisis económica y, en particular, el sector de producción de materiales de construcción como revestimientos cerámicos o de piedra, sanitarios o mobiliario de cocina y baño, que constituyen un sector empresarial estratégico en la Comunitat Valenciana.

La alta respuesta obtenida en la convocatoria 2017 para estas ayudas, que superó la dotación presupuestaria disponible, confirma lo acertada de la medida. De ahí que en la convocatoria de 2018 se ampliase la dotación presupuestaria hasta 5.416.000 €.

Las actuaciones subvencionables son:

- Reforma de los cuartos húmedos (cocinas, baños, aseos, lavaderos) para adecuarlos a las condiciones actuales de habitabilidad, incluyendo si es necesario la adaptación de las instalaciones a la normativa vigente
- Reforma de la vivienda para adaptarla a personas con diversidad funcional y movilidad reducida (ampliación de espacios de circulación, cambio de puertas, instalación de señales acústicas o luminosas,...)

2017	Nº de expedientes (viviendas)	AYUDAS CONCEDIDAS (€)
Alicante	95	330.214
Castellón	151	514.451
Valencia	617	2.155.335
Comunitat Valenciana	863	3.000.000

Dado que el Plan Estatal vigente contempla ya la subvención de actuaciones en el interior de la vivienda, la Generalitat coordinará estas ayudas con las del Plan Renhata de forma que se faciliten a los ciudadanos las mejores condiciones. Esta coordinación se verá reflejada en las próximas convocatorias.

Ayudas para la implantación del Informe de Evaluación del Edificio 2018

Debido a la suspensión de ayudas para la realización de los IEE según el Plan Estatal vigente, la Generalitat Valenciana ha previsto mantener las subvenciones para la elaboración de IEE en la Comunitat Valenciana mediante una línea propia de ayudas para el año 2018 con una dotación presupuestaria de 295.000 €.

Incentivar la elaboración del IEE, en especial por las comunidades de propietarios, es el paso previo a emprender actuaciones de rehabilitación.



2.1.4.3. Otras regulaciones normativas

Decreto regulador del Informe de Evaluación del Edificio, IEEV.CV y procedimiento técnico vinculado

La Generalitat, con motivo de los numerosos antecedentes normativos publicados en la Comunitat Valenciana relativos al deber de inspección y conservación de los edificios de viviendas y de las innovaciones técnicas en esta materia, consideró necesaria la clarificación del Informe de Evaluación de los Edificios en cuanto a denominación, casuística, contenido y alcance, con el objeto, por otra parte, de simplificar y dar coherencia a las actuaciones de inspección a través de un procedimiento que dé lugar a un documento ajustado a su finalidad. Por ello, en mayo de 2018 se publicó el Decreto 53/2018, regulador del IEEV.CV, cuya entrada en vigor se producirá en agosto de 2018.

El Decreto establece como obligatorio que los propietarios de los edificios de viviendas que tengan una antigüedad mayor a 50 años o aquellos que pretendan acogerse a ayudas públicas para su rehabilitación realicen, a través de un técnico competente, un informe sobre el estado de conservación del edificio que contenga además la evaluación de su eficiencia energética y de sus condiciones de accesibilidad. Este informe se deberá actualizar cada 10 años y, para que sea eficaz, debe estar redactado conforme al procedimiento reconocido por el DRD 08 en vigor denominado *Procedimiento*

para la elaboración del informe de evaluación del edificio. Comunitat Valenciana, el cual incluye la "Guía de inspección y la herramienta informática IEEV.CV", así como estar registrado en el registro público telemático que la Generalitat ha habilitado a tal efecto.

Esto permitirá a la Generalitat el análisis del estado del parque residencial existente en la Comunitat Valenciana y establecer, en consecuencia, las políticas mejor orientadas en materia de regeneración urbana. Garantizará a los ayuntamientos el acceso a una información racionalizada sobre los inmuebles de su municipio y facilitará las acciones de control y supervisión que considere oportunos, así como establecer las estrategias de rehabilitación y regeneración prioritarias en aquellas zonas en las que detecten mayores necesidades de intervención.

Revisión de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana

El Consell inició a finales de 2016 el proceso de elaboración del anteproyecto¹⁶ de ley de modificación de la Ley 5/2014, LOTUP,¹⁷ cuyos objetivos en materia de vivienda son, entre otros, priorizar la gestión de la vivienda de protección pública para alquiler o derecho de superficie, garantizar la re-

serva mínima de suelo para vivienda protegida, aclarar la definición de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, definir las actuaciones de minimización del impacto sobre las viviendas diseminadas en el medio rural, regular el deber de inspección y conservación de los edificios, además de incorporar de forma general la igualdad de género entre los criterios básicos para la gestión y ocupación racional del suelo.

Ley 3/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana

Constituye el objeto de la ley la adopción de medidas para paliar y reducir la pobreza energética en los hogares en situación de vulnerabilidad social de la Comunitat Valenciana, así como establecer medidas efectivas y preventivas para incrementar el ahorro y la eficiencia energéticas.

16. Resolución de 15 de noviembre de 2016, de la Conselleria de vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio por la que se inicia el procedimiento de elaboración y tramitación del proyecto normativo de modificación de la *Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*.

17. Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

2.1.4.4. Impulso a la calidad de la vivienda

En la Comunitat Valenciana se dispone desde 2004 de la *Ley de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE)*,¹⁸ que tiene como principal objeto el de regular y fomentar la calidad del proceso de la edificación. En ese marco, se estableció en 2006 un sistema de documentos reconocidos por la Generalitat Valenciana para el fomento de la calidad, regulados según el Decreto 132/2006.¹⁹ Aun no siendo normativos, ya que su aplicación es voluntaria, sirven de referente en el sector al proponer unos niveles recomendados y facilitan el consenso entre los diferentes agentes.

Se trata de un amplio abanico de instrumentos cuya finalidad es facilitar la aplicación e interpretación de la normativa, el trabajo técnico de los profesionales mediante guías de mejora de los requisitos básicos o el conocimiento de los elementos constructivos. También promueve mejorar la utilización de sistemas constructivos y productos más adaptados a las necesidades actuales, posibilita la ejecución correcta en obra mediante las cartillas de obra, establece protocolos de inspección, evaluación, intervención y mantenimiento en viviendas existentes, proporciona instrumentos de medida y seguimiento de la evolución de los costes de la construcción, facilita la información para establecer estrategias de diseño y regeneración urbana, etc. En suma, una serie de guías, catálogos, cartillas de obra, herramientas informáticas, bases de datos, etc. puestas a disposición

del sector que impulsan de muy diversas formas la calidad en la edificación de viviendas. De entre las últimas actuaciones en este sentido se pueden destacar:

- La aplicación informática en su versión 3.0.0 permite elaborar los Informes de Evaluación de Edificios en la Comunitat Valenciana, IEEV. CV, con arreglo al Decreto 53/2018 desde su entrada en vigor el 7 de agosto de 2018.
- La Calificación Energética Residencial Método Abreviado, CERMA v4.2.5, permite exportar los datos introducidos en el IEEV.CV y obtener la Certificación Energética del edificio de viviendas.
- El Programa de Operaciones de Mantenimiento en Edificios Existentes, POMEES, permite generar un programa de mantenimiento para edificios de viviendas existentes a partir de los datos introducidos en el IEEV.CV.
- La guía para la redacción del Plan de control según el LG 14 (Libro de Gestión) ayuda a los proyectistas en la redacción del anejo a las mejoras en los proyectos de obras de ejecución en aplicación del Reglamento de Gestión de la Calidad en Obras de Edificación en la Comunitat Valenciana.
- La guía de condiciones básicas de vivienda existente y documento del extracto de hojas

de chequeo para los técnicos colaboradores que participan en la solicitud de las ayudas Renhata establece condiciones de habitabilidad, funcionalidad y seguridad básicas para los edificios de viviendas, definiendo un nivel mínimo de satisfacción del derecho a una vivienda digna.

- Los cuadernos de lesiones describen, de manera práctica y sencilla, los distintos procesos patológicos que pueden afectar al edificio y a sus elementos constructivos.
- La Base de Datos de Construcción 2018 pone al alcance del sector con su visualizador gratuito precios y características de referencia.
- El presupuesto estimado de obras de reforma es una aplicación online gratuita de coste de obras de reforma en baño o cocina y accesibilidad en zaguanes.
- La guía de mejora de la accesibilidad en edificios de vivienda existente pone a disposición de los técnicos una herramienta para facilitar la solución de los principales problemas en esta materia.

18. Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación.

19. Decreto 132/2006, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regulan los Documentos Reconocidos para la Calidad en la Edificación.

2.1.4.5. Instrumentos de fomento de la mejora del parque de vivienda existente a través de la regeneración urbana

Apoyo a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado

Con la finalidad de facilitar a los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana el acceso a la financiación FEDER para intervenciones en el medio urbano, el año 2015 la Conselleria de Vivienda, Obras públicas y Vertebración del Territorio inició una línea de apoyo técnico a municipios.

A la vista de las convocatorias previstas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la selección de Estrategias de Desarrollo Sostenible Integrado (EDUSI) y su cofinanciación a través del programa operativo FEDER de Crecimiento Sostenible 2014-2020, se publicó una *Guía de Orientaciones* que recapitulaba la información esencial y aclaraciones sobre los ejes prioritarios del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020 que tiene impacto en el desarrollo de las ciudades y la presentación de propuestas.

Las tres convocatorias realizadas por el Ministerio han permitido que un total de 20 Estrategias en la Comunitat Valenciana hayan conseguido financiación FEDER para la ejecución material de actuaciones en su entorno urbano por un importe total de 147.600.000 €, muchas de las cuales se refieren a la mejora de barrios y, por tanto, a la mejora de las viviendas y la calidad de vida de sus ocupantes.

Visor de Espacios Urbanos Sensibles

La Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana, en colaboración con el Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València, el Instituto Cartográfico de Valencia y el Instituto Valenciano de la Edificación, ha elaborado el *Visor de Espacios Urbanos Sensibles* de la Comunitat Valenciana (VEUS).

Este visor tiene como objetivo identificar a través de la cartografía las “áreas urbanas sensibles”, entendiendo por estas las zonas urbanas donde las dimensiones socioeconómicas, residenciales y sociodemográficas o de género sean notablemente menores que la media de la Comunitat Valenciana.

Estas áreas se han identificado a partir de un análisis estadístico basado en un conjunto de variables sociodemográficas, socioeconómicas y relativas al estado de la edificación, las cuales han sido consideradas clave para la identificación de situaciones de desfavorecimiento o vulnerabilidad.

Esta herramienta sirve para establecer por las administraciones públicas un orden de prioridades a la hora de definir y aplicar las políticas para la mejora de la vivienda y la calidad de vida de los ciudadanos.

Directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana en municipios de la Comunitat Valenciana

A finales de 2017 la Conselleria de Vivienda, Obras públicas y Vertebración del Territorio publicó la primera versión del documento *Directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana* en municipios de la Comunitat Valenciana, como una guía de directrices fundamentales para la formulación e instrumentación del desarrollo de Estrategias de Regeneración Urbana (ERU) en áreas municipales. El documento trata de iniciar una hoja de ruta metodológica donde se sistematicen conceptos y experiencias, para ponerlos a disposición de autoridades y funcionarios de la administración local, así como de cualquier agente local interesado en contribuir directamente en el desarrollo y mejora urbana.

La síntesis metodológica presentada trata de impulsar una mayor participación de la sociedad en las propuestas de regeneración urbana. Se considera que la rehabilitación de dichos espacios y sus edificios es una cuestión fundamental, abierta y conectada con otros aspectos de la realidad, como así se detalla en los puntos prioritarios de la Agenda Urbana Europea.

Las Estrategias de Regeneración Urbana deben ser consultadas con los agentes implicados y la ciudadanía para garantizar su inserción en la dinámica social de la ciudad, con la meta de lograr la concertación de proposiciones y una agenda compartida para su gestión e implementación, ya que ello garantizará su efectividad.

Para ayudar a identificar la secuencia de acciones necesarias para un proceso de regeneración en un área determinada, el documento establece cuatro etapas claramente reconocibles en el proceso:

- Etapa A: Actuaciones preliminares e identificación inicial de problemas
- Etapa B: Análisis Integrado del área
- Etapa C: Diagnóstico y resultados
- Etapa D: Plan de implementación

Asimismo, presenta un modelo de ficha para la recogida de la información básica de una ERU y unos anejos con experiencias relativas a EDUSI y ARRU desarrolladas en la Comunitat, de interés como experiencias previas.



2.1.4.6. Participación de los agentes sociales en las políticas de rehabilitación y regeneración urbana. Instrumentos de información y comunicación

074

Mesa para la Rehabilitación

El año 2016 se puso en marcha la Mesa para la Rehabilitación, como iniciativa de la Conselleria de Vivienda, Obras públicas y Vertebración del Territorio, con el objetivo de constituir una plataforma de cooperación e intercambio donde los agentes implicados encuentren un marco adecuado para discutir sus problemas, sus inquietudes, sus necesidades, sus experiencias, y para promover y llevar a cabo proyectos de interés común que fomenten y faciliten el proceso de rehabilitación.

La Mesa está basada de forma general en el principio de "gobernanza", entendida ésta como la gestión pública participativa y reticular, apostando por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. Otros principios básicos en los que se basa el funcionamiento de la Mesa son la transparencia, la visibilidad y la participación. Desde su lanzamiento y la adhesión de las primeras entidades se han involucrado a todos los agentes del sector con intereses en la calidad de la edificación y el entorno urbano, especialmente en el ámbito residencial.

Actualmente hay adheridos 115 ayuntamientos y 46 entidades de interés como Colegios o Asociaciones profesionales y de ciudadanos.

Mesa para la Accesibilidad

Esta mesa se constituyó en 2016 por el Consell para trabajar por la eliminación de barreras arquitectónicas en el transporte, la edificación y el entorno urbano y se caracteriza por su carácter participativo, en gran medida técnico.

Desde su constitución, en la que están presentes además de la Generalitat Valenciana, Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, distintos colegios profesionales, y seis de las más importantes agrupaciones o asociaciones de ciudadanos en materia de accesibilidad, y diversidad funcional, ha abordado distintas acciones:

- Canalizar hacia la Administración de la Generalitat las iniciativas y demandas de las personas con movilidad reducida
- Asesorar e informar sobre las consultas que le sean formuladas a las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana
- Velar por que los principios que inspiran la Ley 9/2009 y la Ley 1/1998 se materialicen de manera efectiva
- Proponer la realización de estudios, investigaciones e informar de aquellos proyectos normativos, planes, programas y actuaciones concretas que, por su relevancia, le sean sometidos a consulta, entre otras que la Generalitat encomiende

Organizados en diversos grupos se ha trabajado y se trabaja en la armonización legislativa, en el Reglamento Ley 9/2009 de accesibilidad universal al sistema de transporte, en criterios para informar el tratamiento de la accesibilidad en los planes de movilidad, en programas de actuaciones para mejorar la accesibilidad en el transporte (FGV), en el impulso a la Red de Municipios por la Accesibilidad y en observaciones a la "Guía de mejora de la accesibilidad en edificios de vivienda existente".

Mediante resolución de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de 31 de julio de 2017 se aprueba el documento reconocido "Guía de mejora de la accesibilidad en edificios de vivienda existente". Se trata de una herramienta para facilitar la solución de los principales problemas de la accesibilidad, que se pone a disposición de los técnicos que intervienen en la reforma de los edificios de viviendas y edificios públicos.

Mesa de Género

La Mesa de Género es un grupo de trabajo transsectorial compuesto por representaciones de los diferentes departamentos de la Generalitat Valenciana involucrados en la gestión urbana y la vivienda. Creada por la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio para la implementación de políticas urbanas con perspectiva de género tiene cuatro principales objetivos.

En primer lugar, pretende sensibilizar a los diferentes sectores involucrados por medio de seminarios, charlas y reuniones informativas. En materia educativa, en el máster de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana se hace especial hincapié en la perspectiva de género. Otras iniciativas como la modificación del nomenclátor de los grupos de vivienda pública colaboran igualmente en la sensibilización de la sociedad hacia la perspectiva de género.

El segundo objetivo es participar en el diagnóstico del estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana, así como en la identificación de nuevos nichos de colaboración.

En tercer lugar, impulsa reformas legislativas y de gestión. Se ha incluido a este respecto menciones explícitas a la perspectiva de género en la *Ley por la Función Social de la Vivienda* y la *Ley de Ordena-*

ción del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Se ha regulado el Informe del Impacto de Género y publicado una “Guía de intervención en espacios públicos con perspectiva de género”, el SET, para orientar a todo el personal técnico y administrativo involucrado en las políticas urbanas en sus licitaciones.

Por último, y en cuarto lugar, incentiva acciones innovadoras que profundicen en la aplicación de la perspectiva de género en la gestión del medio urbano. Se ha organizado los Premios Vivienda, Movilidad y Urbanismo con Perspectiva de Género y los premios de Nuevas Estrategias Habitacionales para estudiantes de arquitectura. Desde la Mesa de Género se ha emprendido otras acciones en esta línea, como por ejemplo incluir en el concurso de Regeneración Urbana del entorno de la Plaza Ciudad de Brujas, Lonja de la Seda, Mercado Central e Iglesia de San Juan del Mercado la perspectiva de género.

En reconocimiento a su labor, la mesa de Género ha recibido una mención del Banco de Desarrollo Interamericano como modelo de “Buenas prácticas en Europa” en 2017.

Web RENHATA

En 2016 se diseñó y activó la página web www.renhata.es como portal de información al ciudadano y los profesionales sobre temas relacionados con la calidad de la vivienda y la promoción de su adecuado mantenimiento y conservación. Se recoge con un lenguaje sencillo gran cantidad de contenidos relativos a esta temática, de forma que el usuario cuente con la información organizada y lo más actualizada posible.

Los contenidos se estructuran en tres grandes bloques: para ciudadanos, para profesionales y para la administración pública. Los apartados principales son el repositorio de ayudas económicas para la rehabilitación de edificios y viviendas; los consejos sobre cómo mejorar la vivienda en aspectos tan diversos como el ahorro energético, la adaptación de los espacios o equipamientos a personas mayores o con diversidad funcional o la protección frente al ruido, ente otros; la información técnica básica sobre trámites como el IEE o el certificado energético; y las políticas de promoción de la rehabilitación que desarrollan algunos municipios.

Red OIR

La Red OIR es una iniciativa creada en 2017 para favorecer las acciones conjuntas entre la Generalitat y los ayuntamientos con el fin de impulsar instrumentos que fomenten la comunicación e información entre las partes, para promover actividades de rehabilitación edificatoria y regeneración urbana del parque de viviendas existente, especialmente dirigidas a los usuarios y a los profesionales del sector de la construcción.

La adhesión a esta iniciativa se materializa en un convenio que promueve el desarrollo por parte del ayuntamiento de información a los ciudadanos, los profesionales y empresas del sector, a través de un punto u oficina de Información de Rehabilitación. Se compromete asimismo a la difusión de la cultura de la rehabilitación definiendo y desarrollando una campaña de difusión de concienciación de la ciudadanía que incluye la distribución de material informativo a la ciudadanía, la organización de jornadas y eventos, y la incorporación de contenidos específicos en las páginas webs de la entidad. Colabora en el proceso participativo de la Estrategia Valenciana para la renovación urbana y aporta información al Observatorio del Hábitat y Segregación Urbana. Facilita información para la determinación de Áreas Urbanas Sensibles de la Comunitat Valenciana en relación al conocimiento

que el Ayuntamiento pueda aportar sobre el estado de la población, parque residencial y entornos urbanos, así como orienta adecuadamente los esfuerzos en aquellos temas sobre los que haya más interés o demanda, y define entre todos las estrategias de mayor efectividad e impacto. Por último, aporta experiencias reales de gestión de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, que sirvan como estudio y en su caso, como modelo a aplicar en otros municipios.

La Generalitat da soporte técnico a los ayuntamientos a través de acciones como proporcionar herramientas de imagen o material gráfico para la campaña de difusión definida por el ayuntamiento, colaboración continuada ante las consultas a los técnicos del punto de información, y en el desarrollo de jornadas y eventos de difusión planificados desde el ayuntamiento. Facilita el acceso a promociones de formación específica para técnicos de la entidad en materia de rehabilitación urbana y edificatoria, informa de proyectos de normas y otras disposiciones, con participación en aquellas que se encuentren en fase de proceso consultivo; dispone un canal para exponer necesidades del ayuntamiento para la rehabilitación urbana y edificatoria y ofrecer acceso al registro de Informes de Evaluación de Edificios gestionado desde la Generalitat. Actualmente hay adheridos 115 ayuntamientos.

CaLab

La plataforma CaLab es una iniciativa de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio que recupera una política integral de vivienda en colaboración con la Dirección General con competencias en materia de vivienda y el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana. Fue presentada públicamente a principios de 2018 y reúne tres espacios.

El taller es el espacio de CaLab dedicado a la investigación y la innovación en la vivienda. Se incluye en este espacio cuestiones como pilotos o avances normativos, los premios promovidos desde la Conselleria como el Concurso de Innovación en Equidad Habitacional: Nuevas Estrategias Habitacionales. Se anuncia igualmente los resultados de la participación en los proyectos competitivos, como por ejemplo Happen y TripleAReno, ambos del programa de europeo de investigación e innovación H2020.

El segundo espacio es el registro. Es el espacio para el archivo y el análisis de la actualidad en innovación en la vivienda. Incluye una base de datos con los resultados más destacados en la Comunitat Valenciana y a nivel internacional en lo que a innovación en la vivienda se refiere. También se puede consultar estudios que analizan la situación actual de la vivienda desde diferentes perspecti-

vas. Por ejemplo, como fomento de la calidad, consta la *Guía para mejorar la calidad de tu vivienda*, como compromiso a favor de una edificación sostenible, la *Guía de estrategias de diseño pasivo* o la *Guía de condiciones climáticas de la Comunitat Valenciana*, en relación con la mejora del tejido edificatorio, la *Guía sobre las condiciones básicas de la vivienda existente* o la *Guía de mejora de la accesibilidad en las viviendas*, como promoción de la perspectiva de género en la vivienda, *Género y política urbana* o el *Set de género*, o como análisis de los grupos de viviendas, la publicación *Historias vividas*.

Por último, el tercer espacio de CaLab es la Cátedra Habitatge, el espacio de la colaboración con el mundo universitario, fruto del convenio suscrito por la Generalitat Valenciana y la Universitat Politècnica de València. La Càtedra Habitatge tiene como finalidad desarrollar actividades de investigación, docentes y de difusión sobre futuras estrategias habitacionales relacionadas con las nuevas necesidades en materia de vivienda, tanto de obra nueva como de rehabilitación, enfocado de manera especial a la vivienda de carácter social.

2.1.4.7. Actuaciones de rehabilitación y ampliación del Parque Público de Viviendas 2015-2017

En noviembre de 2015, la Conselleria de Vivienda, Obras públicas y Vertebración del Territorio aprobó un Plan de Dignificación de la Vivienda Social que contemplaba medidas de choque dirigidas tanto al parque público de viviendas, como a las viviendas propias de EVha, entre las que destacan las presentadas en las siguientes tablas.

Además, otro ámbito desarrollado desde la Generalitat Valenciana para la rehabilitación del Parque Público de Viviendas son las Áreas de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU). Permiten, a través de una delimitación concreta del área de intervención y la suscripción de los correspondientes convenios, optar a las ayudas que el Ministerio de Fomento otorga en desarrollo de los Planes Estatales de Vivienda. En este sentido, desde julio de 2015 se ha suscrito los acuerdos con el Estado y ayuntamientos para declarar ARRU en grupos de vivienda del Parque Público de la Generalitat correspondientes a Alicante (Barrio del Carmen), Alicante (División Azul –hoy Miguel Hernández-), Alcoi (Barbacana-Plaza les Xiques), Almassora (Av. José Ortiz), Castelló (Barrio San Lorenzo), Elx (Barrio Los Palmerales), Paterna (La Coma) y Sagunt (Bajo Vías).

CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO	TOTAL	2015	2016	2017
Viviendas reparadas Parque Público	533	80	269	184
Viviendas reparadas VPO	220	12	81	127
Inversión Parque Público (€)	10.612.780,30	898.141,01	4.131.641,88	5.582.997,41
Inversión VPO (€)	1.105.590,23	127.231,97	348.557,48	629.801,78
Reclamaciones atendidas Parque Público	7.271	862	2.944	3.465

PARQUE PÚBLICO	TOTAL	2015	2016	2017
Viviendas adjudicadas (datos incluyendo legalizaciones y cambios)	585	99	313	173
Regularizaciones en trámite	135	-	-	135

VIVIENDAS PROTEGIDAS EVha	TOTAL	2015 (2º semestre)	2016	2017
Formalización alquiler con opción a compra	80	-	32	48
Formalización alquiler (cambio de régimen)	4	-	4	-
Viviendas alquiladas	164	12	63	89
Viviendas enajenadas	86	4	47	35
Viviendas vacías de alquiler	-	466	403	317
Viviendas vacías de venta	-	377	294	220
Contratos Convenio Bankia	72	28	29	15
Total de solicitudes concedidas del Plan de Alquiler Asequible (precios adaptados a los ingresos familiares)	626	-	-	-

2.1.4.8. Plan Plurianual de Rehabilitación y Ampliación del Parque Público de Vivienda 2018-2020

Desde la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio se pone en marcha el Plan Plurianual para la Rehabilitación y Ampliación del Parque Público de Viviendas en la Comunidad Valenciana, para el periodo 2018-2020. Este Plan desarrolla las políticas recogidas en la *Ley por la Función Social de la Vivienda* de la Comunitat Valenciana y se basa en las directrices establecidas por las Naciones Unidas en el marco internacional sobre la defensa de los derechos humanos y el marco europeo diseñado por la Agenda Urbana Europea, que velan por el desarrollo, entre otros valores fundamentales, del derecho a una vivienda digna, adecuada y asequible para todas las personas.

Este Plan permite materializar iniciativas fundamentales para garantizar el acceso a una vivienda digna a la población que lo precisa, con especial atención a las personas en riesgo de exclusión social. Las iniciativas que plantea el Plan se agrupan en tres líneas de actuación. En primer lugar, se aborda las acciones relativas a la mejora de la vivienda pública existente. En segundo lugar, se establece las acciones para la recuperación de viviendas existentes públicas y que la administración autonómica no dispone de ellos para su puesta en el mercado del alquiler social. En tercer lugar, el Plan plantea una línea de acciones para la ampliación del parque de vivienda pública median-

te la compra de viviendas a través de concursos públicos, la reactivación de promociones de nueva construcción actualmente interrumpidas, la firma de convenios de cesión de viviendas con entidades financieras y con la generación de viviendas en régimen de alquiler asequible a través de mecanismos de colaboración público-privados.

Los programas que se desarrollarán en este plan son los siguientes:

1. **Rehabilitación de viviendas públicas**
2. **Recuperación de viviendas públicas**
3. **Ampliación del parque público de viviendas**

1. Rehabilitación de viviendas públicas

Reparación de las viviendas del parque público y del parque propio de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (EVha)

Durante el primer semestre de 2018, EVha ha reparado 87 viviendas del parque público y 53 viviendas se encuentran en ejecución, lo que supone un total de 137 viviendas. Al finalizar el año se prevé haber reparado 200 viviendas. En lo que respecta a viviendas del parque de EVha, en lo que va de año se ha terminado 8 viviendas y 27 están en ejecución. La previsión de alcanzar 150 viviendas en 2018 quizás sea revisada a la baja, en el entorno de las 120 viviendas.

Reparaciones parque público de vivienda social:

2018	2019	2020
200	200	200

Reparaciones parque EVha de alquiler asequible:

2018	2019	2020
150	70	70

El Presupuesto Inicial aproximado para las reparaciones de 890 viviendas, con problemas más y menos graves de habitabilidad en la actualidad, previsto en el Plan es de **17.780.000 €**.

Rehabilitación de los edificios de viviendas del Parque Público de la Generalitat Valenciana mediante el programa de regeneración y renovación urbana y rural (Plan Estatal de Vivienda con recursos del Ministerio Fomento y la Generalitat Valenciana)

Con el anterior Plan de Vivienda 2013-2016 se llegó a firmar los siguientes acuerdos de ARRU en 2015 entre el Ministerio de Fomento y la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio para la regeneración y renovación de algunos bloques de edificios de vivienda del parque público de la Generalitat Valenciana:

- ARRU San Lorenzo, Castelló
- ARRU Barbacana Pl. les Xiques, Alcoi
- ARRU Los Palmerales, Elx
- ARRU La Coma, Paterna
- ARRU Bajo Vías, Sagunt
- ARRU Barrio del Carmen, Alacant
- ARRU Barrio Miguel Hernández, Alacant

Actualmente ya se dispone de los proyectos correspondientes y durante el 2018 se procederá a la licitación para su ejecución. Aunque su tramitación empezó durante la vigencia del Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, el actual Plan establece en su Disposición Transitoria Primera que el plazo de ejecución de las actuaciones del programa para el fomento de la regeneración y renovación urbana

será ampliable hasta el 31 de diciembre de 2019. Para el ejercicio 2019 se ha previsto la rehabilitación de 388 viviendas que se reparten en: 92 en Alcoi, 135 en Bajo Vías y 161 en San Lorenzo. Para el ejercicio 2020 se ha previsto la rehabilitación de 1.898 viviendas: 20 en Miguel Hernández, 802 en el Barrio del Carmen, 276 en Palmerales y 800 en el Barrio de La Coma.

La previsión inicial del Plan en rehabilitación de viviendas públicas mediante ARRU es la siguiente:

Rehabilitación de viviendas mediante ARRU:

2018	2019	2020
0	388	1.898

El Presupuesto Inicial aproximado para la regeneración y renovación de los bloques de viviendas públicas (sumando un total de 2.286 viviendas) previsto en el Plan es de **18.174.000 €**.

Rehabilitación de viviendas incluidas en los Planes de Intervención Integral Sostenible (PIINS)

Dentro del Plan de Dignificación de la Vivienda Social se contempla actuaciones como los Planes de Intervención Integral Sostenible (PIINS) dirigidos a los grupos más vulnerables y las zonas deprimidas. En colaboración con los servicios sociales, incluyen medidas desde el ámbito social y económico para impulsar la recuperación física y social del barrio.

Estos PIINS se están desarrollando en barrios de municipios como Elx, Alcoi, Sagunto, Alzira, Borriana, Riba-roja, Paterna o Vall D'Uixó. La previsión inicial del Plan para recuperar viviendas públicas con Planes de Intervención Integral Sostenible es la siguiente:

Rehabilitación de viviendas incluidas en PIINS:

2018	2019	2020
0	836	0

De entre los PIINS previstos para el ejercicio 2019, que suman un total de 836 viviendas están licitados los correspondientes a Almoradí, Monóvar, Santa Pola, Burriana, Vall d'Uxó (2), Alberic, Alfafar (PIU), Benaguasil y Ribarroja del Turia. Están pendientes de licitar: Benifaió (35), Massamagrell (44) y Picassent (131). Respecto al ejercicio 2020, pese a que no pueda comprometerse en la actualidad una cifra concreta, está previsto abordar varios PIINS adicionales.

El Presupuesto Inicial aproximado para el desarrollo de los PIINS (836 viviendas) previsto en el Plan es de **8.630.000 €**.

Viviendas de alquiler solidario

La previsión inicial del Plan para rehabilitar y conseguir disponibilidad de viviendas para alquiler asequible mediante el Alquiler Solidario es la siguiente:

Viviendas en alquiler solidario:

2018	2019	2020
37	65	65

El Presupuesto Inicial aproximado para la rehabilitación de las 167 viviendas obtenidas mediante el Alquiler Solidario previsto en el Plan es de **2.500.000 €**.

2. Recuperación de viviendas públicas

Incorporación de viviendas en desuso de administraciones sectoriales: viviendas de camineros, ferroviarios y otras Consellerías

En el marco de la optimización de recursos emprendida por la presente administración se ha realizado una inspección pormenorizada de las viviendas disponibles en otras Consellerías para incorporarlas al Parque Público de Vivienda.

Gracias a esta labor de búsqueda se ha elaborado un listado de 139 viviendas que, después de su inspección, evaluación y rehabilitación, si procede, se incorporarán al Parque Público. La procedencia y número de viviendas es la siguiente:

Procedencia	nº viv.
Condominios entre Estado y Comunitat Valenciana	96
Dirección General de Patrimonio	23
Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana	12
Cesiones a colectivos y entidades en desuso	8
TOTAL	139

La previsión inicial del Plan para incorporar estas viviendas procedentes de otras Consellerías al Parque Público de Viviendas de la Generalitat dependerá de la valoración y posterior rehabilitación, pero se puede hacer una previsión aproximada teniendo en cuenta que no podrán recuperarse todas ellas debido a su estado de conservación:

Incorporación de viviendas de otras Consellerías:		
2018	2019	2020
10-15	30-62	30-62

El Presupuesto Inicial aproximado para las reparaciones de las viviendas incorporados al parque público procedentes de otras administraciones sectoriales previsto en el Plan durante los 3 años de su vigencia está contemplado dentro del apartado "Reparaciones de las viviendas actualmente inhabitables".

Regularización de las viviendas del Parque Público de Vivienda Social de la Generalitat y del Parque Propio de EVha de alquiler asequible que actualmente se encuentran ocupados irregularmente

Del parque público de vivienda social de la Generalitat Valenciana existen aproximadamente unas 550 viviendas ocupadas, y después de la puesta en marcha del procedimiento de regularización, ya se han recuperado 168 viviendas. Del parque propio de EVha de alquiler asequible había 18 viviendas ocupadas y ya se han recuperado 12 viviendas. En la actualidad hay 130 expedientes abiertos, de entre los cuales 27 han iniciado las obras de reconversión. Por lo tanto, se puede señalar que la previsión inicial del Plan para recuperar viviendas derivada de los procedimientos de regularización de las viviendas ocupadas irregularmente es la siguiente:

Recuperaciones de viviendas ocupadas irregularmente:		
2018	2019	2020
120	150	150

El Presupuesto Inicial aproximado para las reparaciones de las viviendas recuperadas e incorporadas al Parque Público previsto en el Plan está contemplado dentro del apartado "Reparaciones de las viviendas actualmente inhabitables".

3. Ampliación del Parque Público de Vivienda

Paso de viviendas en régimen de venta a alquiler

La previsión inicial del Plan para revertir viviendas protegidas propiedad de EVha en régimen de venta a régimen de alquiler es la siguiente:

Paso de viviendas de venta a alquiler:		
2018	2019	2020
130	0	0

El Presupuesto inicial aproximado para la reversión de 130 viviendas en régimen de venta a alquiler previsto en el Plan es de **2.600.000 €**.

Concurso para compra de viviendas de tipología plurifamiliar situadas en la Comunitat Valenciana

Se prevé la convocatoria de varios concursos públicos para efectuar la compra de viviendas existentes, de propiedad privada, que pasarán a formar parte del Parque Público o Protegida de Vivienda de la Generalitat Valenciana.

La previsión inicial del Plan para adquirir viviendas mediante concurso público es la siguiente:

Compra de viviendas:		
2018	2019	2020
165	165	220

El Presupuesto Inicial aproximado para la compra de 550 viviendas en edificios plurifamiliares previsto en el Plan es de **35.000.000 €**.

Retomar promociones de EVha

El objetivo es retomar la promoción directa de vivienda protegida con el objeto de consolidar y aumentar el parque de viviendas de alquiler de la Comunitat Valenciana.

La previsión inicial del Plan para retomar las promociones de viviendas de EVha es la siguiente:

Promociones de EVha retomadas:		
2018	2019	2020
80	31	0

El Presupuesto Inicial aproximado para retomar la construcción de las promociones de 111 viviendas de EVha previsto en el Plan es de **6.290.000 €**.

Convenios con entidades financieras

La previsión inicial del Plan para la cesión de viviendas a favor de la Generalitat llevados a términos por el EVha mediante convenios de colaboración con las entidades financieras es la siguiente:

Convenios con entidades financieras:		
2018	2019	2020
100	250	250

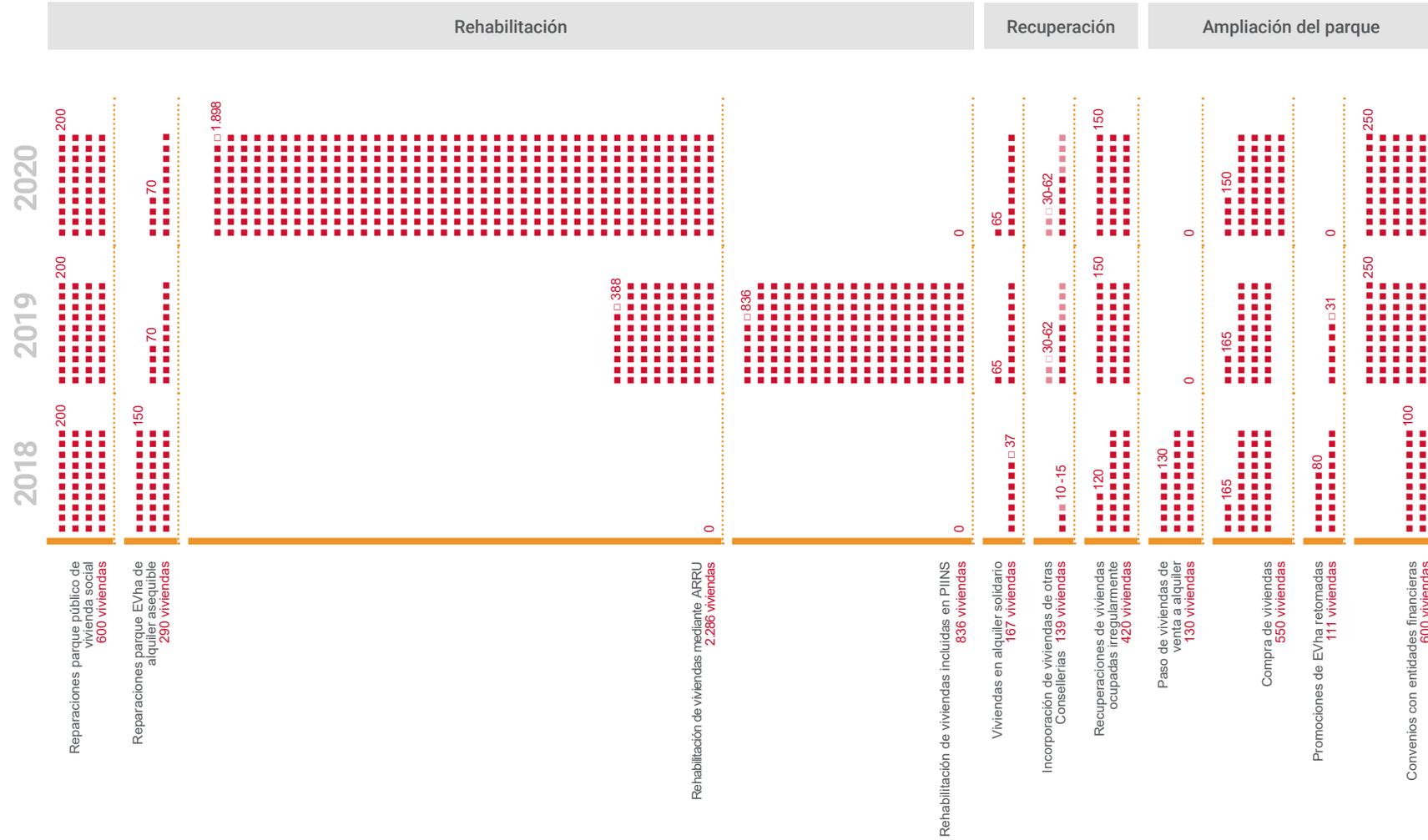
El presupuesto inicial aproximado para la suscripción de los convenios de colaboración con entidades financieras previsto en el Plan para la movilización de 600 viviendas es de **1.500.000 €**.

Generación de viviendas en régimen de alquiler asequible mediante mecanismos de colaboración público-privada

En este caso, se trata de incrementar el parque de viviendas en régimen de alquiler mediante mecanismos de gestión del suelo de titularidad pública en colaboración con el sector privado. Esto podría suponer aproximadamente un aumento del parque público de 48 viviendas.

En suma, a través de la generación de viviendas en régimen de alquiler asequible mediante mecanismos de colaboración público-privada se generarán 2.562 viviendas, de entre las cuales 128 se incorporarán en el Parque Público de Viviendas de forma automática gracias al pago del canon en especie.

En conclusión, una vez transcurridos los tres años del Plan Plurianual 2018-2020 se dispondrá en la Comunitat Valenciana de 6.129 viviendas en el Parque Público adaptadas a las necesidades actuales divididas en las siguientes actuaciones:



2.1.5. El contexto europeo

2.1.5.1. La vivienda en las futuras políticas europeas

086

La política de vivienda no es competencia legislativa de la Unión Europea, sin embargo son muchas las políticas que sí lo son que afectan de forma transversal a la política de vivienda.

El último informe *The estate of housing in the EU 2017* de Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing publicado en octubre de 2017 enumeraba los principales retos que la vivienda pública debe afrontar en el próximo periodo financiero (2021-2027). Se pueden resumir en los cuatro puntos siguientes:

1. La recuperación del crecimiento debe acompañarse a los precios de la vivienda, que están creciendo más rápido que los ingresos en la mayoría de los estados miembros de la UE.
2. La vivienda se ha convertido en el gasto más alto para los europeos y las europeas, afectando más duramente las rentas más bajas y provocando el aumento del número de personas sin hogar.
3. El nivel de construcción de viviendas sigue siendo bajo, por lo que las principales ciudades europeas se enfrentan a una escasez estructural de viviendas reforzada por llegadas recientes de migración.

4. Las respuestas políticas mayoritarias en los Estados miembros son disminuir el gasto público para la vivienda y confiar en la acción del sector privado.

A pesar de esta diagnosis, los años 2016 y 2017 han contemplado importantes hitos en el desarrollo de iniciativas que impulsan este mayor protagonismo de la política de vivienda a escala europea. La cumbre de Gotemburgo de noviembre de 2017 ha supuesto un salto cualitativo en la construcción de la vertiente social. Por lo que atañe a la política de vivienda, esta cumbre supone el reconocimiento explícito del derecho a la vivienda de los ciudadanos y ciudadanas de la UE como uno de los principales derechos sociales que contempla el denominado Pilar Europeo de los Derechos Sociales. Además, la vivienda es uno de los 12 objetivos de la Agenda Urbana Europea, el nuevo marco que establece cómo deberían planificarse y gestionarse las ciudades para promover una urbanización sostenible en los próximos 20 años, adoptado en el Pacto de Ámsterdam 2016 en Habitat III.

Los objetivos relativos a vivienda en la Agenda Urbana Europea apuntan a que la vivienda sea asequible económicamente, y que los gobiernos competentes desarrollen normas sobre ayudas estatales y política general de vivienda. Además, el grupo de trabajo en Vivienda de la Agenda Urbana Europea ha provisto un conjunto de herramien-

tas llamada “Toolkit for affordable housing” para garantizar la vivienda asequible en el largo plazo, desde la perspectiva de las ciudades, promotores adquirientes, usuarios y usuarias y responsables políticos.

Para apoyar esta transición hacia lo urbano teniendo la vivienda en el centro, desde la Dirección General de política regional europea (DG REGIO) se ha habilitado recientemente un portal informativo llamado “One Stop Shop”,²⁰ para ayudar a municipios y regiones. En concreto, el apartado “Housing in cities” recoge información normativa, ayudas, herramientas y fondos disponibles en materia de regeneración urbana, y en consecuencia en materia de políticas de vivienda.

20. https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities/priority-themes/housing-cities_en

Los criterios generales que se recomiendan para utilizar la vivienda como un eje de inclusión social y de ciudad compacta son los siguientes:

- Potenciar la vivienda social, no a partir de nuevas promociones, sino mediante la reutilización de viviendas desocupadas o secundarias promoviendo la rehabilitación y reutilización del patrimonio construido
- Proveer una cantidad significativa de vivienda protegida y fomentar el equilibrio del parque inmobiliario: mezcla de vivienda según tipos (libre, protegida) y régimen de tenencia
- Diversificar los programas de vivienda protegida
- Localizar la vivienda protegida en lugares con buena accesibilidad a los equipamientos, espacios verdes y redes de transporte
- Mejorar la habitabilidad del espacio público para revalorizar las viviendas y los locales de los barrios vulnerables. Evitar que estas operaciones conlleven un proceso de gentrificación

Estas premisas estratégicas, en el periodo de financiación 2014-2020, se han ido materializado en las inversiones de los Fondos EIE (Fondos Estructurales y de Inversión Europea) que se están dirigiendo directamente a zonas urbanas. En 2014-2020, el enfoque de la política de cohesión europea ha mejorado su inversión hacia la vivienda en comparación con el periodo anterior. Se ha

dispuesto de mayor presupuesto para la mejora de la vivienda, con asignaciones específicas en INTERREG (cooperación urbana transregional), AUI (Acciones Urbanas Innovadoras), y EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado), con una mejor combinación de fondos y con un enfoque más estratégico. En particular se está apoyando específicamente actividades relacionadas con la promoción de la eficiencia energética, así como actividades relacionadas con la regeneración de áreas urbanas desfavorecidas, siendo el apoyo a la economía baja en carbono el más significativo (el 20 % de los EIE se ha dedicado a apoyar las economías hipocarbónicas).

Entre 2014 y 2020 se asignó más de 6.000 millones de euros de Fondos Estructurales para mejorar las viviendas en conceptos como la eficiencia energética, la adaptación a la tercera edad y otros ejes transversales. Se han beneficiado de esta asignación casi 1 millón de viviendas. La cofinanciación de la UE está demostrando ser una palanca para la inversión pública y privada adicional en viviendas centradas en las personas.

Recientemente, el 2 de mayo de 2018, la Comisión Europea publicó las líneas guía de la política europea del próximo periodo financiero (2021-2027) que incluye una reducción de aproximadamente el 7 % del presupuesto de la política de cohesión. Si esta reducción se aplica a la línea presupuesta-

ria de vivienda, significaría una reducción de 420 millones de euros, lo que afectaría a alrededor de 100 000 viviendas, según estimaciones de Housing Europe. A pesar de ello, se pretende apoyar a las regiones para lograr la transición industrial, fomentar la innovación e invertir en las personas, con la ayuda de la especialización inteligente y en el marco de la Agenda Urbana Europea. También se va a estimular reglas sencillas para fomentar la compatibilidad y coherencia entre la política de cohesión y otros fondos de inversión privados, según el informe publicado por la Comisión Europea en junio de 2017, *El futuro de la financiación de la UE*.²¹ En este contexto, la posibilidad de combinar donaciones y préstamos para la inversión en vivienda (Fondos Estructurales, préstamos del BEI, Fondo Europeo de Inversiones estratégicas, etc.) va a ser un eje prioritario.

21. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf

2.1.5.2. Aspectos clave de las políticas públicas de vivienda en España y Europa

088

La tenencia en alquiler y su situación legal

En la Comunitat Valenciana, como en todo el territorio español, no existe ninguna protección legal que garantice la estabilidad en la tenencia en alquiler más allá de la duración mínima del contrato, actualmente fijado en tres años por la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos (LAU) en su redacción según la modificación operada por la Ley 4/2015, de 4 de junio, de medidas de flexibilización del mercado de alquiler de vivienda. Por esta razón, las personas en régimen de alquiler tienen que vivir un periodo de incertidumbre con respecto a la permanencia en su vivienda cada vez que se acerca el fin del contrato. Que puedan permanecer en su vivienda o tengan que desalojarla dependerá exclusivamente de la voluntad del propietario o la propietaria, que podrá avisarles con tan solo un mes de antelación.

El alquiler reagrupa a gran parte de los colectivos tradicionalmente considerados como prioritarios por las políticas de vivienda. En el informe de 2008 del relator de las Naciones Unidas sobre la situación de la vivienda en España se señala que “la primacía otorgada al modelo de la vivienda en propiedad ha tenido varias consecuencias negativas para la realización del derecho a una vivienda adecuada. En primer lugar, ha marginado a los sectores de la sociedad que no tienen medios para comprar una vivienda y a los que son objeto

de discriminación. Entre esos grupos figuran las mujeres, las familias de bajos ingresos, los migrantes, los jóvenes, las personas de edad y los romaníes”.²²

En situaciones como la actual, marcadas por un crecimiento de las expectativas de ingresos, un gran número de personas en régimen de alquiler se encuentra de ese modo ante una situación de pérdida de su vivienda porque no se les renueva el contrato o porque se les impone un aumento inasumible del precio del alquiler.

En los años posteriores a la crisis se ha multiplicado en el territorio español las medidas destinadas a proteger, en la medida de lo posible, contra los desahucios y lanzamientos. Sin embargo, en todas estas medidas no se menciona la situación de las personas en régimen de alquiler en situación de pérdida involuntaria de vivienda, en razón de la no renovación del contrato o la oferta de un nuevo contrato con un importe inasumible. Por añadidura, ninguna estadística contabiliza estos casos. En este sentido se puede hablar de “desahucios invisibles”.²³

22. Naciones Unidas (2008). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España. (No. A/HRC/7/16/Add.2).

23. Gigling, M. (2016): “Control de alquileres y seguridad de tenencia en Berlín, París y Barcelona”. *Seminario Internacional sobre los nuevos retos en Barcelona: el mercado de alquiler, la gentrificación y el turismo*.

Asimismo, cabe subrayar el riesgo de generar “incentivos perversos” al introducir mecanismos de protección para las personas en régimen de alquiler en situación de impago si no se incluye en el mecanismo de protección igualmente aquellas con bajos ingresos que no están en situación de impago y pierden su vivienda por finalizar el contrato. En caso contrario, las personas en régimen de alquiler con reducidos ingresos verían ventajoso dejar de pagar su alquiler para poder acogerse a las medidas de protección, en vez de seguir pagando hasta llegar hasta el final del contrato.

En otros países, como Francia o Alemania, la estabilidad de tenencia en alquiler se garantiza sin limitación de tiempo en la práctica. En Alemania, el contrato habitual es de duración indefinida, y el propietario o la propietaria solo puede poner fin al contrato en unos supuestos muy limitados: la necesidad de la vivienda para él o ella, o para la familia cercana, o el surgimiento de “perjuicios económicos significativos” si se mantiene el contrato de alquiler en la vivienda. Cabe subrayar que la ley excluye explícitamente la posibilidad de considerar como un perjuicio económico significativo el hecho de poder cobrar un alquiler mayor ofreciendo la vivienda a otras personas.

En Francia, el contrato es de 3 años entre particulares y de 6 años cuando la parte arrendadora es persona jurídica. Sin embargo, al finalizar el contrato, para el propietario o la propietaria se renueva forzosamente y en las mismas condiciones, a menos que este necesite la vivienda para uso propio, para la familia cercana, para la venta o si puede demostrar que el precio del alquiler es manifiestamente inferior a la media para viviendas similares en la zona.²⁴

De este modo, la persona en régimen de alquiler alemana o francesa que cumple con sus obligaciones tiene la garantía de poder vivir en la vivienda el tiempo que quiera. Además, durante todo este tiempo, las posibilidades de aumento del alquiler están limitadas por distintos mecanismos legales. La posibilidad de vivir en una vivienda alquilada con esta perspectiva genera necesariamente una concepción diferente de lo que significa “vivir de alquiler” respecto de la situación en España.

Es más, en Alemania o Francia, si se da el caso de fin de contrato, en razón a alguno de los supuestos previstos, las personas en régimen de alquiler tienen un tiempo más amplio para buscar una alternativa. El plazo de preaviso en Alemania es de entre 3 y 9 meses, dependiendo de la duración de la ocupación de la vivienda en alquiler.

24. Es importante resaltar que se toman en cuenta los alquileres que se pagan efectivamente, no los precios de oferta para viviendas en alquiler.

Tabla 2. Comparación de las garantías de estabilidad durante la relación de arrendamiento

	 España	 Alemania	 Francia
Protección de la seguridad de tenencia durante relación de arrendamiento	Limitada a la duración del contrato (3 años por regla general)	Sin límite de tiempo, habitualmente con contrato indefinido Algunas excepciones	Sin límite de tiempo: renovación obligatoria del contrato
Revalorización alquiler	Limitada durante 2 años Libre cada 3 años (al finalizar el contrato)	Limitada al máximo fijado por el alquiler de referencia, anual ²⁵	Limitada al IRL (similar al IPC), anual
Supuestos que permiten recuperar la vivienda durante la relación de arrendamiento	Recuperación incondicional al finalizar el contrato (3 años)	Necesidad propia o familia cercana Perjuicios económicos significativos	Necesidad propia o familia cercana Venta
Tiempo de preaviso para recuperar la vivienda	1 mes antes de finalizar el contrato (2 meses con contrato vigente)	3 meses hasta los 5 años 6 meses hasta los 8 años 9 meses a partir de los 8 años	6 meses antes de finalizar el contrato
Protección en casos de riesgo de exclusión	No	Clausulas sociales	Cláusulas sociales

Fuente: Elaboración propia.

25. La actualización en función del alquiler de referencia se aplica al tipo de contrato más común. Los dos otros tipos de contratos, *Indexmiete* y *Staffelmiete*, con una actualización en función de un índice o de valores prefijados respectivamente, cuentan con una regulación más restrictiva que el contrato habitual y son minoritarios.

En Francia, es 6 meses antes de cada renovación del contrato. En ambos casos, existe además cláusulas sociales que ofrecen una protección adicional en situaciones particulares, como por ejemplo el caso de viviendas con personas mayores o niños y niñas menores de edad.

En comparación, en España y la Comunitat Valenciana, una unidad de convivencia, como, por ejemplo, una familia con niñas en edad escolar, puede verse abocada a tener que cambiar de vivienda con un preaviso de tan solo 30 días. En una situación de escasez de oferta y elevados precios como la actual, esto puede significar tener que mudarse a otro barrio, lejos del colegio de las niñas y, de manera general, hace crecer el riesgo de exclusión residencial.

La falta de garantías de estabilidad para las personas en régimen de alquiler tiene otro efecto derivado. En efecto, dificulta en gran medida la posibilidad de garantizar el derecho a la vivienda en el mercado libre mediante ayudas al alquiler.

El aumento del precio de los alquileres causados por la introducción de ayudas al alquiler se ha descrito en varias ocasiones, incluso en mercados de alquiler con una mayor protección de la estabilidad de tenencia, como en Francia.²⁶

En España, donde ninguna regulación limita las posibilidades de crecimiento de los precios de alquiler más allá de los tres años, incluso en los arrendamientos existentes, es de esperar que un efecto de las ayudas sobre los precios de los alquileres se produciría de manera más inmediata. De este modo, la generalización de la posibilidad de las personas en régimen de alquiler con bajos ingresos de acceder a unas ayudas al alquiler provocaría un crecimiento de los precios en el segmento más económico del mercado de alquiler, ajustándose al crecimiento de la capacidad de pago de los inquilinos y las inquilinas.

Es posible que la limitación del alquiler máximo, como condición para optar a una ayuda, pueda contener, por lo menos en parte, el efecto inflacionista de las ayudas. Sin embargo, se genera dos nuevos riesgos: por una parte, el de excluir de las ayudas a las personas que más las necesitan porque no han tenido otra opción que aceptar un alquiler más alto, en particular en un contexto de falta de oferta asequible. Por otra parte, se alimenta el riesgo de la aparición de un mercado de alquiler donde el importe que aparece en el contrato se ajusta al importe máximo que permita optar a una ayuda, pero no el importe de pago real.

Las ayudas al alquiler pueden paliar situaciones de emergencia habitacional sobrevenidas y muy limitadas en el tiempo, pero se puede poner en duda su capacidad de garantizar a medio plazo el derecho a la vivienda para personas que no tienen medios suficientes para alquilar una vivienda adecuada en el mercado libre. Una posible solución a esta dificultad sería centrar las ayudas en los segmentos de las viviendas públicas o privadas donde existe una limitación del precio máximo del alquiler y estuviese efectivamente controlado. Esto podría impedir un efecto inflacionista de las ayudas. En casos como las viviendas protegidas en alquiler, las viviendas captadas por programas de intermediación, las cooperativas en cesión de uso, etc., las ayudas cubren la diferencia entre el precio fijo del alquiler y las capacidades económicas de sus beneficiarios o beneficiarias. Un ejemplo de este funcionamiento lo ofrecen las ayudas al alquiler en Quebec.²⁷

26. Ver, por ejemplo, para un análisis del efecto de las ayudas al alquiler en Francia: Laferrère, A. y le Blanc, D. (2002): "Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?" en *Economie et Statistique*, nº351, 2002. pp. 3-30.

27. Ver más adelante, el apartado sobre viviendas vacías, secundarias y principales.

Estrategias para reintegrar las viviendas desocupadas en el mercado residencial

En la Comunitat Valenciana existe una importante presencia de viviendas desocupadas en el mercado libre²⁸ que representa un considerable recurso potencial con vistas a satisfacer el derecho al acceso a una vivienda. El Gobierno Valenciano ya ha puesto en marcha distintas estrategias para movilizar estas viviendas hacia el mercado de alquiler, entre otras con la aprobación de la *Ley por la Función Social de la Vivienda*. Sin embargo, como ocurre en otras comunidades que intentan movilizar este stock de vivienda ociosa con una variedad de medidas fiscales y legales, como por ejemplo Catalunya, País Vasco, Andalucía, Navarra, Castilla-La Mancha o Aragón, se trata de un empeño complejo. Por una parte, las medidas coercitivas destinadas a garantizar la función social de la vivienda entran en colisión con los derechos asociados a la propiedad privada, que gozan de un amplio nivel de protección. Por otra parte, las medidas incentivadoras exigen recursos importantes para conseguir el efecto deseado.

En la *Ley por la Función Social de la Vivienda* se menciona tres programas de fomento del alquiler asequible:

Artículo 24. Fomento del alquiler, que consiste en un sistema voluntario de obtención o de oferta de viviendas privadas para su puesta en alquiler, [...]

Artículo 25. Alquiler solidario, basado en la captación de pisos vacíos que necesitan algún tipo de rehabilitación cuyos propietarios no pueden atender estos gastos. [...]

Artículo 27. Mediación para el alquiler asequible, en el que, con objeto de garantizar un alquiler asequible, la Generalitat fomentará las actuaciones de mediación entre las personas físicas o jurídicas y los inquilinos, con la finalidad de proporcionar confianza, garantías y buen uso de la vivienda a precios de alquiler por debajo de los precios del mercado. [...]

Diferentes elementos de estos programas se encuentran en las iniciativas puestas en práctica en distintos municipios, como en Barcelona, varias ciudades de Euskadi, en Zaragoza y Santiago de Compostela.

El funcionamiento de estos programas de captación de viviendas vacías se basa habitualmente en la hipótesis de que los principales elementos que obstaculizan la puesta en alquiler son, por una parte, la falta de medios por parte de propietarios y propietarias particulares de viviendas para adecuar estas viviendas para su uso y, por otra, la existencia de una cierta incertidumbre para los propietarios y propietarias a la hora de su puesta a disposición en régimen de alquiler.²⁹

28. Ver más adelante el análisis de las viviendas por tipo de uso, incluyendo la desocupación.

29. Cabe destacar que la inseguridad jurídica de los propietarios y propietarias sirvió también como argumento para la reforma de la *Ley de Arrendamientos Urbanos* de 2013, y, en particular, la reducción del plazo mínimo de los contratos de 5 a 3 años. Sería necesario analizar si los resultados de estas medidas destinadas a mejorar el nivel de seguridad jurídica resultan efectivamente en una puesta en el mercado de viviendas que de otro modo se hubieran mantenidas desocupadas, para justificar el recorte de derechos de los hogares inquilinos o el gasto público que implican, más aun si se considera que en mercados de alquiler maduros como el alemán, la protección jurídica de la parte propietaria suele ser más limitada (ver más arriba, el apartado sobre el análisis comparativo de las legislaciones de alquileres).

Por ello, los programas incluyen habitualmente como elementos fundamentales:

- incentivos financieros, como las ayudas a la rehabilitación, con el fin de motivar la adecuación de las viviendas a cambio de cederlas al programa de movilización de viviendas vacías
- la presencia de la administración pública como mediadora, con vistas a generar una mayor seguridad y una resolución más adecuada de posibles conflictos

En contrapartida de su implicación, la Administración controla el precio máximo del alquiler de estas viviendas, con lo que se garantiza que las ayudas públicas que subvencionan parte del alquiler no se repercutan en un crecimiento de los precios de los alquileres. Los programas también incluyen ayudas destinadas a la unidad de convivencia en régimen de alquiler, principalmente la subvención de la diferencia entre la cantidad que abona y la renta que percibe la propietaria o el propietario de la vivienda.

Otros países están experimentando con diferentes tipos de medidas para hacer frente a la problemática social de la existencia de viviendas desocupadas cuando no existe una solución habitacional adecuada para miles de unidades de convivencia.

En Alemania, la prohibición de la desocupación de las viviendas no se considera de manera aislada, sino que queda incluida en un dispositivo legal que enuncia de manera genérica la “prohibición de cambio de uso del espacio residencial”, el *Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum*. Este dispositivo abarca, por lo tanto, la prohibición de todo tipo de uso no residencial, como el uso comercial, la vivienda turística, la vivienda vacía, la demolición, etc. No incluye, sin embargo, el uso como residencia secundaria. El tiempo que puede quedarse una vivienda desocupada sin razón justificada, antes de considerarse vacía, depende de la legislación municipal: en Berlín son 6 meses, en Hamburgo, 4 y en Múnich, 3. Pasado este tiempo, se precisa de una autorización conforme a una de las excepciones amparadas por la legislación. Las sanciones pueden alcanzar hasta 50.000 euros, aunque cabe señalar que la aplicación de sanciones previstas por la ley sobre la *Zweckentfremdung* en el caso de las viviendas vacías es muy escasa.

Por otra parte, la declaración de una vivienda vacía como secundaria para eludir la prohibición queda desincentivada por la *Zweitwohnungsteuer*, “impuesto sobre vivienda secundaria”. Este impuesto está en vigor en muchos municipios alemanes y puede alcanzar varios miles de euros anuales.

En Francia, en zonas con un alto nivel de demanda e insuficiente oferta de viviendas, la desocupación de las viviendas –y en menor medida su uso como residencia secundaria– está desincentivada por una tasa impositiva mayor. En el país galo existen dos impuestos de bienes inmobiliarios que gravan las viviendas:

- El impuesto sobre el bien inmueble. Lo paga el propietario o la propietaria. Es independiente del uso que se da a la vivienda.
- El impuesto sobre el uso (o la falta de uso). El dispositivo fiscal francés que grava el uso es complejo por razones históricas, pero se puede resumir de la siguiente manera:
 - Viviendas principales: tasa impositiva normal, posibilidad de bonificación para usuarios con ingresos reducidos o por determinadas situaciones familiares
 - Viviendas secundarias: tasa impositiva normal, posibilidad de aplicar un recargo en zonas con una falta de oferta
 - Viviendas vacías: tasa impositiva mayor y progresiva en zonas con falta de oferta; en otras zonas, según el municipio, tasa impositiva normal o incluso posibilidad de exoneración



De manera complementaria, el dispositivo “Pinel” ofrece una reducción de impuestos para la inversión en vivienda, si esta se destina a arrendamiento de vivienda principal dentro de un límite máximo de precio del alquiler.³⁰ Este dispositivo, reconducido en 2017, se completa desde el 31 de enero de 2017 con el dispositivo “Cosse”, que ofrece la exención del 15 % al 85 % de los ingresos por arrendamientos de viviendas a precios asequibles. La exención máxima, el 85 %, corresponde a la cesión de la vivienda a un organismo público para el alquiler social.

Por último, tiene un interés particular el sistema de captación de vivienda para el alquiler accesible de Quebec, por tratarse de un modelo muy similar al modelo implantado en distintos municipios del territorio español. En Quebec, la captación de viviendas para su alquiler accesible se extiende a cualquier tipo de vivienda, no solo las viviendas vacías. La captación de viviendas en el mercado libre sirve no solo para ampliar el número de viviendas accesibles, sino también para generar un segmento de viviendas en el mercado libre con alquileres controlados, en las que se puede conceder las ayudas al alquiler sin el posible efecto inflacionista sobre el importe de los alquileres.³¹ Fuera de este segmento de alquileres controlados no se conceden ayudas al alquiler en el mercado

libre. De este modo, las ayudas están exclusivamente destinadas a viviendas cuyos alquileres máximos están controlados: viviendas captadas en el mercado libre, así como viviendas protegidas en alquiler, cooperativas de viviendas accesibles en alquiler, etc. En el contexto español, en el que la *Ley de Arrendamientos Urbanos* establece un plazo reducido de estabilidad de tenencia, esta posible utilidad de la captación de viviendas en el mercado libre parece aún más interesante.

30. En España es de esperar que el efecto de las ayudas sobre los precios de los alquileres sería más inmediato, como se ha argumentado en el apartado anterior sobre políticas de alquiler.

31. En Quebec, el periodo de protección de la tenencia no tiene plazo prefijado. El funcionamiento es similar al sistema francés.

2.2. Parque de viviendas en la Comunitat Valenciana

2.2.1. Análisis cuantitativo de las necesidades habitacionales de las personas y los hogares ³²

El 1 de enero de 2017 vivían en la Comunitat Valenciana 4.941.509 personas en 1.995.200 hogares, según las cifras de población publicadas por el Instituto Nacional de Estadística. Algo más de la mitad de la población reside en la provincia de Valencia. El tamaño de los hogares es prácticamente idéntico en las tres provincias.

La pirámide de población de la Comunitat Valenciana presenta la típica forma de una sociedad en fase de envejecimiento. Los grupos de edad más numerosos tienen alrededor de 40 años y nacieron a mediados de los años 70. Coincidiendo con la vuelta de la democracia se inició una rápida caída de la natalidad, interrumpida brevemente por un “mini-baby-boom” durante los años que entonces se interpretaron como un *boom* económico, y hoy un *boom* inmobiliario. Esta situación se prolongó aproximadamente de 1998 hasta 2008 y provocó una importante burbuja inmobiliaria.

Desde el inicio de la crisis económica en 2008, la natalidad ha vuelto a caer a un ritmo acelerado. De este modo, en fecha 1 de enero de 2017, residían en Valencia 87.389 personas de 40 años y solamente 40.689 de hasta un año, esto es, menos de la mitad.

La inversión de la pirámide de la población a partir de las personas que hoy tienen alrededor de 40 años conllevará durante una o dos décadas un

Tabla 3. Personas y hogares en la Comunitat Valenciana en 2017

	Población	% población C.V.	Hogares	Personas/hogar
COMUNITAT VALENCIANA	4.935.182	100,0 %	1.995.200	2,47
Alicante	1.842.616	37,3 %	747.600	2,46
Castellón	570.183	11,6 %	230.500	2,47
Valencia	2.522.383	51,1 %	1.017.100	2,48

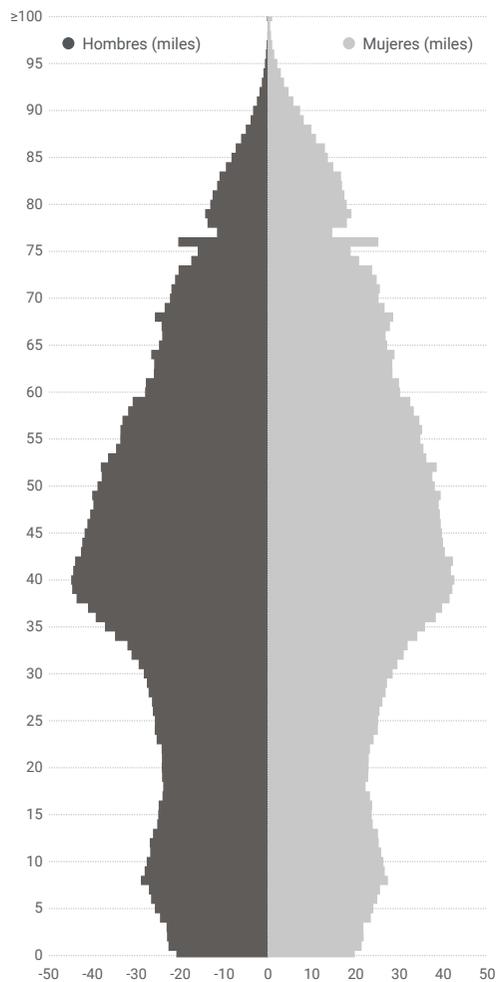
Fuente: INE, Cifras de población y Encuesta Continua de Hogares (ECH). Datos referidos a 1 de enero de 2017.

descenso del número de mujeres en edad fértil y, muy probablemente, una disminución del número de nacimientos y una evolución demográfica natural negativa. Esta evolución natural negativa se verá posiblemente compensada por un saldo migratorio positivo, resultando en un mantenimiento del nivel de población en cifras similares.

En razón de la distribución de la pirámide poblacional, en los próximos 15 años es altamente improbable la vuelta de un importante crecimiento de la población como el que se observó durante los años del *boom* inmobiliario, al inicio del cual la generación más numerosa que hoy tiene 40 años tenía alrededor de 20 años.

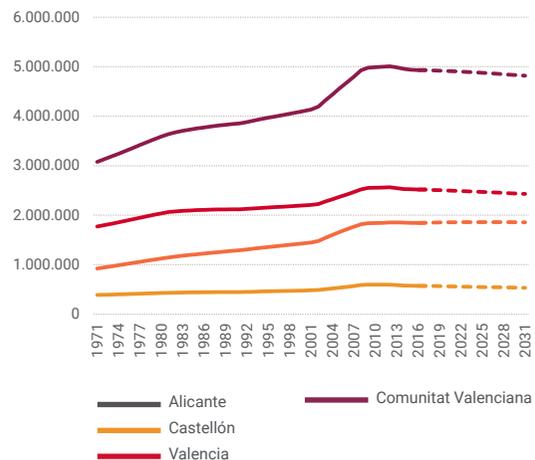
32. En lo que sigue se utilizará el término “hogar” cuando los datos manejados vengan referidos a la metodología de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. Así, por “hogar” se entenderá una persona o un conjunto de personas que ocupan en común una vivienda familiar principal o parte de ella, y consumen y/o comparten alimentos u otros bienes con cargo a un mismo presupuesto. Las personas que forman el hogar pueden estar unidas o no por vínculos de parentesco. No se considera hogar un grupo de personas independientes entre sí, que utilicen alguna o varias habitaciones a título exclusivo y no tengan un presupuesto común. En líneas generales, no obstante, en el presente documento se ha intentado evitar esta terminología al entender que restringe la manera de entender la diversidad de usos de la vivienda.

Gráfico 31. Comunitat Valenciana. Pirámide de población 2018



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo a 18 de enero de 2018.

Gráfico 32. Evolución de la población 1971-2017 y proyección 2016-2031

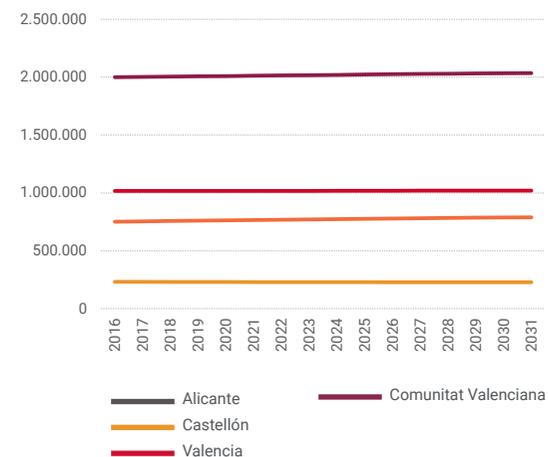


Fuente: INE. Cifras de población y proyecciones de población.

En consonancia con esta situación, la proyección de la población realizada por el INE para el periodo 2016-2031 vaticina incluso un leve descenso de la población en la Comunitat Valenciana.

Con respecto al número de hogares, las proyecciones del INE prevén un crecimiento casi nulo (un 0,1 % anual) hasta 2031, compensándose la leve tendencia negativa de la población con la paulatina reducción del tamaño medio de los hogares.

Gráfico 33. Proyección de hogares 2016-2031



Fuente: INE. Proyección de hogares.

En la medida en que el número de hogares equivale al número de viviendas principales, desde el punto de vista demográfico no existe la necesidad de aumentar el parque de viviendas principales en la próxima década.

2.2.2. Análisis del parque de viviendas desde la perspectiva de la función social

2.2.2.1. Las viviendas por tipo de uso

El examen de los tipos de uso es un elemento fundamental del análisis del parque de viviendas desde la perspectiva de su función habitacional, desde la cual la vivienda se considera en primer lugar un bien de uso que permite dar respuesta a las necesidades habitacionales de la ciudadanía.

La clasificación habitual de las viviendas por tipos de uso diferencia entre viviendas principales, secundarias y vacías. Estos tipos de uso vienen impuestos en particular por el Censo de Población y Viviendas. Así, el Proyecto de los Censos Demográficos de 2011 fija estas tres modalidades de la manera siguiente: "La vivienda [familiar] convencional puede ser principal cuando es la residencia habitual de sus componentes. Si está destinada a ser ocupada sólo ocasionalmente (por ejemplo, durante las vacaciones) se denomina vivienda secundaria. Cuando permanece sin ser ocupada se denomina vacía."³³ Otras estadísticas, como la publicada por el Ministerio de Fomento, solo diferencian entre viviendas principales y no principales. De este modo, a cada hogar corresponde una, y una sola, vivienda principal.

A nivel metodológico, la diferenciación entre viviendas principales y no principales depende de un criterio cualitativo y de aplicación práctica relativamente sencillo, al menos desde el último censo, que equiparó el número de hogares con el número de vivienda principales: a cada hogar corresponde

una vivienda principal. Las demás son viviendas no principales. Aún así, casos como la ocupación no autorizada de una vivienda para su uso como vivienda principal pueden generar dificultades de clasificación.

La clasificación de las viviendas en secundarias y vacías es más compleja, en parte porque depende de criterios de difícil comprobación que implican importantes retos metodológicos a nivel de trabajo de campo, y en parte porque exige una fijación más o menos arbitraria de los tipos y niveles mínimos de uso que permiten considerar una vivienda no principal como secundaria y no vacía. Por lo tanto, los resultados en términos de secundarias y vacías deberían considerarse más bien una aproximación a la realidad examinada que su reflejo fidedigno.³⁴

A estos tres tipos de uso, el cuestionario del Censo de 2011 añade una categoría "otros" para los casos que no entren en ninguno de ellos. Esta categoría, que incluye en particular las "viviendas destinadas a alquileres sucesivos de corta duración", no aparece en los resultados finales, pero se puede esperar que cobrará protagonismo en futuros censos como reflejo del auge de las viviendas turísticas.

33. INE (2011): *Proyecto de los Censos Demográficos*, p.16.

34. Ver, por ejemplo, las importantes diferencias que se observan entre los datos del censo de viviendas vacías del País Vasco y el censo del Instituto Nacional de Estadística en esta comunidad autónoma.

Viviendas vacías, secundarias y principales

Según los datos del último Censo, de 2011, la Comunitat Valenciana es la segunda comunidad autónoma con mayor número de viviendas no principales, alcanzando el 36,9 % del total de las viviendas. El 20,8 % de las viviendas son secundarias y el 16,0 % vacías.³⁵

En el conjunto del estado español, el 28,3 % de las viviendas son no principales, con un 14,6 % de viviendas secundarias y un 13,7 % de viviendas vacías.

Con respecto al Censo anterior, de 2001, el número de viviendas no principales ha crecido, tanto en España como en la Comunitat Valenciana en su conjunto, y en cada una de sus tres provincias, aunque siempre a un ritmo menor que las viviendas principales.³⁶

35. Castilla y León es la autonomía con mayor número de viviendas no principales.

36. Este resultado, que implica un crecimiento porcentual del parque total de viviendas por debajo del número de hogares, puede resultar sorprendente si se considera la intensidad de la actividad constructiva entre 2001 y 2011.

Tabla 4. Viviendas principales, secundarias y vacías en las distintas CCAA. Censo 2011

	TOTAL	Viviendas principales	Viviendas no principales	
			Secundarias	Vacías
País Vasco	1.017.600	87,4 %	4,7 %	8,0 %
Madrid, Comunidad	2.894.680	85,3 %	5,6 %	9,1 %
Navarra, Comunidad Foral de	308.600	80,6 %	8,0 %	11,5 %
Cataluña	3.863.380	76,2 %	12,2 %	11,6 %
Canarias	1.040.945	75,9 %	10,8 %	13,3 %
Asturias, Principado de	613.905	74,6 %	11,9 %	13,5 %
Balears, Illes	586.710	73,2 %	14,6 %	12,1 %
España	25.208.625	71,7 %	14,6 %	13,7 %
Andalucía	4.353.145	70,9 %	14,4 %	14,6 %
Aragón	778.315	69,2 %	17,9 %	12,9 %
Murcia, Región de	776.700	66,4 %	17,0 %	16,6 %
Cantabria	358.500	66,0 %	20,8 %	13,1 %
Galicia	1.605.480	66,0 %	15,4 %	18,6 %
Extremadura	648.350	65,5 %	18,2 %	16,2 %
Rioja, La	198.670	65,4 %	16,6 %	18,0 %
Castilla - La Mancha	1.244.940	63,3 %	20,5 %	16,3 %
Comunitat Valenciana	3.147.060	63,1 %	20,8 %	16,0 %
Castilla y León	1.718.750	60,4 %	24,6 %	15,0 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2011.

Evolución del número de viviendas principales y no principales

El Ministerio de Fomento publica anualmente datos sobre el número de viviendas principales y no principales. En los años censales de 2001 y 2011, estos datos coinciden en gran medida con los datos del censo publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

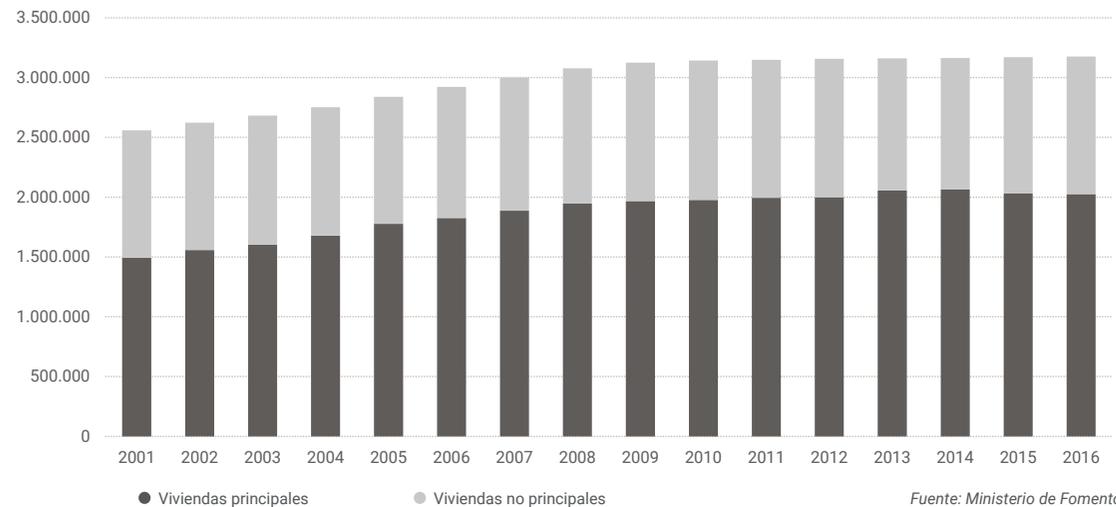
Según los datos publicados, el número de viviendas principales aumenta en la Comunitat Valenciana durante todo el periodo analizado, de 2001 hasta 2016. El número de viviendas no principales se mantiene relativamente estable durante este mismo periodo.

Tabla 5. Viviendas por tipo de vivienda y año censal, en España, la Comunitat Valenciana y las provincias

	2001			2011		
	TOTAL	Viviendas principales	Viviendas no principales	TOTAL	Viviendas principales	Viviendas no principales
ESPAÑA	20.946.554	14.187.169	6.759.385	25.208.623	18.083.692	7.124.931
Comunitat Valenciana	2.547.775	1.492.792	1.054.983	3.147.062	1.986.896	1.160.166
Alicante	1.004.188	521.269	482.919	1.274.096	738.367	535.729
Castellón	325.689	176.448	149.241	420.421	233.871	186.550
Valencia	1.217.898	795.075	422.823	1.452.545	1.014.658	437.887

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2011.

Gráfico 34. Evolución del número de viviendas principales y no principales



Evolución del stock de vivienda nueva sin vender

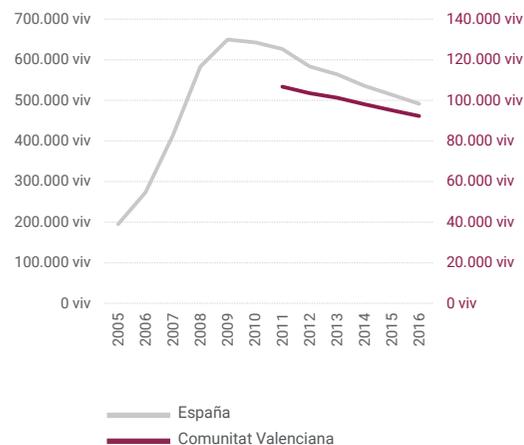
Desde el 2005, el Ministerio de Fomento realiza una estadística sobre el *stock* de vivienda nueva sin vender. Para la estimación de este *stock* se utiliza un método diferencial e iterativo: partiendo de los datos del año anterior, se quitan las viviendas vendidas y se añaden las viviendas terminadas en el año. La serie así generada arranca el 01-01-2004, utilizando como base un *stock* nulo, lo que significa que no se contempla el eventual *stock* de vivienda nueva existente en esta fecha. Sin embargo, en 2004, las ventas se realizaron en una muy alta proporción sobre plano y se puede considerar, por tanto, que el *stock* de vivienda nueva terminada era muy reducido por aquel entonces.

En España el *stock* de vivienda nueva sin vender ha crecido muy rápidamente, hasta alcanzar su máximo en 2009 para luego decrecer a un ritmo mucho menor. En la Comunitat Valenciana suma 92.281 viviendas en 2016, el 18,8 % del *stock* de 491.693 viviendas estimadas en el conjunto del estado. Los datos a nivel autonómico no están disponibles antes de 2011. Desde entonces, la reducción del *stock* ha sido menor en la Comunitat Valenciana (-14 %) que a nivel nacional (-22 % entre 2011 y 2016).

Casi la mitad de las viviendas nuevas sin vender de la Comunitat Valenciana –42.100 viviendas, el 45,6 %– se encuentran en la provincia de Alicante. El resto se reparte entre las provincias de Castellón (26.265 viviendas, el 28,5 %) y Valencia (23.916 viviendas, el 25,9 %).

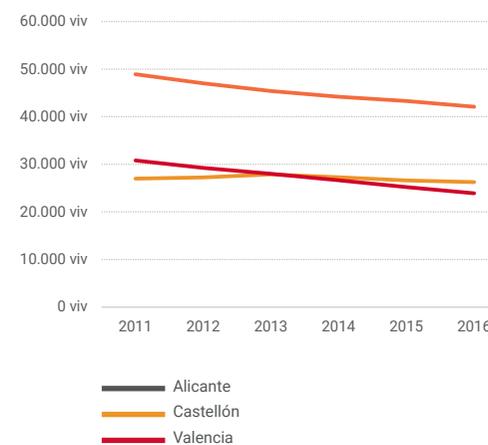
En la provincia de Valencia, el *stock* se ha reducido en un 22 % y en la provincia de Alicante, un 14 %, mientras que la absorción del *stock* ha sido solo de un 3 % en la provincia de Castellón.

Gráfico 35. Stock de vivienda nueva sin vender en España y la Comunitat Valenciana



Fuente: Ministerio de Fomento.

Gráfico 36. Stock de vivienda nueva sin vender por provincias



Fuente: Ministerio de Fomento.

La distribución territorial de las viviendas vacías y secundarias

En su conjunto, la Comunitat Valenciana, con una media de 1,6 viviendas por hogar, cuenta con una proporción alta de viviendas infrautilizadas. Sin embargo, para completar el análisis, es preciso comprobar si estas viviendas se encuentran sobre todo en zonas con poca demanda o también en zonas de mayor demanda de vivienda principal.

Por regla general, el tamaño del municipio presenta un alto nivel de correlación con el nivel de demanda de vivienda principal. Como aproximación inicial se considera en la siguiente tabla, por lo tanto, la distribución de las viviendas por tipo de uso en función del tamaño del municipio.

Tabla 6. Tipo de vivienda por tamaño del municipio. Comunitat Valenciana

Tamaño del municipio	TOTAL	Número de viviendas			Porcentaje de viviendas (% horizontal)		
		Viviendas principales	Viviendas secundarias	Viviendas vacías	Viviendas principales	Viviendas secundarias	Viviendas vacías
Menos de 101 habit.	2.713	708	1.698	307	26,1	62,6	11,3
De 101 a 500	37.689	13.845	19.031	4.813	36,7	50,5	12,8
De 501 a 1.000	49.769	24.024	16.100	9.645	48,3	32,3	19,4
De 1.001 a 2.000	86.694	47.574	23.848	15.272	54,9	27,5	17,6
De 2.001 a 5.000	176.395	105.251	37.996	33.148	59,7	21,5	18,8
De 5.001 a 10.000	303.501	163.046	80.623	59.832	53,7	26,6	19,7
De 10.001 a 20.000	318.430	200.184	62.538	55.708	62,9	19,6	17,5
De 20.001 a 50.000	826.778	518.551	170.609	137.618	62,7	20,6	16,6
De 50.001 a 100.000	534.334	297.060	158.206	79.068	55,6	29,6	14,8
De 100.001 a 500.000	390.829	287.673	50.730	52.426	73,6	13,0	13,4
Más de 500.000	419.929	328.979	33.757	57.193	78,3	8,0	13,6
TOTAL	3.147.062	1.986.896	655.137	505.029	63,1	20,8	16,0

Fuente: Censo 2011.

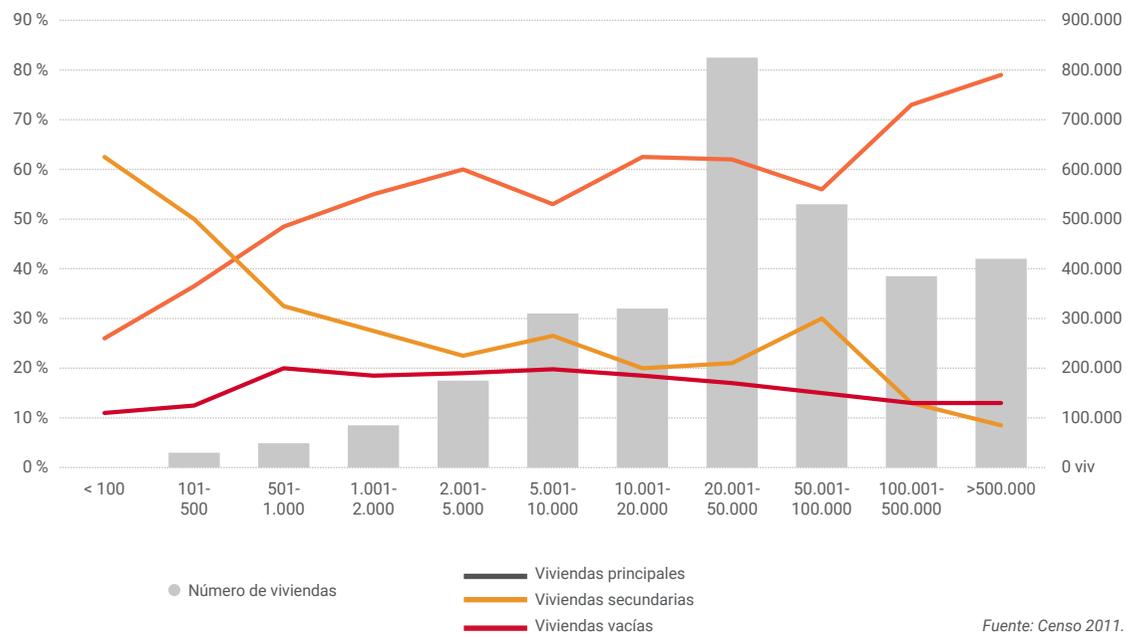
Aunque la proporción de viviendas no principales es menor en los municipios más grandes de la Comunitat Valenciana se mantiene por encima del 20 %, incluso en la ciudad de València.

Es principalmente la proporción de viviendas principales y secundarias la que varía en función del tamaño del municipio. Como regla general, la proporción de viviendas principales es más reducida en los municipios pequeños, y mayor en los grandes municipios. La proporción de viviendas secundarias sigue la pauta inversa. La proporción de viviendas vacías en los datos del Censo de 2011 depende en un grado menor del tamaño del municipio. Alcanza su máximo en municipios de tamaño medio, de 500 a 50.000 habitantes, y su mínimo en los municipios más grandes y más pequeños.

A la vista del importante número de viviendas desocupadas e infrutilizadas en la Comunitat Valenciana, que superan el 20 % del total de viviendas incluso en los grandes municipios, se puede considerar que el número de viviendas existentes debería permitir dar respuesta a las necesidades habitacionales de la población.

Desde la perspectiva de la vivienda considerada como un bien de uso, las dificultades habitacionales de la ciudadanía valenciana no se deben a una falta de recursos sino a su deficiente redistribución.

Gráfico 37. Tipo de uso de vivienda según el tamaño del municipio



Fuente: Censo 2011.

2.2.2.2. El régimen de tenencia

El régimen de tenencia –propiedad, alquiler o cesión– es un importante factor a tomar en cuenta tanto en relación con el riesgo de exclusión residencial, mayor en el caso de las personas en régimen de alquiler, como cuando se examina la capacidad del mercado residencial de dar respuesta a una demanda flexible.

En la Comunitat Valenciana, al igual que en el conjunto del Estado español, una amplia mayoría de hogares ocupan su vivienda en régimen de propiedad, y solo una reducida minoría reside en una vivienda alquilada o cedida. Sin embargo, la estimación exacta de la proporción de hogares por régimen de tenencia no es fácil, como lo evidencian las disparidades de datos entre las fuentes. Así, la proporción de hogares propietarios de su vivienda principal varía entre el 75 % y el 80 % según la fuente.

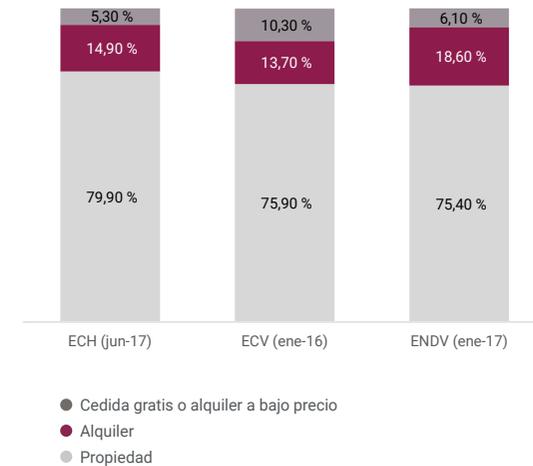
Las principales fuentes que ofrecen datos sobre el régimen de tenencia de los hogares en la Comunitat Valenciana son las siguientes:

- Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), INE
- Censo de Población y Viviendas, INE
- Encuesta Continua de Hogares (ECH), INE
- Estudio de las Necesidades y Demanda de Vivienda (ENDV), de la Generalitat Valenciana

Según la fuente considerada no solo varían las proporciones exactas de hogares por régimen de tenencia, sino que existe también disparidad en la definición de lo que se considera tenencia en alquiler y lo que es cesión. La principal diferencia reside en la clasificación de los hogares que pagan alguna renta por su vivienda, pero por debajo de lo que sería un alquiler a precio de mercado. ECV y ENDV comparten las mismas categorías de análisis, que diferencian alquiler a precios de mercado, alquiler a precios inferior al mercado y cesión gratuita. Esta categorización es la que utiliza también Eurostat. Las categorías de la ECH, al igual que el Censo, separan por una parte el alquiler y, por otra, la cesión gratuita o a bajo precio.

Para hacer posible la comparación de datos de las distintas fuentes se ha equiparado la categoría “alquiler” de la ECH a la categoría “alquiler a precios de mercado” de la ECV y el ENDV. Por otra parte, se ha equiparado la “cesión gratuita o a bajo precio” de la ECH a la suma de “alquiler a precios inferiores al mercado” y “cesión gratuita” de la ECV y el ENDV. El resultado de la comparación se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 38. Distribución por tipo de propiedad



Fuentes: Encuesta de Condiciones de Vida (INE), Encuesta Continua de Hogares (INE), Estudio de las Necesidades y Demanda de Vivienda (GVA).

Al comparar los datos de las tres encuestas que ofrecen datos actualizados se aprecia que cada una tiene un punto en común con las otras y un punto en el que se diferencia:

- Tasa de propiedad: similitud entre ECV y ENDV, tasa más alta de la ECH
- Tasa de alquiler: similitud entre ECH y ECV, tasa más alta del ENDV
- Tasa de cesión gratuita o a bajo precio: similitud entre ECH y ENDV, tasa más alta de la ECV.

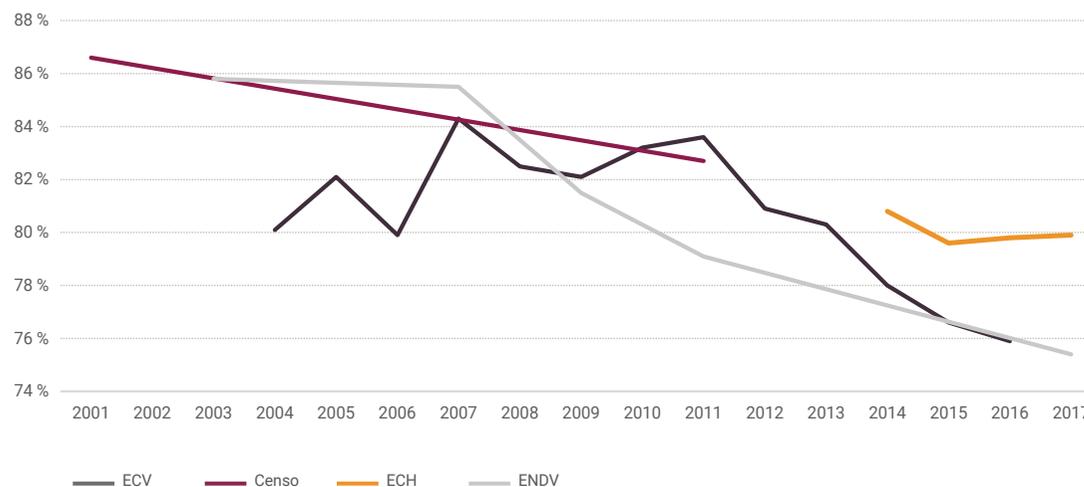
Para examinar la evolución del régimen de tenencia según las diferentes fuentes se considera a continuación exclusivamente la tasa de propiedad que tiene la definición más uniforme entre los estudios.

Aunque se observen importantes discrepancias con respecto a la tasa de propiedad entre las diferentes fuentes se observa en todas las encuestas un descenso de la tasa de propiedad en la última década. En particular, el Estudio de las Necesidades y Demanda de Vivienda permite observar una disminución progresiva del porcentaje de hogares que viven en una vivienda en propiedad a partir de 2007, en coherencia con el inicio de la crisis inmobiliaria y económica marcado por un rápido empeoramiento de la situación económica y la disminución del número de operaciones de compraventa y constituciones de hipoteca.

Sin embargo, los últimos datos de la Encuesta Continua de Hogares apuntan a un posible cambio de tendencia. Un tal cambio de tendencia sería coherente, por una parte, con la recuperación paulatina del mercado de compraventa de viviendas y la mejora de la accesibilidad a los préstamos hipotecarios y, por otra, con la falta de oferta accesible en el mercado de alquiler. Si se confirmase esta tendencia se corroboraría la hipótesis que el crecimiento de la proporción de hogares inquilinos no se corresponde con un cambio estructural, sino con una variación debida a la situación coyuntural.

La evolución de la tasa de propiedad en la Comunitat Valenciana acusa un considerable descenso a partir de 2007 y un probable cambio de tendencia a partir de 2015.

Gráfico 39. Evolución de la tasa de propiedad según diferentes fuentes



Fuentes: Encuesta de Condiciones de Vida (INE), Censos de Población y Vivienda (INE), Encuesta Continua de Hogares (INE), Estudio de las Necesidades y Demanda de Vivienda (GVA).

2.2.3. Análisis del parque desde la perspectiva de la calidad: el estado de conservación del parque de viviendas principales



El estado de conservación de una vivienda es un elemento esencial con respecto a la garantía del derecho a una vivienda. Por esta razón, se presenta a continuación datos sobre la antigüedad de las viviendas, así como los resultados del módulo del ENDV que atiende la calidad de las viviendas.

2.2.3.1. Antigüedad

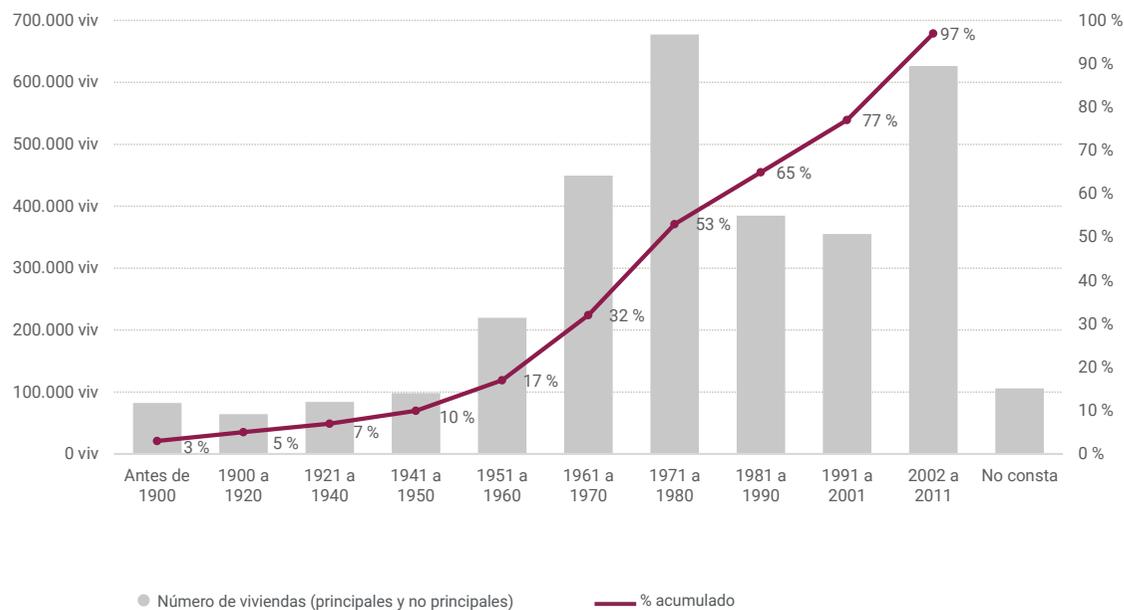
La antigüedad es un importante indicador del estado del parque: no permite prever el estado de una vivienda en particular, pero permite hacer estimaciones genéricas sobre el estado del parque en su conjunto.

Según los datos del Censo de 2011 había en la Comunitat Valenciana en 2011 un total de 3.147.062 viviendas.³⁷

Entre 1961 y 1980 se construyeron más de 1.100.000 viviendas, un tercio del total. Las 449.173 viviendas construidas entre 1961 y 1970, un 15 % del total, habrán alcanzado una antigüedad de 50 años en la presente década. Posteriormente, entre 2021 y 2030, otras 677.041 viviendas, un 22,3 % del total llegarán a 50 años de antigüedad.

A lo largo de la presente década, un tercio del total de parque de viviendas alcanzarán los 50 años de antigüedad y, durante las dos siguientes, más de la mitad.

Gráfico 40. Viviendas por periodo de construcción



37. Debido a la reducida actividad constructiva entre 2011 y 2018, el número total de viviendas y su distribución por décadas de construcción habrá variado poco, por lo que se puede utilizar estos datos como aproximación a la situación actual. Para un 3 % de las viviendas no consta la fecha de construcción.

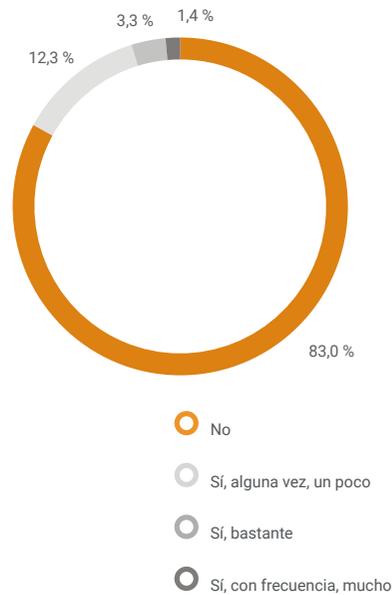
Fuente: Censo 2011 Viviendas principales y no principales.

2.2.3.2. Estado de conservación de las viviendas en la Comunitat Valenciana

Filtraciones de agua

El 17 % de los hogares ha tenido problemas de filtración de agua, goteras o humedades en sus viviendas. En el 1,4 % de los casos ocurre con frecuencia.

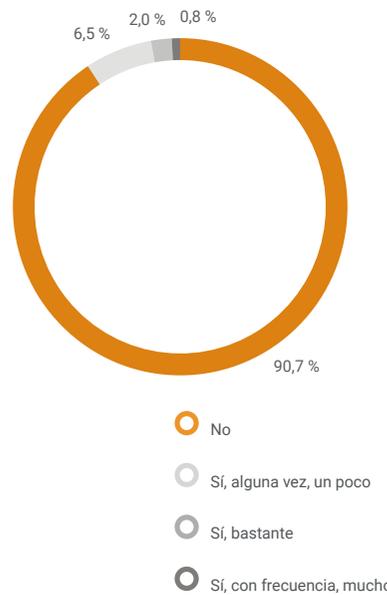
Gráfico 41. Problemas de filtración de agua, goteras o humedades



Fuente: ENDV 2017.

La aparición de moho es un problema que afecta al 9,3 % de las viviendas principales, en el 0,8 % con frecuencia.

Gráfico 42. Problemas de aparición de moho

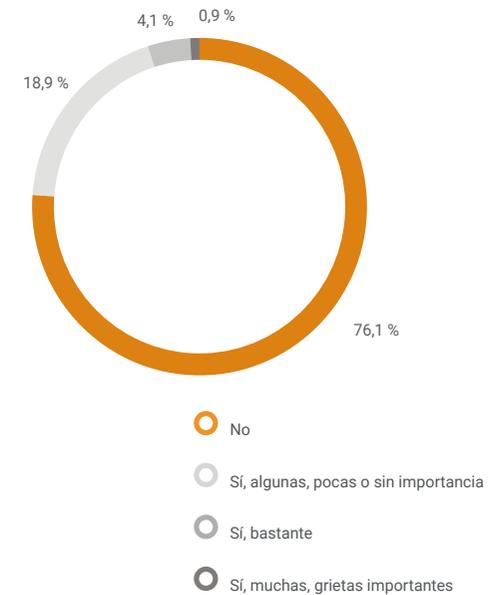


Fuente: ENDV 2017.

Grietas y fisuras

El 24 % de los hogares ha observado grietas o fisuras en su vivienda o el edificio. En la mayoría de los casos se trata de algunas pocas o no se les atribuye importancia. Sin embargo, un 0,9 % declara haber observado grietas importantes o numerosas.

Gráfico 43. Existencia de grietas o fisuras en la vivienda o el edificio



Fuente: ENDV 2017.

Estado de conservación

En viviendas unifamiliares:

De manera global, el estado de los distintos elementos en las viviendas unifamiliares es bueno en el 70-80 % de los casos, y bueno o aceptable en el 93-98 % de los casos, dependiendo del tipo de elemento. Los elementos que se encuentran con mayor frecuencia en un estado deficiente o malo son las ventanas (6,3 %), la fachada (3,8 %), el tejado o azotea (2,7 %), y los baños y aseos (2,7 %).

En edificios plurifamiliares:

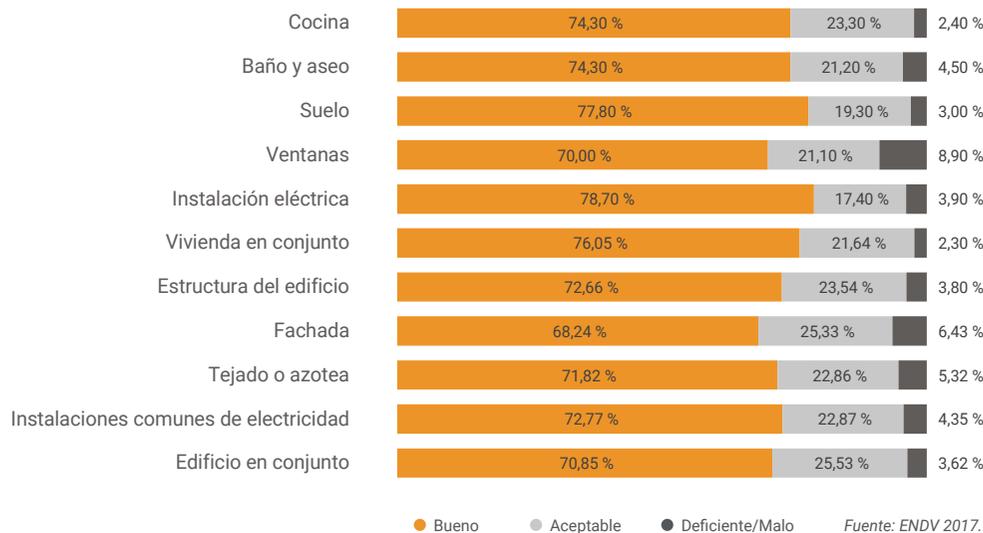
En las viviendas situadas en edificios plurifamiliares, el estado de los distintos elementos es bueno en el 68-79 % de los casos, y bueno o aceptable en el 91-97 % de los casos, según el tipo de elemento.

Al igual que en viviendas unifamiliares, pero en mayor medida, los elementos que se encuentran con más frecuencia en un estado deficiente o malo son las ventanas (8,9 %); la fachada (6,4 %), el tejado o azotea (5,3 %), y los baños y aseos (4,5 %). A esta lista se puede añadir las instalaciones comunes de electricidad (4,4 %) y la estructura del edificio, considerada como deficiente o mala por el 3,8 % de los hogares que residen en edificios plurifamiliares.

Gráfico 44. Estado de conservación en viviendas unifamiliares, aisladas y pareadas (% de hogares)



Gráfico 45. Estado de conservación de las viviendas y elementos comunes en edificios plurifamiliares (% de hogares)



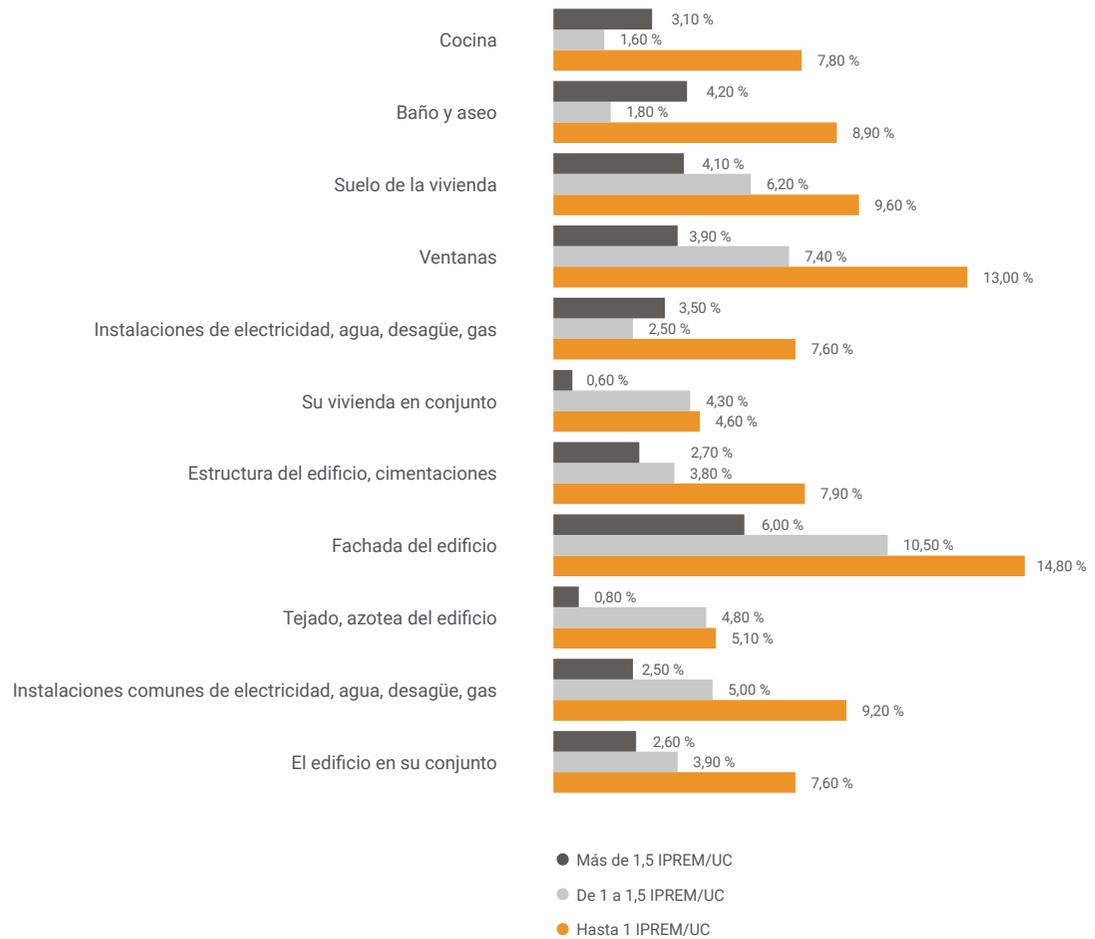
● Bueno ● Aceptable ● Deficiente/Malo Fuente: ENDV 2017.

El estado de conservación según los ingresos del hogar y el régimen de tenencia

El análisis del estado de conservación de las viviendas en edificios plurifamiliares según el nivel de ingresos permite visibilizar la relación entre ingresos del hogar y estado de la vivienda. En efecto, las viviendas de los hogares con menores ingresos están con mayor frecuencia en un estado deficiente o malo, en todos los aspectos examinados, incluyendo tanto los elementos privativos de la vivienda como los elementos comunes del edificio.

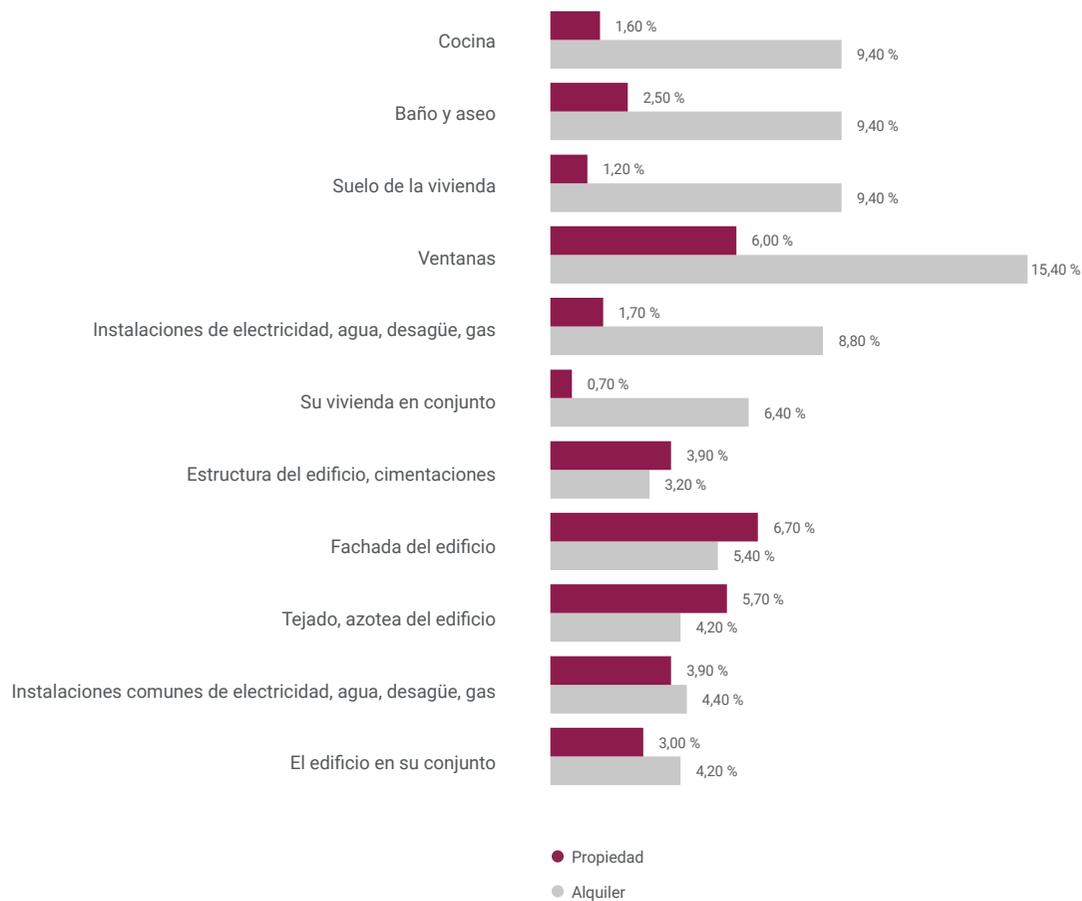
38. Ingresos calculados en múltiplos del IPREM por Unidad de Consumo (UC). La UC es una unidad abstracta destinada a mejorar la comparación de datos de hogares de distintos tamaños. Un hogar unipersonal corresponde a una unidad de consumo. Cada miembro adicional del hogar suma otras 0,5 unidades de consumo si es mayor de 14 años, y 0,3 hasta los 14 años. De este modo, un hogar con ingresos de 1 IPREM por UC puede ser, por ejemplo, un hogar unipersonal con ingresos de 1 IPREM, una pareja con ingresos de 1,5 IPREM o una pareja con una hija mayor de 14 años e ingresos de 2 IPREM. Nótese la similitud del cálculo del límite de ingresos según el Art. 2 de la Ley por la Función Social de la Vivienda.

Gráfico 46. Porcentaje de hogares con elementos de la vivienda y el edificio en estado deficiente o malo, según los ingresos del hogar (en IPREM por UC³⁸)



Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 47. Porcentaje de hogares con elementos de la vivienda y el edificio en estado deficiente o malo, según régimen de tenencia



Por otra parte, el examen del estado de las viviendas en edificio plurifamiliar según el régimen de tenencia permite valorar la necesidad de políticas específicas destinadas a mejorar la calidad de las viviendas de los hogares inquilinos. Según la evaluación de los hogares, todos los elementos privados de las viviendas examinadas están en un estado deficiente o malo con una frecuencia muy superior en las viviendas alquiladas, en comparación con las viviendas propiedad del hogar. Estos resultados cobran especial significado si se contrastan con el estado de los elementos comunes del edificio, cuya valoración por parte de hogares propietarios e inquilinos es muy similar.³⁹

39. El hecho de que las diferencias de valoración se observen solamente con respecto a los elementos privados de la vivienda, pero no los elementos comunes del edificio, lleva a descartar por improbable la hipótesis de que las diferencias observadas se deben a unos criterios de valoración distintos entre hogares propietarios e inquilinos (en este caso, que los hogares inquilinos hacen una valoración más crítica). Por esta razón, se supone que las diferencias observadas en las valoraciones que hacen ambos colectivos del estado de sus viviendas se debe a una efectiva diferencia en el estado de estas viviendas.

Fuente: ENDV 2017.

El peor estado de las viviendas alquiladas está sin duda vinculado al reto particular que representa el mantenimiento de estas viviendas, que implica un acuerdo entre dos partes con intereses divergentes. Los hogares inquilinos no tienen incentivo alguno para invertir en una vivienda que no sabe si podrá hacer uso de ella más allá de los tres años fijados por el contrato. Además, una mejora de la vivienda podría perjudicarles, porque podría justificar un aumento del alquiler. La propietaria o el propietario, por su parte, no tiene más incentivo

que mantener la vivienda en un estado lo suficientemente aceptable como para poder alquilarla. Por ello, en muchos casos, la inversión en la vivienda alquilada será la mínima, para poder maximizar el beneficio. En este sentido, apenas hay incentivos para inversiones en reformas que pesarán poco en el momento de buscar inquilino o inquilina y negociar el precio, aunque mejorarían de manera indudable la calidad de vida de los hogares inquilinos, como, por ejemplo, el aislamiento acústico o térmico.

Además, esta disyuntiva de intereses compromete igualmente la eficacia de las medidas habituales para fomentar la rehabilitación desde la administración, es decir, las distintas convocatorias de ayudas. Por las razones expuestas, estas ayudas difícilmente pueden funcionar como incentivo para la adecuación o rehabilitación de las viviendas en alquiler que lo necesitarían. Como dificultad añadida, con frecuencia, solo el propietario o la propietaria puede pedir las ayudas y su acuerdo es necesario para acometer cualquier reforma.

Existe en la Comunitat Valenciana un número significativo de viviendas principales con carencias de calidad que afectan aspectos esenciales en la habitabilidad de las viviendas. Esta situación se presenta con más frecuencia en los hogares con bajos ingresos, así como en los hogares en alquiler. Este último colectivo presenta un reto particular para la administración, por la dificultad de incentivar el mantenimiento a través de las medidas más frecuentes.

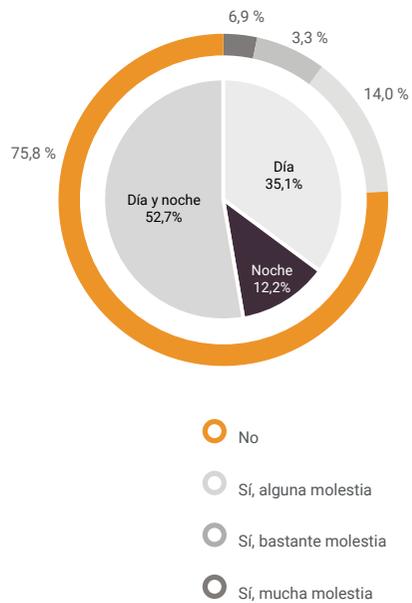
2.2.3.3. Presencia de molestias

Por ruido

Un 24,2 % de los hogares de la Comunitat Valenciana sufre molestias por ruidos, según los datos del ENDV. En el 3,3 % de los casos, el nivel de molestia es alto. Asimismo, la mitad de los hogares que sufre molestias por ruido afirma que se producen tanto de día como de noche.

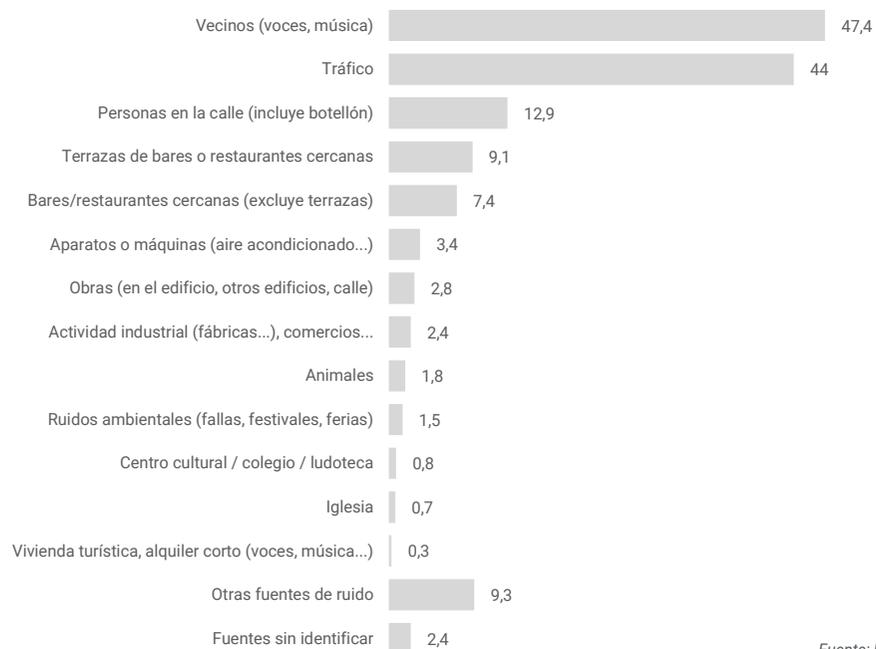
Las dos principales causas de las molestias por ruido son, con diferencia, el vecindario, así como el tráfico.

Gráfico 48. Molestias por ruido y horario en el que se produce



Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 49. Origen del ruido molesto



Fuente: ENDV 2017.

Por olores

Un 13,3 % de los hogares sufre de algún tipo de molestia por olores. En la gran mayoría se trata de una molestia ocasional. Sin embargo, un 0,9 % de los hogares sufre mucha molestia por esta causa.

En la gran mayoría de los casos, la molestia se debe a un olor a alcantarillado en la vivienda, que afecta a cerca de 3 de cada 4 hogares que sufren alguna molestia por olores.

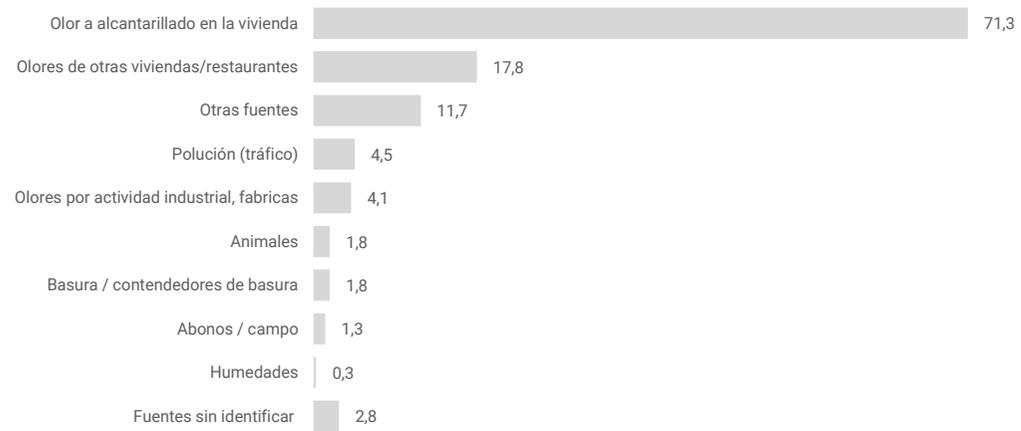
El tráfico apenas se considera fuente de molestia por olores, resultado que contrasta con la frecuencia con la que se percibe como fuente de molestia por ruido.

Gráfico 50. Molestias por olores



Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 51. Origen de los olores

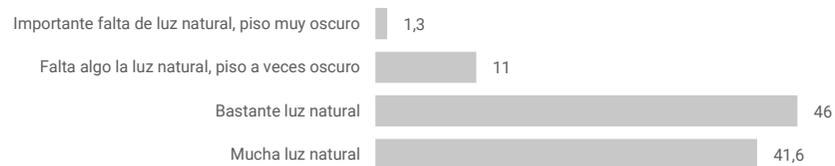


Fuente: ENDV 2017.

Por falta de luz natural

Un 12,3 % de los hogares sufre falta de luz natural en su vivienda, sin embargo, solo el 1,3 % considera que sufre una falta de luz importante.

Gráfico 52. Presencia de luz natural en la vivienda



Fuente: ENDV 2017.



2.2.3.4. La demanda de rehabilitación

En razón de la situación particular de los hogares inquilinos con respecto a la rehabilitación, expuesta anteriormente, se limita el siguiente análisis a los hogares en propiedad que tienen previsto invertir en la rehabilitación de su vivienda.

En 2017, un 3,9 % del total de los hogares propietarios de una vivienda en un edificio plurifamiliar, manifiesta necesidad o intención de financiar algún tipo de rehabilitación. En el anterior ENDV, de 2011, este porcentaje se situó en el 5,4 %, y en el 6,7 % en 2009.

Otro 5,3 % de los hogares propietarios manifiesta necesidad o intención de financiar la rehabilitación de las partes comunes del edificio plurifamiliar, en comparación con un 6,5 % en 2011 y un 6,2 % en 2009.

El porcentaje de hogares propietarios que manifiestan necesidad de rehabilitación de una vivienda unifamiliar desciende hasta el 2,1 %, desde el 5,2 % que alcanzó en 2009.

Si se compara estos resultados con el número de hogares que han señalado alguna deficiencia en el estado conservación de su vivienda, el número de hogares que manifiesta intención o necesidad de rehabilitar su vivienda en los próximos 4 años parece reducido. Por ello, es importante señalar que demanda de rehabilitación y necesidad de rehabilitación no se solapan más que parcialmente. Por una parte, puede haber demanda sin que haya necesidad. Por otra, puede haber necesidad de rehabilitación sin que el hogar manifieste demanda.

Tabla 7. Demanda de rehabilitación potencial por parte de hogares propietarios de su vivienda (% sobre total hogares propietarios)

	2009	2011	2017
Viviendas en edificio multifamiliar	6,7	5,4	3,9
Partes comunes en edificio multifamiliar	6,2	6,5	5,3
Vivienda/edificio unifamiliar	5,2	3,5	2,1

Fuente: ENDV.

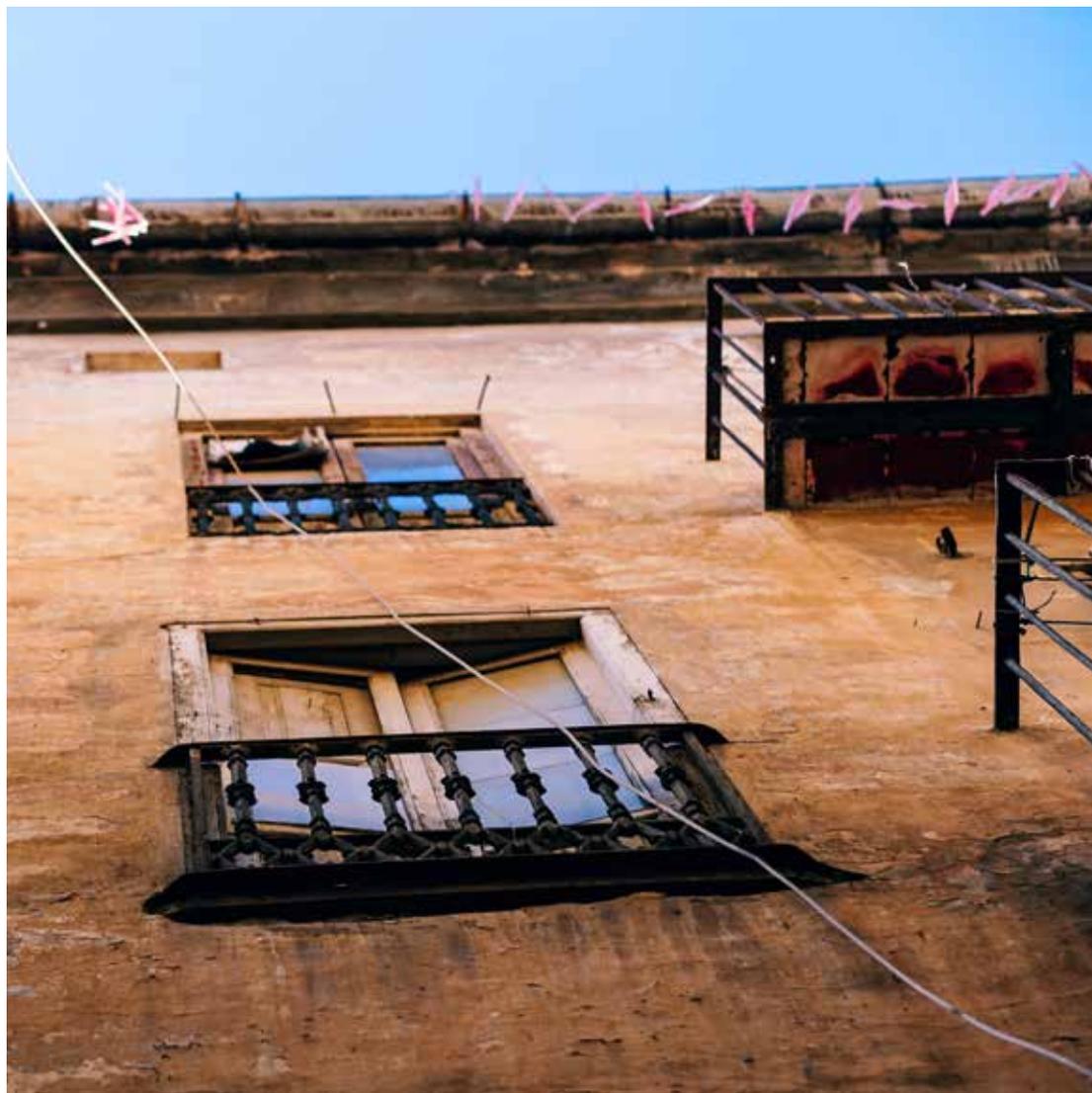
El examen de los datos empíricos confirma que no se puede equiparar demanda de rehabilitación y estado de conservación deficiente. Solo un 30 % de los hogares que viven en un edificio plurifamiliar y han declarado que el estado de su vivienda es deficiente o malo, manifestaron demanda de rehabilitación. Otro 32 % ha manifestado demanda de cambio de vivienda, mientras que un 38 % de estos hogares no ha manifestado ningún tipo de demanda.

Tabla 8. Viviendas en edificio plurifamiliar en estado deficiente/malo y tipo de demanda

Estado general de la vivienda: Deficiente/Malo	
Demanda de rehabilitación	29,7 %
Sin demanda de rehabilitación, pero demanda de cambio	32,1 %
Sin demanda de rehabilitación ni de cambio	38,2 %
TOTAL	100,0 %

Fuente: ENDV 2017.

Se observa un descenso general de la demanda de rehabilitación por parte de los hogares de la Comunitat Valenciana desde el 2009. Sin embargo, una parte importante de los hogares cuya vivienda presenta carencias de calidad no manifiesta demanda de rehabilitación ni demanda de cambio de vivienda.



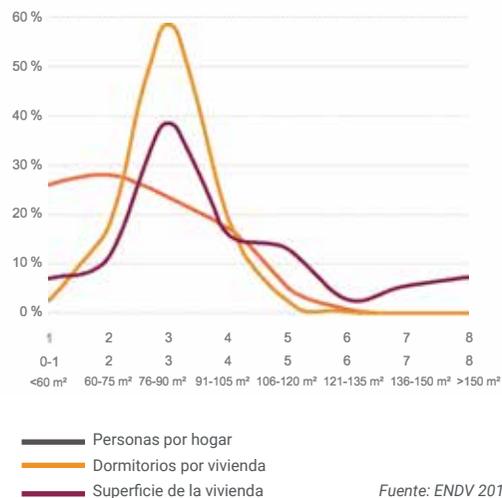
2.2.4. Análisis de la adecuación cualitativa de las viviendas a las necesidades habitacionales de los hogares y las personas

2.2.4.1. Adecuación del tamaño de las viviendas y los hogares

El hogar típico de la Comunitat Valenciana tiene entre 1 y 4 miembros, con un promedio del 2,5. Las viviendas no reflejan esta diversidad de tamaños: la gran mayoría tiene 3 dormitorios y un tamaño alrededor de los 90 metros cuadrados.

La ventaja de apostar por este tamaño de vivienda es que su tamaño es suficiente para más del 90 % de los hogares. Asimismo, asegura que un hogar pueda mantenerse en su vivienda durante toda su vida, desde la compra por una persona joven o pareja, pasando en su caso por una familia de uno o dos niños o niñas, hasta la jubilación.

Gráfico 53. Tamaño de los hogares y las viviendas en la Comunitat Valenciana



Sin embargo, por una parte, este tamaño dificulta el acceso a hogares o personas que, por cualquier razón, desearían una vivienda más pequeña. Cabe tomar en cuenta que el precio de una vivienda está estrechamente relacionado con su tamaño, por lo que la compra de una vivienda demasiado grande implica un gasto innecesario, no solo en el momento de la compra, sino también por el coste del mantenimiento.

Por otra parte, este tamaño tipo de las viviendas hace que la mayoría de las viviendas estén necesariamente infrautilizadas. En promedio, los hogares de la Comunitat Valenciana disponen de 1,2 dormitorios y 41 m² de superficie útil por persona. Sin embargo, en los hogares unipersonales, estos datos se disparan: disponen en promedio de 2,8 dormitorios y una superficie de 93,2 m² para una persona.

Para remediar esta situación sería necesario generar una oferta adaptada al creciente número hogares pequeños y personas que viven solas. En particular, los hogares formados por dos o una persona mayor ganarían con una oferta de viviendas con menor superficie, pero adaptada y con servicios asociados que permitan mantener la autonomía durante más tiempo.

Tabla 9. Datos promedios de los hogares y las viviendas principales

Nº medio de personas por hogar:	2,5 personas
Edad media de la persona de referencia:	55 años
Superficie media de la vivienda:	102,4 m ²
Nº medio de dormitorios:	3,0 dorm.
Superficie media por persona:	41,1 m ²
Nº medio de dormitorios por persona:	1,2 dorm.

Fuente: ENDV 2017.

Pese a que el tamaño más común de las viviendas tenga la ventaja de poder acomodar a todos los hogares, es una solución de máximos que no resulta adaptada a hogares pequeños, tanto por el mayor coste de adquisición y mantenimiento, como por la infrautilización de espacio residencial que implica.

2.2.4.2. Adaptación de las viviendas a las personas con necesidades especiales

Casi una cuarta parte de los hogares en edificios de 3 o más pisos (el 23,8 %) declara que su edificio no dispone de un ascensor.

La ausencia de un ascensor se observa con relativa frecuencia en viviendas de hasta 5 pisos (6 alturas sobre rasante) y se vuelve casi inexistente en edificios de más de 6 pisos.

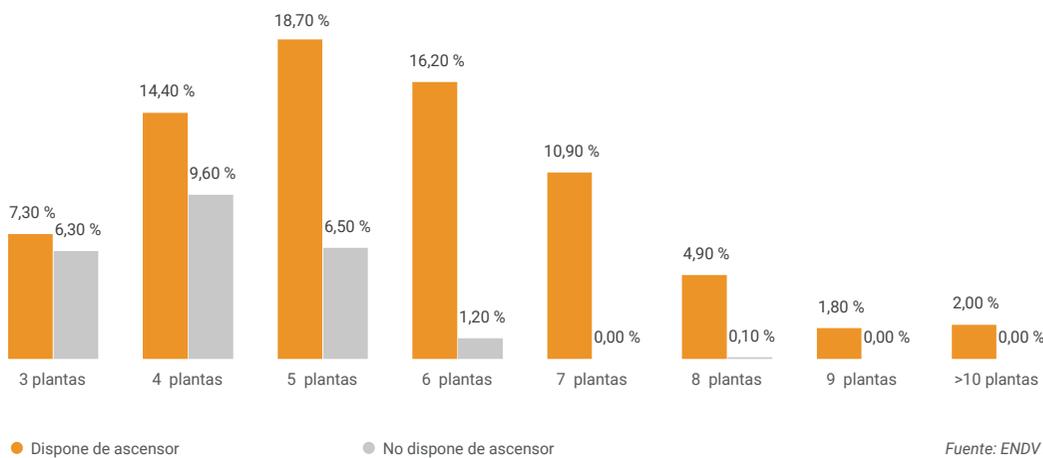
En los hogares que cuentan con un miembro con movilidad reducida o mayor de 65 años, solo el 35,4 % disponen de una vivienda adaptada a sus necesidades.

Gráfico 54. Disponibilidad de ascensor



Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 55. Viviendas principales en edificios de más de tres plantas, con y sin ascensor



Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 56. Adaptación de la vivienda a una persona con movilidad reducida o mayor de 65 años



Fuente: ENDV 2017.

2.2.4.3. Nivel de satisfacción

Satisfacción con la vivienda

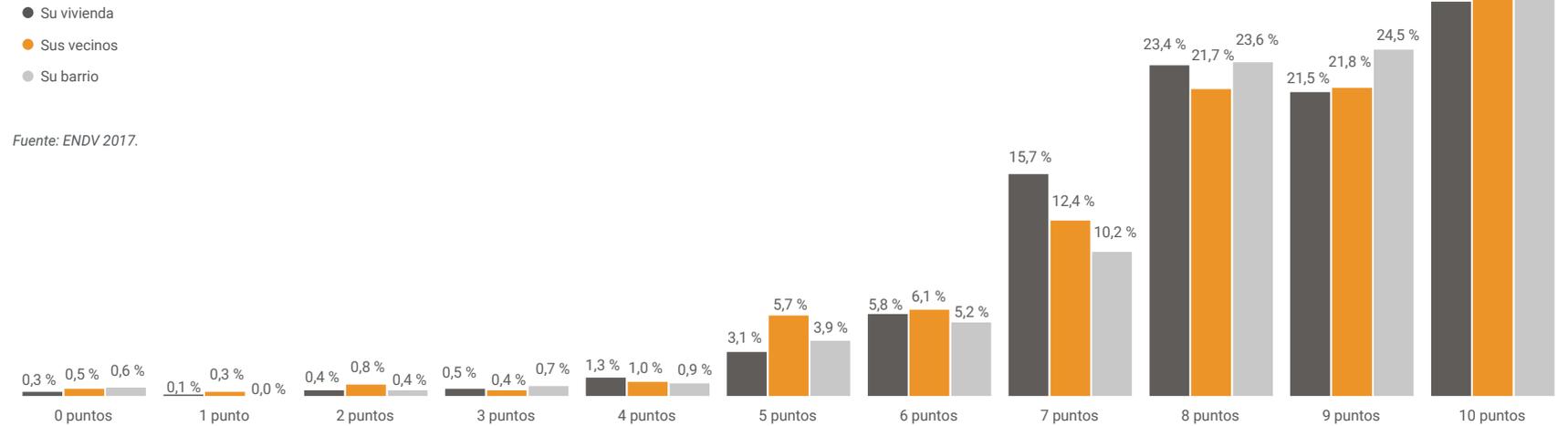
El nivel de satisfacción de los hogares valencianos con su vivienda es muy alto. En una escala del 0 al 10, en la que 0 significa nada satisfecho y 10 que la persona se considera completamente satisfecha con su vivienda, la nota media es un 8,6.

El 88,5 % de las viviendas alcanzan una valoración “sobresaliente” o “notable” (el 49,4 % 9 ó 10 puntos en la escala y el 39,1 % 7-8 puntos). Un 5,8 % de los hogares estima la satisfacción con su vivienda todavía como “bien” (6 puntos). Solamente un 3,1 % de los hogares consideran la satisfacción con su

vivienda no más que “suficiente” (5 puntos en la escala). Por último, un mero 2,6 % de las viviendas suspenden (menos de 5 puntos).

La Encuesta de Calidad de Vida incluyó esta misma pregunta en 2013, en un módulo adicional sobre bienestar. En esta encuesta, la satisfacción global media con la vivienda de las personas mayores de 16 años se situó en 7,5 puntos en la Comunitat Valenciana, muy cerca de la media nacional (7,3 puntos). El 6,2 % de las personas calificaban la satisfacción con su vivienda entre 0 y 4 puntos.

Gráfico 57. Satisfacción con la vivienda y el entorno



Aunque los datos de estas dos encuestas no se pueden comparar con exactitud,⁴⁰ se aprecia un probable aumento de la satisfacción con la vivienda entre 2013 y el 2017. Esta evolución resultaría coherente con la disminución del número de hogares que manifiestan su necesidad o intención de cambiar de vivienda, que se observa entre el ENDV de 2011 y el de 2017.

En la medida en que la disminuida actividad del sector de la construcción y rehabilitación entre 2013 y 2017 no permite suponer que hubiese una mejora real de las viviendas principales se trata probablemente de una mejora en la valoración que hacen los hogares de su vivienda. Se puede pensar que, como consecuencia de la alargada crisis económica, los hogares dan menos importancia a los posibles defectos de sus viviendas o se muestran más satisfechos por el mero hecho de disponer de una vivienda.

40. Por una parte, la unidad de análisis es el hogar en el ENDV y la persona en la Encuesta de Calidad de Vida, sin embargo, la variación de las respuestas por tamaño del hogar en el ENDV es muy limitada, lo que deja suponer que un análisis por personas hubiera ofrecido un resultado muy similar. Por otra parte, la respuesta a una misma pregunta puede variar según el contexto en el que se incluye y, en este caso, se trata de dos cuestionarios muy diferentes.



Satisfacción con el entorno

El nivel de satisfacción con el vecindario y el barrio sigue de cerca la satisfacción manifestada con la vivienda, como se puede ver en el gráfico anterior.

En relación a la disponibilidad de servicios y espacios públicos, hay igualmente un alto nivel de satisfacción. El 84,1 % de los hogares no echa en falta ningún servicio o espacio público.

Los servicios que con mayor frecuencia se echan en falta son los equipamientos comerciales, seguidos de lejos por los espacios verdes, y los equipamientos sanitarios y culturales.

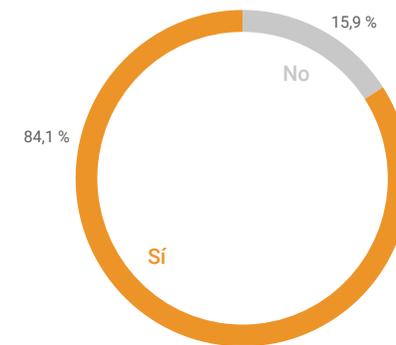
Por último, la gran mayoría de los hogares de la Comunitat Valenciana percibe su barrio como seguro. Solo un 8,6 % perciben problemas de delincuencia o falta de seguridad.

Gráfico 59. Falta de servicios y espacios públicos (en % de los hogares que echan en falta algún servicio)



Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 58. Falta de servicios y espacios públicos



Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 60. Seguridad del barrio



Fuente: ENDV 2017.

2.2.4.4. La cocina: (in)visibilización de la actividad doméstica

Para conseguir un reparto más equitativo de las tareas de la casa entre mujeres y hombres, un primer paso será sin duda concienciar a todos los miembros de los hogares del tiempo y esfuerzo que representan estas tareas. Esta concienciación difícilmente se puede conseguir si las tareas se realizan en un espacio alejado y aislado de los principales espacios de socialización de la vivienda, que permite que las tareas se desarrollen sin que los demás miembros de la unidad familiar lo noten. En el caso concreto de la cocina sería el caso de la preparación de la comida en una cocina independiente, y alejada del salón y el comedor. El resto de miembros no ven ni oyen el trabajo que implica, mientras la persona encargada de este trabajo, en la gran mayoría de los casos la mujer, se encuentra aislada con respecto al resto del hogar.

Para disponer de datos sobre la frecuencia de esta situación en las viviendas principales de la Comunitat Valenciana se ha introducido esta temática en la última oleada de la Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda, de 2017.

Aunque poco a poco nuevos modelos de cocina se están introduciendo en las viviendas, los datos confirman que el modelo de cocina ampliamente mayoritaria sigue siendo la cocina situada en un espacio cerrado y no comunicada directamente con los principales espacios de socialización, el comedor o el salón. Este modelo de cocina está

presente en el 86,7 % de las viviendas principales de la Comunitat Valenciana. Una cocina cerrada, pero comunicada directamente con el comedor o salón –por ejemplo, a través de puerta común o un pasa-platos–, se da en el 6,3 % de las viviendas. El modelo de cocina abierta, es decir una cocina que forma un espacio común con el comedor o salón, como una cocina americana o una cocina completamente abierta, se encuentra en el 6,7 % de las viviendas principales.

Cabe mencionar que el 0,3 % de las viviendas no disponen de una cocina. El 0,2 % dispone de alguna instalación para cocinar, con pila y agua corriente, mientras que el 0,1 % de las viviendas principales carecen de las instalaciones mínimas para cocinar.

Por otra parte, la cocina, aunque no comunicada con el salón o comedor, se puede transformar en un espacio de socialización si es suficientemente amplia para acoger cómodamente una mesa grande en la que se pueda desarrollar la vida del hogar.⁴¹

Por ello, se han diferenciado distintos tipos de cocina cerrada independiente, en función del espacio funcional que ofrecen.

- La cocina muy pequeña, de menos de 4 m², donde difícilmente cabe más de una persona no permite ni siquiera compartir las tareas de la cocina entre dos personas.
- La cocina pequeña a mediana, de más de 4 m², donde no cabe ni una pequeña mesa pero ofrece al menos la posibilidad de compartir las tareas.
- La cocina de tamaño mediano, es decir donde cabe una pequeña mesa para 1-2 personas, permitirá por lo menos la presencia ocasional de otras personas, por ejemplo, para desayunar o hacer los deberes los niños o niñas, y ofrece por lo tanto una limitada posibilidad de visibilización de las tareas vinculadas a la cocina. Este es el modelo más común de cocina cerrada.
- Y, por último, la cocina suficientemente grande como para colocar cómodamente una mesa, lo que le permite funcionar como un espacio de socialización. Aproximadamente la cuarta parte de las viviendas disponen de este tipo de cocina.

41. Es el concepto de "Wohnküche" (cocina habitable) alemán, que se considera en este país como un valor añadido en una vivienda.

Conforme a los datos del ENDV, la cuarta parte de las viviendas principales de la Comunitat Valenciana (el 25,1 %) no ofrecen posibilidades de visibilización del trabajo de la cocina, porque la cocina está aislada de los principales espacios de socialización y es demasiado pequeña para permitir la colocación de una mesa.

El caso más habitual, presente en el 37,3 % de las viviendas principales, es la cocina cerrada y aislada, pero que podría permitir una limitada visibilización del trabajo de cocina con la colocación y el uso de una pequeña mesa.

En solo en algo más de la tercera parte de las viviendas principales, la distribución de la vivienda facilita la visibilización de las tareas de la cocina, porque esta comunica directamente con un espacio de socialización (6,3 %), forma parte de un espacio de socialización (6,7 %) o puede ser espacio de socialización por su gran tamaño (24,3 %).

Tabla 10. Tipos de espacios de cocina según la ubicación en la vivienda y el tamaño

Tipos de espacios de cocina		Hogares (%)
Cocina cerrada independiente (no comunicada directamente con el comedor o salón)	Muy pequeña (menos de 4 m ² , difícilmente cabe más de una persona)	5,5 %
	Pequeña a mediana (más de 4 m ² , pero no cabe mesa donde comer)	19,6 %
	Mediana (cabe una pequeña mesa para 1-2 personas)	37,3 %
	Grande (cabe cómodamente una mesa)	24,3 %
SUBTOTAL		86,7 %
Cocina cerrada comunicada directamente con el comedor o salón (a través de puerta común, pasa-platos...)		6,3 %
Cocina abierta (forma un espacio común con el comedor o salón) (cocina americana, cocina completamente abierta...)		6,7 %
Sin cocina	Sin cocina, pero tiene alguna instalación para cocinar (con pila y agua corriente)	0,2 %
	Sin instalación para cocinar	0,1 %
TOTAL		100,0 %

Fuente: ENDV 2017.

Únicamente un tercio de las viviendas principales en la Comunitat Valenciana favorece la visibilidad de las tareas domésticas asociadas a la cocina.

2.2.4.5. La adecuación de la vivienda a las necesidades en las distintas etapas del ciclo vital

Para acercarse a la adecuación de la vivienda a las necesidades en las distintas etapas del ciclo vital se ha analizado el número de miembros del hogar, el tamaño de la vivienda y el número de dormitorios en función de la edad de la persona de referencia del hogar⁴² y el tipo de hogar.

Los hogares más jóvenes (16-34 años) cuentan en promedio con 2,5 miembros. Aunque sus viviendas son más pequeñas, cuentan con una superficie por persona mayor que los hogares de 35 a 49 años. Estos últimos tienen el mayor tamaño del hogar y una superficie por persona más reducida.

Los hogares de 50 a 64 años tienen un tamaño medio del hogar poco mayor que los hogares más jóvenes, pero cuentan con unas viviendas más grandes, aunque la superficie por persona no es muy superior, y el número de dormitorios por persona es idéntico.

Los hogares del grupo de edad de más de 64 años son sensiblemente más pequeños, pero cuentan con unas viviendas de un tamaño y número de dormitorios similar al promedio. Por lo tanto, en este grupo se dispara la superficie por persona, al igual que el número de dormitorios por persona.

Tabla 11. Tamaño del hogar y la vivienda por grupos de edad

Edad persona de referencia	Por cien del total de hogares	Nº medio de personas por hogar	Superficie media de la vivienda (m ²)	Nº medio de dormitorios	Superficie por persona (m ²)	Dormitorios por persona
16 a 34 años	10,8 %	2,5	92,5	2,8	36,9	1,1
35 a 49 años	28,2 %	3,1	103,7	3,0	33,6	1,0
50 a 64 años	29,3 %	2,7	104,9	3,1	38,6	1,1
Más de 64 años	31,6 %	1,8	102,3	3,0	58,4	1,7
TOTAL	100,0 %	2,5	102,4	3,0	41,1	1,2

Fuente: ENDV 2017.

42. Para clasificar los hogares por edades se utiliza como referencia la edad de la persona responsable de la vivienda, es decir, la persona del hogar cuyo nombre aparece en la escritura de propiedad o en el contrato de alquiler o, en su defecto, a quien se ha cedido la vivienda. Si hay varias personas responsables de la vivienda se considera persona de referencia la de mayor edad.

El análisis del tamaño de las viviendas según el tipo del hogar ofrece un punto de vista complementario. Haciendo excepción del caso particular de los hogares que conviven con otras personas, son los hogares compuestos por una pareja con hijos o hijas los que disponen a la vez de las viviendas de mayor superficie y de la superficie por persona más reducida.

Los hogares que disponen de más espacio por persona son los hogares unipersonales, seguido por las parejas sin hijos.

Tabla 12. Tamaño de la vivienda y edad media del hogar, por tipo del hogar

Tipo de hogar	Por cien del total de hogares	Edad media persona ref. (años)	Nº medio personas por hogar	Superficie media de la vivienda (m ²)	Nº medio de dormitorios	Superficie por persona (m ²)	Dormitorios por persona
Hogar unipersonal	25,9 %	64	1,0	93,2	2,8	93,2	2,8
Hogar monoparental	7,8 %	55	2,5	97,6	3,1	39,3	1,2
Pareja con hija/os que convivan en el hogar	35,8 %	48	3,6	110,5	3,1	30,8	0,9
Pareja sin hija/os que convivan en el hogar	20,6 %	59	2,0	99,6	2,9	49,8	1,4
Núcleo monoparental y otras personas	1,9 %	58	3,7	121,1	3,1	32,6	0,8
Pareja con hija/os y otras personas	2,4 %	54	4,9	116,2	3,3	23,8	0,7
Pareja sin hija/os y otras personas	1,0 %	62	3,4	111,3	3,1	32,8	0,9
Varias personas sin cónyuge ni hija/os	4,6 %	45	2,6	95,4	3,0	36,1	1,2
TOTAL	100,0 %	55	2,5	102,4	3,0	41,1	1,2

Fuente: ENDV 2017.

El examen del tamaño de las viviendas por grupos de edad permite observar un salto entre los hogares unipersonales del grupo de 35 a 49 años y 50 a 64 años, disponiendo estos últimos de viviendas de tamaño mayor. En los hogares formados por parejas, el tamaño de las viviendas crece progresivamente con la edad de los hogares. En ambos casos, sin embargo, se trata de una variación reducida del tamaño según la edad del hogar, en la medida en que incluso los hogares más jóvenes disponen de viviendas de un tamaño promedio relativamente grande.

Tabla 13. Tamaño de la vivienda por grupos de edad en hogares unipersonales y hogares formados por una pareja

Edad persona de referencia	Hogar unipersonal		Pareja sin hijo/as en el hogar	
	Superficie media de la vivienda (m ²)	Nº medio de dormitorios	Superficie media de la vivienda (m ²)	Nº medio de dormitorios
16 a 34 años	81,6	2,3	93,7	2,7
35 a 49 años	80,9	2,6	95,8	2,7
50 a 64 años	94,3	2,9	97,9	2,9
Más de 64 años	97,3	2,9	103,5	3,0

Fuente: ENDV 2017.

En líneas generales, independientemente de la edad de los miembros del hogar, en la Comunitat Valenciana se dispone de viviendas relativamente grandes.

2.2.5. Análisis de la capacidad de los hogares y personas de acceder a una vivienda

2.2.5.1. Personas sin vivienda

Sinhogarismo

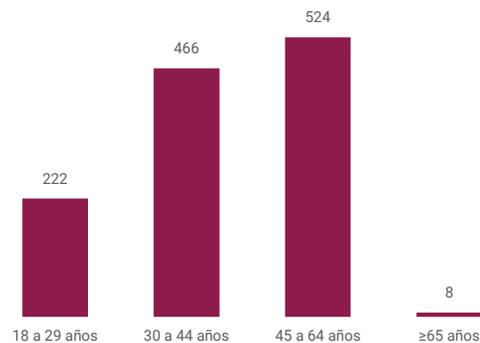
El INE realiza una encuesta no periódica sobre personas sin hogar. Los últimos datos disponibles, de 2012, cifran el número de personas sin hogar en la Comunitat Valenciana en 1.220 personas, el 5,3 % de las 22.938 personas sin hogar censadas en el territorio español. La franja de edad mayoritaria de las personas sin hogar es de entre 45 y 64 años.

Una mayoría de las personas sin hogar son hombres. Las mujeres representan el 20,7 %.

Cabe señalar que el estudio del INE se limita a las personas sin hogar de un mínimo de 18 años, que acuden a centros de alojamiento o restauración ubicados en los municipios mayores de 20.000 habitantes. Por lo tanto, aunque el número se puede acercar a la realidad, no refleja ser totalidad. Otras fuentes estiman el número total de personas sin hogar en España por encima de 30.000.⁴³ Aún así, en la comparación europea, la tasa de sinhogarismo española es una de las más reducidas y la tasa de la Comunitat Valenciana está por debajo de la media estatal.⁴⁴

Los trabajos de diversos organismos sin ánimo de lucro ofrecen datos complementarios. En Valencia, 404 personas viven en la calle de forma habitual, según los datos recogidos durante la acción Homeless Meet Up coordinada por la Fundación RAIZ del 19 al 22 de abril de 2016. En Alicante, 195 personas viven y duermen en la calle según el Homeless Meet Up del 21 al 25 de noviembre de 2017.

Gráfico 61. Personas sin hogar en la Comunitat Valenciana, según la edad



Fuente: INE, Encuesta sobre las personas sin hogar, 2012.

Gráfico 62. Personas sin hogar en la Comunitat Valenciana, según el sexo



Fuente: INE, Encuesta sobre las personas sin hogar, 2012.

43. La *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020* estima el número total de personas sin hogar en unas 33.000 personas en 2015. Unos datos más actualizados deberían estar disponibles en breve, en la medida en que el 14-03-2018 la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del Senado acordó la creación de una Ponencia de Estudio que analice la situación de las personas sin hogar en España.

44. Busch-Geertsema, V.; Benjaminsen, L.; Filipovic Hrast, M. y Pleace, N. (2014): *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*. Bruselas: FEANTSA. European Observatory on Homelessness Comparative Research.

Personas acogidas en el hogar de sus padres u otro hogar

Una de las razones de la tasa comparativamente reducida de sinhogarismo en la Comunitat Valenciana es sin duda la existencia de la red familiar. El ENDV aporta algunos datos al respecto.

Un 8,9 % de las personas mayores de edad que residen en el hogar de sus padres, aproximadamente unas 65.000 personas, ya habían accedido a una vivienda propia pero han vuelto al hogar paterno porque no podían pagarla. De este modo, el 2,8 % de los hogares valencianos –un 10,9 % de los hogares con hijos o hijas de más de 18 años– han visto volver al hogar algún hijo o hija ya emancipado o emancipada.

A ello cabe añadir un 0,6 % de los hogares valencianos que acogen una persona, otra que un hijo o una hija, que tuvo vivienda propia y ha tenido que dejarla porque no la podía pagar.

Un periodo sin vivienda propia también afectó a un número importante de las personas actualmente responsables de las viviendas (propiedad, alquiler o cesión): un 11,5 % afirma que hubo un momento desde que se emanciparon en el que no tuvieron vivienda propia porque no se la podían pagar.

Riesgo de exclusión residencial

En este contexto es importante mencionar también que un 0,4 % de los hogares de la Comunitat Valenciana, unos 7.600 hogares según las estimaciones del ENDV, consideran probable o seguro que se vean obligados a abandonar su vivienda dentro de los próximos 4 años, aunque no tengan intención de hacerlo. Más de un tercio de estos hogares vive en alquiler.

En un sentido ampliado al comúnmente cuantificado, el colectivo de personas sin vivienda incluye el sinhogarismo y aquellas personas que no pueden acceder a una vivienda propia por diversas causas, situación que afecta a más del 3 % de los hogares en la Comunitat Valenciana.



2.2.5.2. Asequibilidad de la vivienda

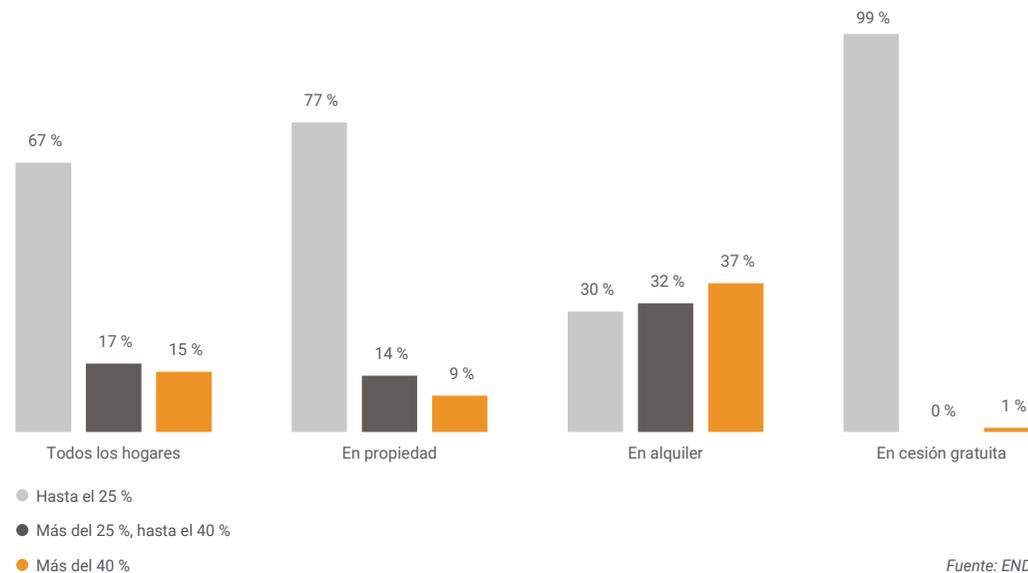
El coste de alojarse

En el año 2017, para el 15,2 % de los hogares de la Comunitat Valenciana, el gasto en vivienda –incluyendo, según el caso, el alquiler o la hipoteca, gastos de comunidad, agua, electricidad y gas, aparcamiento o trastero, IBI, otras tasas municipales y el seguro– suponía al menos el 40 % de sus ingresos según los datos del ENDV.⁴⁵

El examen de los datos según el régimen de tenencia permite observar que, entre los hogares inquilinos, más de un tercio paga más del 40 % para alojarse, mientras que, entre los hogares propietarios de su vivienda, esta situación no afecta ni siquiera a un hogar de cada diez y en los hogares que viven en una vivienda cedida gratuitamente se trata de una situación excepcional.

Además del porcentaje que representa el gasto de vivienda con respecto de los ingresos del hogar, cabe tomar en cuenta el nivel de ingresos del hogar. En efecto, pagar un alto porcentaje de sus ingresos para alojarse tiene un efecto más crítico sobre la economía familiar para un hogar con reducidos ingresos que para un hogar con ingresos más altos.

Gráfico 63. Porcentaje de ingresos que dedican los hogares al alojamiento, según el régimen de tenencia



Fuente: ENDV 2017.

45. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, este porcentaje se situó en el 9,9 % en el 2016. La diferencia se debe tanto a la dificultad de estimar con precisión los ingresos y los gastos en vivienda de los hogares y a las diferencias en la metodología de cálculo de los ingresos (el INE incluye desde 2013 datos de otras fuentes, como las declaraciones de renta, en el cálculo, lo que provocó una estimación de los ingresos promedios un 14 % superior), como a una serie de otros factores, en particular la diferencia en la referencia temporal, las diferencias metodológicas y los errores de muestreo.

En la siguiente tabla se cruza el porcentaje que representa el gasto en vivienda con el importe de ingresos disponible por unidad de consumo⁴⁶ del hogar, después de deducir los gastos de vivienda.

A la mayor parte de los hogares que desembolsan más del 40 % de sus ingresos para alojarse les queda como máximo 300 € por unidad de consumo para el conjunto de otros gastos (comida, ropa, transporte...). Sin embargo, también hay un 1 % de los hogares que disponen de más de 600 € por unidad de consumo, aunque paguen más del 40 % de sus ingresos para alojarse.

Asimismo, de los hogares que disponen de 300 € o menos por unidad de consumo, una vez deducidos los gastos de vivienda, una mayoría destaca por necesitar más del 40 % de sus ingresos para alojarse (el 11 % del total de hogares). Sin embargo, también existe un 4 % de hogares que gastan entre el 25 y el 40 % para su vivienda, e incluso un 2 % de hogares para los cuales la vivienda no supone más del 25 % de sus ingresos.

El porcentaje de ingresos dedicados a la vivienda no debería ser el único criterio a tomar en cuenta para determinar si un hogar puede necesitar una ayuda para sufragar tanto los gastos de alojamiento como otros tipos de gastos necesarios en el uso y mantenimiento de la vivienda.

Tabla 14. Hogares según el porcentaje de ingresos dedicados para el alojamiento, y los ingresos disponibles por unidad de consumo después deducción de los gastos de alojamiento (en % sobre el total de hogares)

		Ingresos disponibles por Unidad de Consumo, después de deducción de los gastos de vivienda			
		Hasta 300 €	301 € a 600 €	Más de 600 €	TOTAL
Gastos de vivienda en por cien de los ingresos	Hasta el 25 %	2 %	19 %	46 %	67 %
	Más del 25 %, hasta el 40 %	4 %	7 %	6 %	17 %
	Más del 40 %	11 %	4 %	1 %	15 %
TOTAL		17 %	30 %	53 %	100 %

Fuente: ENDV 2017.

46. El análisis por Unidad de Consumo en vez de hogares permite comparar la situación económica de hogares de diferente tamaño. A título de ejemplo, disponer de 300 € por unidad de consumo significa disponer de 300 € en el caso de un hogar unipersonal, de 450 € en el caso de una pareja o de 630 € para una pareja con 2 niños o niñas menores de 14 años.

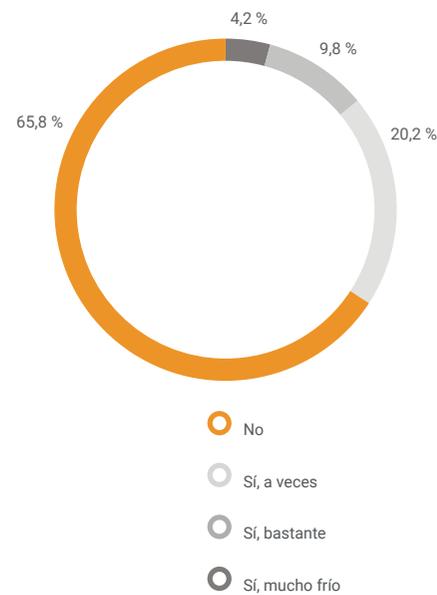
Frío y pobreza energética

El 34,2 % de los hogares de la Comunitat Valenciana pasan frío en sus viviendas, en la mayoría de los casos puntualmente. Sin embargo, un 4,2 % de los hogares pasa frío con frecuencia.

La principal causa del frío es económica: casi la mitad de los hogares que pasan frío en sus viviendas por lo menos puntualmente limitan la calefacción para ahorrar.

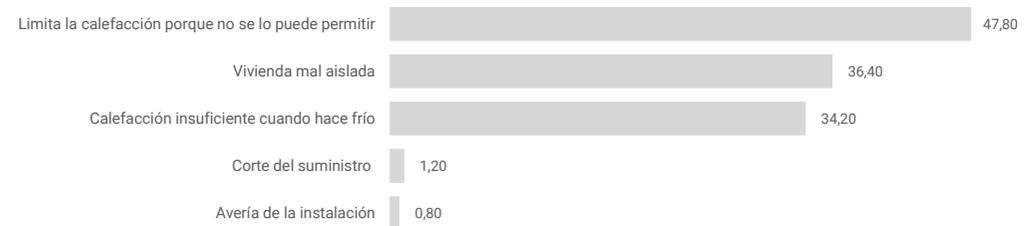
Los otros factores son la insuficiencia del aislamiento térmico y la insuficiencia de la instalación de calefacción para hacer frente a las temperaturas invernales.

Gráfico 64. Hogares que pasan frío en sus viviendas



Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 65. Causas del frío



Fuente: ENDV 2017.

Un tercio de los hogares pasan frío en sus viviendas, en la mitad de los casos, por no poder sufragar el gasto de calefacción. En menor medida se debe a carencias en la instalación o aislamiento de la vivienda, en ambos casos en más de un tercio de los hogares que pasan frío.

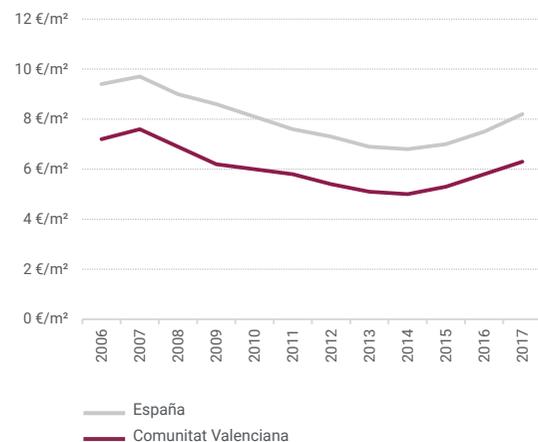
Oferta de viviendas en alquiler en el mercado libre

Después del crecimiento de los precios de oferta de los alquileres durante los años del *boom* inmobiliario, los precios han disminuido entre 2007 y 2014 según los datos del portal inmobiliario Fotocasa. Desde 2014, los precios de oferta han vuelto a crecer. El crecimiento de los precios de alquiler en la Comunitat Valenciana ha sido de un 10 % en el último año y un 27 % en los últimos 3 años, por encima del crecimiento en el conjunto del territorio español, de un 9 % en el último año y un 20 % en los últimos 3 años.

Sin embargo, el examen del crecimiento de los precios medios de alquiler no permite reflejar de manera adecuada la situación del mercado de alquiler. En efecto un análisis más detallado permite constatar una importante disminución de la oferta de viviendas en alquiler, y, sobre todo, la casi desaparición de la oferta asequible.

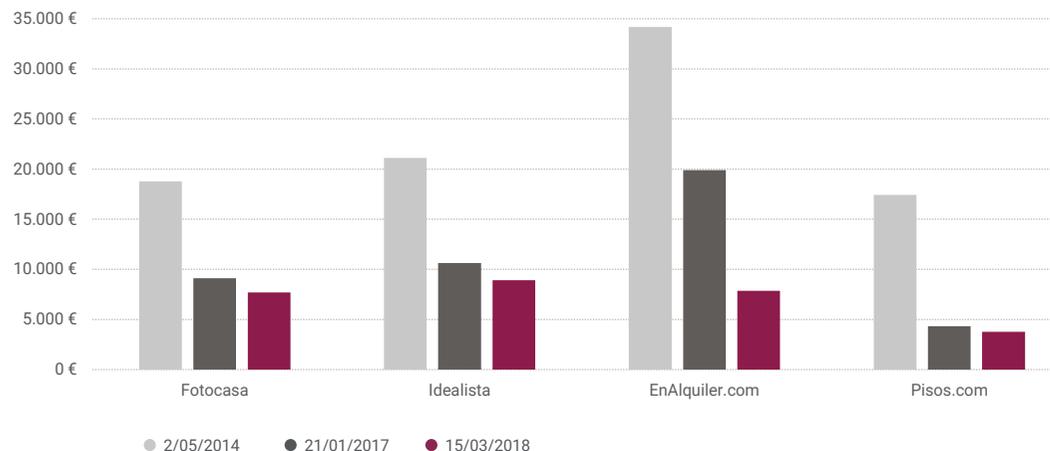
En primer lugar, se observa una importante reducción de la oferta en los cuatro principales portales de internet. Entre mayo de 2014 y marzo de 2018, la oferta de viviendas en alquiler en los principales portales inmobiliarios se ha reducido a menos de la mitad: un 59 % en Fotocasa, un 58 % en Idealista, y un 77 % y un 78 % en EnAlquiler y Pisos, respectivamente.

Gráfico 66. Evolución de los precios de oferta de las viviendas en alquiler



Fuente: Elaboración propia con datos del portal inmobiliario fotocasa.es.

Gráfico 67. Evolución de la oferta de viviendas en alquiler en la Comunitat Valenciana



Fuente: Elaboración propia con datos de los portales inmobiliarios.

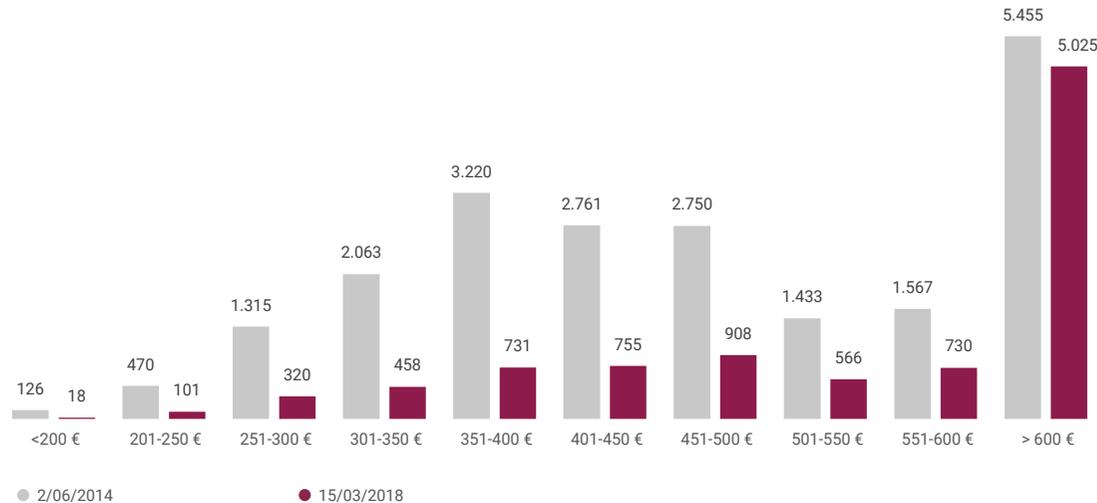
En segundo lugar, la reducción afecta casi exclusivamente los tramos de precios asequibles. Entre junio de 2014 y marzo de 2017, el número de viviendas en alquiler ofertadas en el portal inmobiliario Idealista en los tramos de precios hasta 500 € –el máximo marcado por las ayudas al alquiler de la Generalitat en la convocatoria de 2017–⁴⁷ se ha reducido en un 74 %, pasando de 12.705 viviendas a 3.291. En el tramo de precios entre 501 € y 600 €, la oferta ha pasado de 3.000 viviendas a 1.296, un

57 % menos. En el mismo periodo, el número de viviendas disponibles a precios por encima de los 600 € se ha reducido en solamente un 8 %.

A falta de datos concretos, se debe suponer que un número muy importante de hogares se encuentra en una situación de pérdida involuntaria de su vivienda en alquiler, no en razón de una disminución de sus ingresos, sino en razón de un aumento del coste de su alquiler.

Cabe destacar que el crecimiento del número de apartamentos turísticos, aunque tenga indudables efectos sobre el alquiler residencial en las zonas turísticas de la Comunitat Valenciana, difícilmente puede explicar la desaparición de la oferta asequible en zonas que lo son menos, por lo que la búsqueda de causas y soluciones no puede limitarse al factor turismo.

Gráfico 68. Evolución del número de vivienda asequible en alquiler en la ciudad de València



Fuente: Elaboración propia con datos de idealista.com.

Los hogares en alquiler están amenazados por la emergencia habitacional debida a la reducción de la oferta y la práctica desaparición de la oferta asequible.

47. Precio máximo para la ciudad de València, inferior en otras zonas.

Evolución del precio de la vivienda en venta en el mercado libre

En la Comunitat Valenciana, el precio de las viviendas en venta alcanzó su máximo en el primer trimestre de 2008, conforme al Índice de Precios de Vivienda del INE. A partir de este máximo, el precio se redujo hasta un 35 %, el mínimo alcanzado el último trimestre de 2013. Desde entonces y hasta el cuarto trimestre de 2017, último dato disponible, el precio de la vivienda ha vuelto a crecer un 12 %.

Gráfico 69. Evolución del Índice de Precios de Vivienda del INE en la Comunitat Valenciana



Fuente: Índice de Precios de Vivienda (IPV). Base 2015.

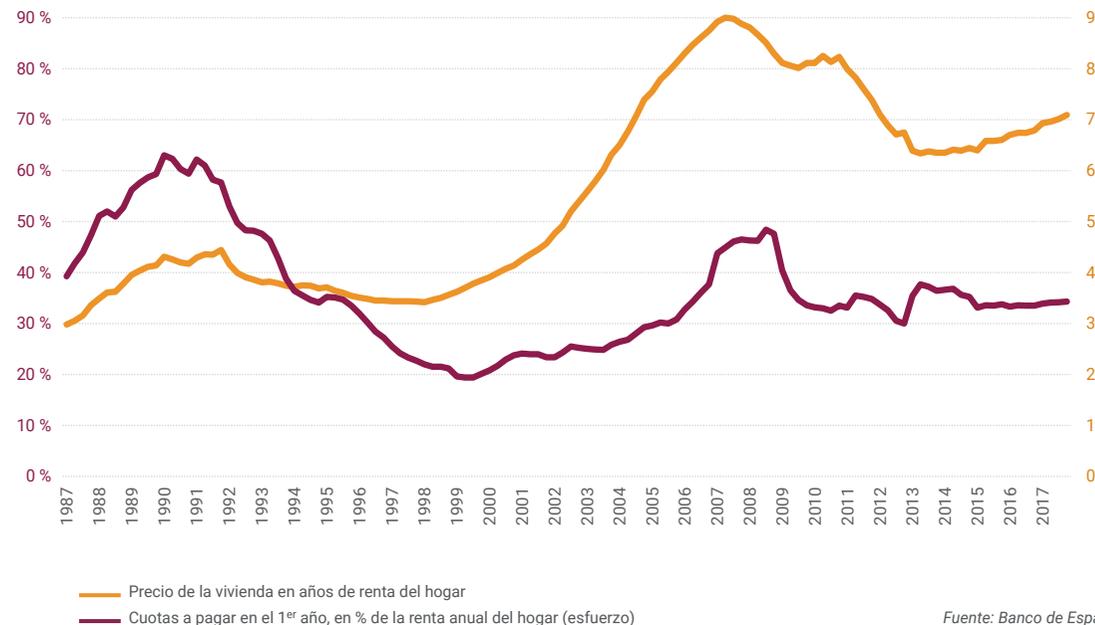


Los datos de asequibilidad de la vivienda en propiedad permiten afirmar que el precio de la vivienda con respecto a la renta de los hogares sigue muy por encima del nivel que tuvo antes del inicio de la burbuja inmobiliaria. Hasta el año 2000, el precio de una vivienda equivalía a unos 4 años de renta de un hogar.

En los años de la burbuja inmobiliaria, el precio llegó a equivaler a 9 años de renta. En su posterior caída quedó por encima de 6 años de renta en el 2013, para luego volver a subir hasta situarse de nuevo en 7 años de renta en la actualidad.

El esfuerzo relativamente reducido que supone en la actualidad la compra de una vivienda se debe principalmente a los bajos tipos de interés. Esta situación favorece en efecto el esfuerzo en el primer año después de la adquisición de la vivienda. Sin embargo, debido a la evolución del IPC y la renta de los hogares, este esfuerzo no disminuye con el tiempo, sino que se mantiene estable.

Gráfico 70. Asequibilidad de la vivienda en propiedad⁴⁸



Fuente: Banco de España.

En estos últimos 30 años, el precio de la vivienda se ha duplicado con respecto a los ingresos de los hogares y mantiene una tendencia al alza.

48. Precio de la vivienda/Renta Bruta por hogar: Precio medio de una vivienda libre de 93,75 m² construidos dividido por la renta bruta estimada del hogar mediano, calculado a partir de los resultados de la Encuesta Financiera de las Familias. Esfuerzo teórico anual: Importe de las cuotas a pagar por el hogar mediano en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 % del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar (esfuerzo con deducciones fiscales hasta finales de 2012).

2.2.5.3. Emancipación de las personas jóvenes

El 2,9 % de los hogares de la Comunitat Valenciana convive con algún hijo o hija que tiene intención de dejar la vivienda familiar en los próximos 4 años para emanciparse. Esta cifra debe ponerse en relación con el hecho que, en aproximadamente la cuarta parte de los hogares, el 25,8 %, conviven hijas e hijos de más de 18 años no emancipados.⁴⁹

A la demanda de emancipación de los hijos o las hijas se añade una pequeña demanda de emancipación por miembros del hogar no hijo o hija, con lo que el total de hogares con algún miembro con demanda de emancipación se establece en el 3,0 % del total de hogares.

El número de hogares con algún o alguna demandante de emancipación en 2017, el 3,0 %, ha disminuido fuertemente en comparación con el 4,1 % observado en 2011, y el más del 6 % observado en 2009 y 2007.

Esta disminución del nivel de la demanda de emancipación se presenta en un contexto de crecimiento del número de hogares con algún hijo o hija mayor 18 años no emancipado, que pasa del 22,8 % en 2011 al 25,8 % en 2017.

Tabla 15. Demanda de emancipación

	% hogares Comunitat Valenciana
Hogares con hijos/as mayores de 18 años	25,8 %
Hogares con hijos/as mayores de 18 años demandantes de emancipación	2,9 %

Fuente: ENDV 2017.

Tabla 16. Demanda de emancipación 2007-2017 % sobre total de hogares existentes

	2007	2009	2011	2017
Hogares con hijos/as mayores de 18 años	24,5	23,3	22,2	25,8
Hogares con algún/a demandante de emancipación	6,1	6,8	4,1	3,0

Fuente: ENDV.

La demanda de emancipación en la Comunitat Valenciana ha disminuido a menos de la mitad esta última década.

49. Como se señaló en el apartado sobre personas sin vivienda, un 2,8 % de los hogares (un 10,9 % de los hogares con hijos o hijas de más de 18 años) conviven con algún hijo o hija que ya había accedido a una primera vivienda y que ha vuelto al hogar familiar porque no podía pagarla.

2.2.5.4. Demanda de cambio y movilidad residencial

Situación y evolución de la demanda de cambio

En 2017, según los datos del ENDV, un 3,0 % de los hogares propietarios de su vivienda ha manifestado demanda de cambio, es decir, la necesidad o intención de cambiar de vivienda en los próximos 4 años. En los hogares que residen en una vivienda alquilada o cedida, un 21,2 % ha manifestado demanda de cambio, un porcentaje muy superior al de los hogares propietarios, un 3,0 %.⁵⁰

La demanda de cambio de hogares inquilinos y cesionarios ha disminuido de manera importante en la última década. En 2007 y 2009, más de la tercera parte de estos hogares manifestaba una demanda de cambio de vivienda. Esta proporción se redujo a algo más de una cuarta parte en 2011 y se sitúa en algo más de una quinta parte en 2017. En los hogares propietarios, el nivel de demanda de cambio se ha reducido en 2017 con respecto a 2011, pero sigue siendo superior a la observada en 2009.

La demanda de cambio en hogares inquilinos y cesionarios ha disminuido a lo largo de esta última década. En el caso de los hogares propietarios, pese a su tendencia a la baja, es superior en la actualidad a aquella registrada en 2009.

Tabla 17. Evolución de la demanda de cambio, según el régimen de tenencia

	2003	2007	2009	2011	2017
Hogares inquilinos y en cesión gratuita	-	35,4	36,6	26,8	21,2
Hogares propietarios	-	4,6	2,7	3,9	3,0
Todos los hogares	7,5	8,9	9,0	8,7	8,0

Fuente: ENDV.

50. Debido a esta importante diferencia del nivel de demanda de cambio según el régimen de tenencia, un aumento del número de hogares inquilinos provoca por lo tanto un aumento de la demanda de cambio general, que no se debe a una variación del nivel de demanda, sino a un efecto estadístico fruto de una mayor proporción de hogares inquilinos, caracterizados por un alto nivel de demanda. Para examinar la evolución de la demanda de cambio resulta por lo tanto preferible analizar por separado la evolución según el régimen de tenencia.

Régimen de tenencia previsto para la futura vivienda

La gran mayoría de los hogares inquilinos o cesionarios que desean cambiar de vivienda tienen previsto mantener el mismo régimen de tenencia. Esta situación contrasta fuertemente con la de 2007, cuando la mayoría de estos hogares tenía previsto cambiar del alquiler a la propiedad.

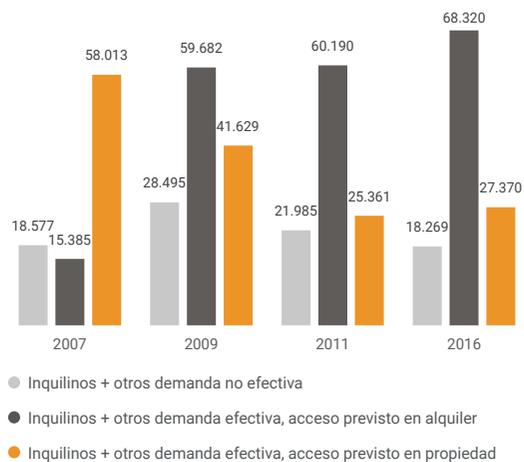
El efecto contrario se observa entre los hogares actualmente propietarios de su vivienda, donde ha cre-

cido la proporción de hogares que tiene previsto acceder a una nueva vivienda en régimen de alquiler.

En términos absolutos, y a pesar de la disminución del nivel de demanda de cambio, sigue creciendo el número de hogares que tiene previsto cambiarse a una vivienda en alquiler, por la mayor proporción de hogares que tiene previsto acceder a una vivienda en alquiler.

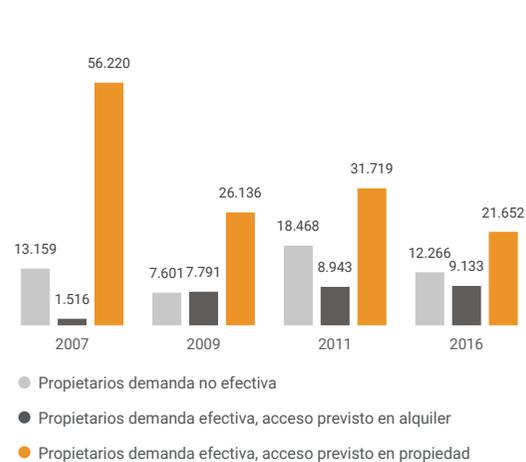
El régimen de tenencia previsto para la nueva vivienda depende claramente de los ingresos del hogar. Los hogares con reducidos ingresos optan mayoritariamente por alquilar la futura vivienda. Por esta razón, se debe pensar que, en muchos casos, el régimen de tenencia buscado no responde a una preferencia del hogar, sino a una elección impuesta por la realidad económica.

Gráfico 71. Hogares inquilinos y en cesión gratuita. Evolución de la demanda potencial de cambio, según tipo de demanda y de acceso previsto. Valores absolutos (nº de hogares)



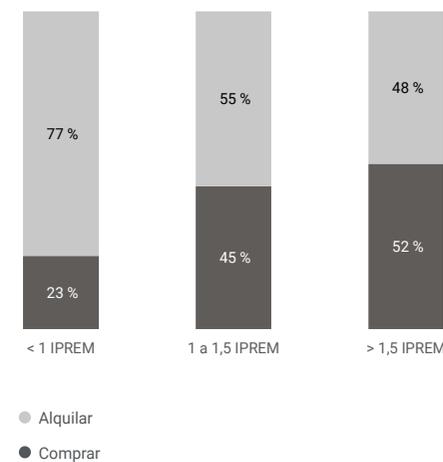
Fuente: ENDV 2017.

Gráfico 72. Hogares propietarios. Evolución de la demanda potencial de cambio, según tipo de demanda y de acceso previsto. Valores absolutos (nº de hogares)



Fuente: ENDV .

Gráfico 73. Régimen de tenencia previsto para la nueva vivienda, según el nivel de ingresos por unidad de consumo del hogar



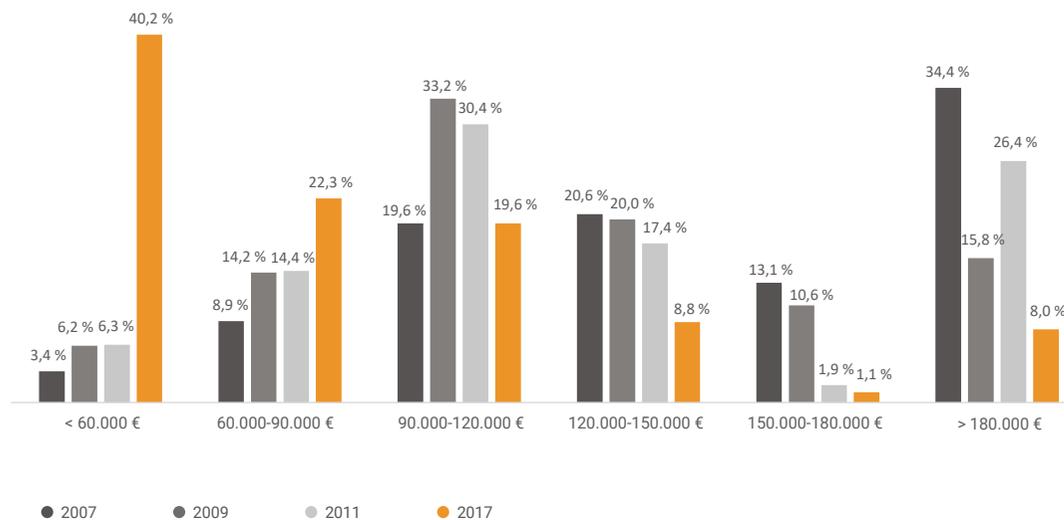
Fuente: ENDV 2017.

El presupuesto de compra: ajuste a la evolución de los precios de la vivienda

Desde 2011, los hogares han ajustado el precio que están dispuestos a pagar por una vivienda en propiedad a la evolución de los precios de la oferta. De este modo, el importe medio pasa de 145.500 € en 2011 a 93.000 € en 2017, un 36 % menos.

En 2011, más de una cuarta parte de los hogares (un 26,4 %) en busca de una vivienda en propiedad estaba dispuesta de pagar más de 180.000 €. Esta proporción se ha reducido al 8,0 % en 2017. En el otro extremo de la escala, la proporción de hogares que tienen previsto acceder a una propiedad de hasta 60.000 € ha aumentado del 6,3 % (2011) al 40,2 % (2017).

Gráfico 74. Demanda de cambio. Precio máximo estimado para la compra por tramos



Fuente: ENDV.

Posibles interpretaciones de la demanda de cambio

La demanda de cambio de vivienda de un hogar puede deberse al hecho que la vivienda actual no satisfaga de manera adecuada las necesidades habitacionales del hogar (por tamaño, precio, estado, accesibilidad...). Sin embargo, también puede haber demanda de cambio por otras razones no relacionadas con una situación de necesidad, como por ejemplo la intención de cambiar a una vivienda mejor por mejora de la situación económica del hogar.

Asimismo, la ausencia de demanda de cambio no implica ausencia de necesidades habitacionales no satisfechas. Un hogar puede, por ejemplo, considerar que lo mejor es mantener la vivienda actual, aunque fuese inadecuada, porque considera que la eventual mejora de su situación habitacional no compensa el esfuerzo que representa un cambio, o que cualquier otra vivienda a la que pueda acceder sería aún menos adecuada. En la coyuntura actual del mercado de alquiler, esta última es sin lugar a duda la situación en la que se encuentra un importante número de hogares inquilinos.

Al igual que en el caso de la demanda de rehabilitación, demanda de cambio y vivienda inadecuada solo coinciden en parte.

Conclusiones

- Existe una altísima dependencia del mercado privado, en especial el segmento del alquiler, provocando un alto impacto de las fluctuaciones del mercado sobre la situación residencial de la población.
- Debido a la falta de garantías de permanencia, en España el alquiler no es una alternativa real a la propiedad que permita construir un proyecto de vida.
- Se observa un importante crecimiento de nuevas formas de uso del espacio residencial, en particular el alquiler turístico (hasta 1 mes) y alquiler de corta duración (1-6 meses), que agrava la falta de oferta asequible, además de generar problemas de convivencia en las zonas más afectadas.
- La consideración de la vivienda como un bien de inversión viene facilitada por un tratamiento fiscal prácticamente idéntico, independientemente de que se trate la vivienda como inversión o como residencia.
- Existe un elevado porcentaje de viviendas, concentradas fundamentalmente en las áreas metropolitanas de las ciudades, que está actualmente alcanzando los 50 años de antigüedad. En los próximos años, esto va a suponer un reto de mantenimiento y actualización.
- La falta de adecuación de las viviendas y su entorno a las necesidades de sus usuarios, genera problemas, por ejemplo de accesibilidad básica para la población con movilidad reducida o falta de vivienda para hogares de menor tamaño.
- Existe un desajuste de las políticas de vivienda respecto de las necesidades reales: la política de vivienda en el Estado español actualmente no garantiza la equidad en el acceso a las ayudas y viviendas públicas por razones como el desconocimiento de las ayudas, la no consideración de factores como el tamaño del hogar, etc. Tampoco responde adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios. Por ejemplo, el importe de las ayudas al alquiler o la renta de las viviendas protegidas en alquiler no se ajusta en función de los ingresos.
- Se detecta una ineficiente coordinación entre los agentes y administraciones implicados.
- No hay suficiente información de calidad sobre la situación residencial de los hogares, las personas y las viviendas para permitir la elaboración de políticas basadas en datos (*evidence-based policies*).

Marco estratégico

3.1. Tres reflexiones y una propuesta

Abordar la cuestión de la vivienda en la sociedad actual conlleva asumir de partida una serie de contradicciones que dificultan la búsqueda de una solución definitiva. El sistema actual que regula la vivienda está moldeado por una serie de criterios que, con frecuencia, dificultan la satisfacción de lo que inicialmente debería entenderse como la motivación principal de su existencia. Al tiempo, no es posible hoy por hoy encontrar alternativas que disuelvan estas contradicciones. De suerte que es inevitable asumir desde el comienzo que toda solución al así llamado “problema de la vivienda” será transitoria y estará sujeta a una permanente revisión.

En este contexto conviene para la elaboración de un libro blanco sobre la vivienda en el ámbito de la Comunitat Valenciana establecer una serie de líneas de reflexión que puedan, a su vez, proporcionar argumentos sólidos para la determinación de las líneas estratégicas que han de guiarlo. En este sentido, en el presente apartado, se proponen tres vías de aproximación a la cuestión de la vivienda, que corresponden a tres órdenes de magnitud presentes en las maneras por las que históricamente se han abordado estas dificultades intrínsecas a la vivienda en la cultura occidental.

En primer lugar, desde una aproximación fenomenológica se puede reclamar el sentido de la vivienda vinculándolo a la vida como orden existencial

y biológico. En segundo lugar, desde el reconocimiento a un derecho, bien individual, bien colectivo, la vivienda adquiere una dimensión estructurante de un cierto tipo de sociedad que puede ser comprometida sin su satisfacción. Por último, en tercer lugar, desde una mirada ética, la satisfacción de la necesidad de vivienda se reviste de un sentido de justicia social que promueve cambios en el sistema de convivencia y de relaciones interpersonales, y apunta hacia el reconocimiento de la vulnerabilidad potencial de toda persona.

3.1.1. La vida

3.1.1.1. Vivir antes que sobrevivir

La cuestión de la vivienda, por compleja que pueda considerarse, aún una serie de elementos que la revisten de un cierto halo de atemporalidad que permite presentarla de una manera, diríase, intuitiva.

Hay, de primeras, una componente básica, estructural, primitiva incluso, de la relación del ser humano con la vivienda: la necesidad de cobijo. Este viene siendo con frecuencia el elemento encumbrado a vertebrador de la ya larga convivencia del ser humano con la vivienda. Hay vivienda porque el ser humano necesita cobijo. Pero hay un segundo elemento que ha sido igualmente rescatado por los análisis historiográficos para poder establecer rigurosamente un contexto histórico de la relación del hombre con la vivienda: su construcción. La idea vendría a ser: desde que el ser humano sintió la necesidad de cobijo, tuvo que desarrollar las habilidades y las herramientas necesarias para poder materializar el entorno adecuado a la satisfacción de esa primigenia necesidad.

La sucesión sería, pues, la de primero necesitar una vivienda, después construirla para, finalmente, disfrutarla. No podría presentarse de una manera más clara. No obstante, en ciertos momentos clave de la historia reciente, acuciados por un malestar profundo, ciertos autores han señalado el peligro en el que se incurría abordando la cuestión de la vivienda de esta manera. En la historia de Europa, momentos como estos han abundado, aunque

por su proximidad y magnitud, quizás la Segunda Guerra Mundial y sus posguerras se muestren aun como la concreción más radical del lado oscuro de la civilización. En este contexto, una llamativa coincidencia puede proporcionar un oportuno punto de partida para esta inicial reflexión.

En una Europa desolada, una Alemania derrotada y devastada, dos filósofos que podrían en muchos aspectos considerarse antagónicos formularon sendos llamamientos consecutivos a la sociedad que, por razones que a continuación podrán ser desarrolladas, tienen hoy una urgente actualidad. Se trata del heterodoxo marxista Theodor W. Adorno, recién regresado de su exilio en Estados Unidos de América, y Martin Heidegger, purgado durante la postguerra por sus vínculos con el nacionalsocialismo. Las posiciones de partida no podrían ser más alejadas.

Durante una primera larga etapa de posguerra (1945-1960) en Europa, pese a diferencias puntuales, se afrontó con cierta homogeneidad la erradicación del déficit de vivienda y la satisfacción de las necesidades provocadas por la generalizada destrucción del tejido urbano. Fue una operación a gran escala que perseguía, evidentemente, paliar los estragos causados por la guerra. Se basaba fundamentalmente en un sector público implicado tanto en la gestión como en la financiación de la construcción masiva de vivienda. En 1951,



Heidegger fue invitado a participar en el Segundo Coloquio de Darmstadt, plataforma desde la que se pretendía reflexionar sobre la reconstrucción de Alemania. El resultado fue su conocida conferencia "Construir, habitar, pensar".⁵¹ Más allá de su particular forma de presentarla, su propuesta es muy clara: la urgencia en dotar de cobijo a los damnificados de la guerra no debe ocultar la magnitud del desafío que encierra. En efecto, dirá Heidegger, no se puede obviar que construir es ya en sí mismo una manera de habitar. De lo que se deduce que, previo a la pregunta por el qué construir, se debería establecer la pregunta por cómo habitar. Heidegger tenía, por supuesto, una manera muy concreta de entender qué era habitar, pero para lo que aquí ocupa puede bastar con formularlo, si se quiere de una manera más prosaica, desde la disciplina arquitectónica: no se puede establecer nuevos modelos de vivienda, una alternativa construida propiamente dicha, si no se establece con anterioridad un modo de habitar diferente.

En una segunda etapa (1960/1974), cuando la necesidad urgente de alojamiento para la población de posguerra estaba mayormente satisfecha, una nueva y creciente demanda propició la continuidad de la actividad para la industria de la construcción favorecida por un fuerte crecimiento demográfico y la llegada masiva de migración procedente del sur hacia el norte. El compromiso de la administración respecto de esta nueva oleada

constructiva no fue tan alto como en la anterior etapa, al tiempo que las tesis liberales empezaban a empapar la política centroeuropea. En cualquier caso, siguieron primando las ayudas para promover la construcción a gran escala para los sectores sociales más desfavorecidos.

A la luz de los resultados de las masivas iniciativas de reconstrucción emprendidas por todo el territorio alemán, Adorno dicta en Berlín la conferencia "El funcionalismo hoy" para el Deutscher Werkbund en 1965.⁵² Adorno observa con malestar su entorno y acusa a la arquitectura de haber renunciado a su cometido fundacional, esto es, el de proveer a la sociedad de una alternativa, de una vida mejor. De ahí su enérgica sospecha que, su tiempo, a la vista de las ciudades a las que se ha dado lugar, confirme la idea de que ya no es posible habitar. La alargada sombra de la desolación de la Segunda Guerra Mundial, así como el sometimiento de la arquitectura a criterios meramente utilitaristas impide, en su opinión, la necesaria complicidad de la sociedad con el entorno que ocupa y da lugar, en cambio, a una peligrosa alianza entre la arquitectura y la catástrofe que se ciñe sobre la sociedad.

Bien porque se reclame la prelación del habitar sobre el construir, bien porque se cuestione la mera posibilidad del habitar contemporáneo, lo cierto es que estas dos tesis, radicales y ciertamente des-

alentadoras habida cuenta de la actualidad, apuntan a una obviedad que con frecuencia se pasa por alto en el diseño de políticas de vivienda: la vivienda no es un mero habitáculo utilitarista, puesto a disposición de la satisfacción de las necesidades básicas preconcebidas y supuestamente objetivables. O, dicho de otra manera, una vivienda no es meramente el espacio de la supervivencia. Es el lugar por excelencia donde discurre la vida. De ahí que se apele desde el comienzo de este *Libro Blanco de la Vivienda* a lo más básico, que no es lo necesario en un sentido utilitarista: la vivienda como el espacio del sostenimiento de la vida.

51. Heidegger, M. (2001): "Construir, habitar, pensar", en *Conferencias y artículos*. Eustaquio Barjau (trad.), Barcelona: Serval, pp. 107-120.

52. Adorno, Th. W. (2008): "El funcionalismo hoy", en *Crítica de la cultura y sociedad I*. Obra completa, 10/1. Jorge Navarro Pérez (trad.), Madrid: Akal, pp. 329-346.

3.1.1.2. Sobrevivir antes que vivir

Precisamente en los años 70 del siglo pasado, una creciente concienciación sobre la sostenibilidad del ecosistema dio lugar a preguntarse hasta cuándo se podía seguir erosionando el entorno. ¿En qué momento podría llegar a comprometerse la mera supervivencia en la Tierra? Es el momento del surgimiento de la conciencia ecologista, que tan pocos éxitos ha podido cosechar en sus reivindicaciones hasta la fecha. Pero sí dio lugar a hacer presente la posibilidad de un colapso ecológico, fijando por primera vez de manera explícita y taxativa un límite a lo que hasta entonces se consideraba como un medio inagotable.

Más recientemente, en la crisis del 2008, se pudo vislumbrar el riesgo que entraña la confianza ciega en el ilimitado crecimiento del sistema económico. En otros momentos de crisis cíclica, la solución pudo encontrarse en la apropiación de nuevos nichos, nuevos espacios de crecimiento... bien sea generando nuevas necesidades de consumo, ampliando la población dispuesta a consumir o explotando nuevas fuentes de producción a bajo coste. Pero lo cierto es que la generalizada respuesta a esta crisis ha sido la de asumir su límite: la austeridad se ha impuesto como única salida a un contexto de colapso provocado por el imparable empuje del sistema capitalista. Durante esta última crisis se ha evidenciado el límite del crecimiento sostenido: para sobrevivir, el capitalismo ha debido decrecer, señalando un punto de inflexión que, se-

gún algunos expertos, es la prueba de un necesario cambio de paradigma.⁵³

Por último, hoy se hace evidente un tercer nivel de límite, si cabe más esencial. Se ha instalado en la sociedad un nuevo sentido de la desesperación, fruto de la precariedad de la vida. Y esto se manifiesta no solo en las sociedades ricas, que toma más bien la forma de malestar físico o psíquico, sino también en las más pobres (presentes en países ricos igualmente) en la forma del colapso de las economías de subsistencia.

Esta condición, hacerse cargo de la dificultad que entraña el mero sostenimiento de la vida, en los tres planos mencionados, el ecosistémico, el económico y el social, es lo que Marina Garcés ha llamado "la condición póstuma" de la civilización: "un tiempo de prórroga que nos damos cuando hemos concebido y en parte aceptado la posibilidad real de nuestro propio final".⁵⁴ Si pensar sobre la vivienda, tal y como ya en la posguerra autores tan dispares como Adorno o Heidegger diagnosticaron, supone preguntarse por algo más que el objeto en el que se reside (del si es posible habitar a la prelación del habitar sobre el construir), desde la perspectiva de esta triple conciencia del límite supone, entre otras cosas, preguntarse por cómo seguir viviendo. La falta de dignidad de la vida trasciende el bochornoso hecho de que las condiciones materiales de acceso y adecuación de la vivienda puedan

53. En numerosas publicaciones, Jorge Riechmann ha atribuido el éxito actual del discurso del decrecimiento al descrédito alcanzado por el concepto de "desarrollo sostenible" y al fracaso del paradigma económico convencional. Una fundamentada aproximación a esta cuestión puede encontrarse en Cacciari, P. (2010): *Decrecimiento o barbarie*. Barcelona: Icaria.

54. Garcés, M. (2018): *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Anagrama, p. 16.

La mera posibilidad de que sobrevivir y vivir puedan concebirse como un par conflictivo apunta hacia una estructural paradoja de la sociedad actual, cuya superación en última instancia dependerá de la capacidad de concebir alternativas colectivas.

seguir siendo un problema hoy. La falta de vivienda digna es un síntoma más de la falta de vida digna. Desear una vida digna, desear una vivienda digna, es el primer paso para poder tenerla y para ello es inevitable hacerse conscientes del nivel de injusticia que promueve la sociedad actual. Para poder tener una vivienda digna, primero se ha de desear una vivienda digna. La primera batalla es, pues, de imaginario: otra vida solo será posible si se es capaz de desearla y concebirla.

Hoy este contexto de reflexión, por muy banal que parezca, es un desafío casi insalvable. ¿En qué medida se puede concebir la vivienda si el futuro mismo está comprometido? ¿En qué sentido puede pensarse la vivienda si el sostenimiento mismo de la vida, sea esta o no digna, no está garantizado? Es ciertamente difícil avanzar algo sobre el futuro de la sociedad tal y como se concibe hoy, cuanto ni más enunciar propuestas sobre la vivienda que le corresponde. Pero, al tiempo, la manera en que la sociedad actual transite hacia otra, sea cual sea esta, vendrá mediada inevitablemente por cómo se ha concebido ese tránsito. La manera en que se afronte esta sociedad sin futuro garantizado dará las pautas del cómo será la vida después del inevitable tránsito a través de su condición póstuma. Por todo ello, preguntarse hoy por la vivienda es preguntarse por el sentido y las condiciones de lo vivible.

3.1.2. El derecho

La acción más radical de estos tiempos –de nuevo con Marina Garcés– ya no es salvadora, es rescatadora. Como en el caso de los socorristas en el Mediterráneo, una vida sacada del mar no es puesta a salvo, es rescatada con el único horizonte de seguir siendo. Sin futuro garantizado, huyendo del pasado. De ahí que hoy la mera idea del cuidado sea radical: el sostenimiento de la vida se presenta como única acción de resistencia frente a la condición póstuma. Históricamente, la manera más próspera con la que el ser humano ha conseguido responder a su propia vulnerabilidad ha sido la declaración de derechos inalienables. Entendiéndose vulnerable frente a las amenazas tanto naturales como sociales, el ser humano se ha otorgado por nacimiento de una suerte de suelo estable sobre el que construir las condiciones de posibilidad de su propia existencia, contexto en el que la vivienda juega un papel central.

3.1.2.1. El derecho a la vivienda

Con frecuencia se alude al “problema de la vivienda” en medios de comunicación, entre políticos o, incluso, en las tertulias informales. Este puede verse referido a los más dispares factores que están involucrados en la cuestión de la vivienda: desde el aumento de los precios, las incomodidades varias que la convivencia urbana puede ocasionar, las políticas públicas o promesas electorales... Esta ambigüedad en el uso interesado de la cuestión de la vivienda bien puede interpretarse como un claro síntoma de su transversalidad. En efecto, en la vivienda convergen multitud de factores que, cada uno en su ámbito, adquiere un protagonismo indiscutible entre según qué conjunción de intereses que pueden confundir la orientación de una política de vivienda. En lo que sigue, con un fin programático, se propone entender el problema de la vivienda como el incumplimiento del derecho de todo individuo a una vivienda adecuada.

En primer lugar, el derecho a la vivienda es un derecho individual de disfrute. Internacionalmente, este derecho viene recogido desde la aprobación el año 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el artículo 25.1 se establece que “Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.” Pone al nivel del sustento o la sanidad la necesaria satisfacción



del derecho a la vivienda. En la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales del año 2000, revisada en 2007, enuncia en su artículo 34.4: “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”. En el capítulo IV Solidaridad, se vincula el derecho a la vivienda a los derechos de tercera generación orientados a incentivar el progreso social.⁵⁵

La vivienda, en tanto que uno de los elementos básicos de integración del individuo en la sociedad democrática, proporciona el entorno necesario para la consolidación del resto de derechos sociales. En la medida en que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, la violación del derecho a una vivienda adecuada puede afectar al desarrollo de otros. Es, para empezar, condición previa para el disfrute de varios derechos humanos. Este es el caso, por ejemplo, del derecho a la salud, la privacidad o la educación. La inasequibilidad de una vivienda digna coarta, por ejemplo, la integración del individuo, la participación en ámbitos básicos de la sociedad, bien sean de tipo económico, cultural o político. De igual manera, el derecho a una vivienda adecuada puede verse comprometido por la negación de otros derechos.

Por otra parte, y en consecuencia, conviene tener presente que se trata de un derecho de disfrute. El derecho a una vivienda adecuada es más amplio que el derecho a la propiedad en la medida en que asume derechos no vinculados con la propiedad. La seguridad de la tenencia, en cambio, sí es un elemento fundamental del derecho a una vivienda adecuada y puede darse en la forma del alquiler, el cooperativismo, el arrendamiento, la ocupación por el propietario, el alojamiento de emergencia o los asentamientos improvisados.⁵⁶ Visto desde esta perspectiva, anteponer el derecho a la propiedad al derecho a la vivienda, de mayor cobertura, supondría en ciertos casos una vulneración del segundo. La seguridad de tenencia implica, pues, garantías de protección jurídica contra desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

En segundo lugar, este derecho reconoce unas ciertas condiciones a la vivienda para que pueda considerarse satisfecho. Se habla de vivienda adecuada para aquella que satisfaga, con arreglo a los estándares de la sociedad en cuestión, las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo de las posibilidades vitales del individuo. Implica por tanto unas condiciones materiales y sociales que le son propias a la vivienda. Para que se dé efectivamente la satisfacción del derecho a la vivienda, la vivienda ha de ser asequible, es decir, no puede considerarse adecuada una vivienda cuyo coste comprometa la satisfacción de otros derechos hu-

55. Sobre los derechos de tercera generación, véase Vasak, K. (1984): *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Barcelona: Serbal-UNESCO.

56. ONU-HABITAT (2010): *El derecho a una vivienda adecuada*. Ginebra, p. 8.

manos reconocidos (según la ONU, este gasto no debe superar el 30 % de los ingresos de la unidad de convivencia). Ha de garantizarse, asimismo, la disponibilidad de servicios e infraestructuras necesarios para la satisfacción de ciertos requisitos: agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía disponible, espacios de almacenamiento y conservación... La habitabilidad y la accesibilidad a la vivienda son igualmente exigibles. No es adecuada si no es segura o no dota del espacio suficiente para el desempeño de las funciones que se consideren necesarias. Ha de proporcionar protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia... o contra otros riesgos para la salud o peligros estructurales.

Pero, al tiempo, para que una vivienda sea adecuada se ha de cubrir ciertos ámbitos que van más allá del estricto espacio construido. A nivel físico, la vivienda construida se integra en un complejo sistema multiescalar que abarca desde el edificio al territorio, pasando por el barrio, la ciudad o la metrópolis. Toda una red física y social que establece lazos, partiendo del individuo, pero que afecta tanto a las agrupaciones de convivencia, como al vecindario. De ahí que el cumplimiento del derecho a la vivienda implique tener acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales de sanidad, educación, seguridad, comodidad y sustento. La vivienda no puede considerarse adecuada si por su ubicación no proporciona al

individuo posibilidades para el despliegue de sus aspiraciones o satisfacción de sus necesidades sociales. Debe, por tanto, proporcionar oportunidades de empleo, proporcionar espacios de cultura, de esparcimiento, de identidad colectiva... en la medida en que el derecho a la vivienda va más allá de la satisfacción estricta de las necesidades de cobijo, pues, no queda restringido a la vivienda.

Este derecho, por ende, ha de entenderse en su dimensión histórica. Se trata de un derecho irrenunciable, pero en ningún caso ha de considerarse como algo absoluto. El derecho es ciertamente universal, pero las condiciones históricas y sociales matizan su concreción.

Desde esta perspectiva un libro blanco de la vivienda ha de acotar el alcance aquí y ahora de ese derecho, tal como lo reclama el entorno social del momento.

3.1.2.2. El derecho a la ciudad

154

La reivindicación del derecho a la ciudad ha crecido en la medida en que el derecho a la vivienda se ha visto comprometido. En su sentido originario, aquel acuñado por el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre a finales de los años 60, el derecho a la ciudad era fundamentalmente el reconocimiento del derecho a la reivindicación colectiva de una ciudad regida por la voluntad de sus habitantes.⁵⁷ Tiene, pues, un sentido de lucha contra las dinámicas de segregación o discriminación urbana, por nombrar algunas.

Por tanto, así como el derecho a la vivienda es un derecho positivo, enunciado como tal, el derecho a la ciudad puede considerarse un derecho reactivo en la medida en que se reclama por insatisfacción de derechos positivos. Entre ellos, claro está, cabe situar entre los más relevantes el derecho a la vivienda, tal y como ha sido establecido anteriormente. Más recientemente, se ha desactivado el carácter intrínsecamente reivindicativo del derecho a la ciudad para dar pie a un derecho positivo.

De hecho, por regla general se vincula el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad. En la medida en que condiciona el resto de derechos, el derecho a la vivienda se entiende como un derecho básico, como ya se ha tenido ocasión de plantear. Así, es necesario garantizar el derecho a la vivienda para poder satisfacer el derecho a la ciudad. De esta manera lo recoge, por ejemplo, la *Ley del derecho a la*

vivienda de Cataluña (del 22 de mayo de 2006) en el artículo 18.d: “A fi de garantir el dret a la ciutat, s’ha de vetllar perquè tots els habitants gaudeixin de condicions de vida urbana i d’habitatge que afavoreixin la cohesió social, i assegurar a cada nucli la coexistència de l’ús residencial amb altres usos i la diversitat de tipologies d’habitatge.”

Más allá de que este no sea específicamente el sentido del derecho a la ciudad acuñado por Lefebvre y más tarde actualizado por David Harvey (lucha contra las desigualdades socio-espaciales y el sistema que las genera),⁵⁸ es relevante hacer hincapié en la mutua dependencia de estos dos derechos. Ciertamente el derecho a la ciudad es un medio para reivindicar el derecho a la vivienda, al tiempo que sin el reconocimiento del derecho a la vivienda no hay posibilidad de establecer un contexto propicio a la emergencia del derecho a la ciudad. Este vaivén encuentra su ámbito de máxima tensión en aquello que es común a ambos: el espacio público.

Tradicionalmente, reforzado por las sucesivas políticas de vivienda emprendidas en el estado español y en la Comunitat Valenciana, se ha entendido la vivienda como un espacio estrictamente privado. Pero lo cierto es que la vivienda, si por tal se entiende todo aquello que proporciona el espacio vital necesario para el adecuado desempeño de las funciones y aspiraciones vitales, trasciende el orden de lo meramente privado. Forma parte de esta “vivienda”

57. Lefebvre, H. (2017): *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.

58. Harvey, D. (2013): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

el aire que se respira en las ciudades, el acceso a los servicios básicos, la posibilidad de desarrollar con normalidad las aspiraciones vitales de cada cual... La vivienda adecuada implica, por lo tanto, al entorno físico y social, trascendiendo inevitablemente no solo los muros que la delimitan físicamente sino el sentido extraordinariamente limitado de la tenencia que abunda en la cultura española.

Por otra parte, en tanto que espacio de la socialización, la vivienda ha de asumir asimismo un papel en la construcción de la sociedad. Toda construcción es política en la medida en que posibilita o impide la concienciación por medio, por ejemplo, de los espacios de reunión. Limita en la medida en que aísla. Potencia en la medida en que respeta la diferencia y facilita los espacios de socialización. La vivienda puede entenderse como un elemento capacitador o limitador. Y por ello, no solo es necesario que satisfaga las necesidades de la sociedad, sino que ha de anticiparse e incluso alentar las venideras. Es en este sentido en el que puede afirmarse que la vivienda adquiere un cierto sentido político y entronca así, de una manera explícita, con el derecho a la ciudad.⁵⁹

La vivienda no se reduce a la piel, ya sea envolvente o interna, de este contenedor. Incluye a sus habitantes, a un complejo sistema de convivencia con reglas sociales que se extiende a través del espacio público. Adhiere a su sentido meramente objetual

el carácter histórico de los modos de habitar, de las relaciones interpersonales, es el espacio de la intimidad y de la socialización. Determina la vida familiar, comunitaria y personal.

El derecho a la ciudad y a la vivienda son mutuamente dependientes, de manera que se impone una concepción ampliada de la vivienda que trasciende sus límites físicos.

59. "las obras construidas son políticas, incluso las más modestas y cotidianas", en Durán Heras, M. Á. (2008): *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, p. 139.

3.1.2.3. El papel de la administración

Como se apuntaba anteriormente, el problema de la vivienda es fundamentalmente un problema de desigualdad en el acceso. En este sentido, ha de entenderse que afecta a toda la población. Históricamente, en la política de vivienda de España y de la Comunitat Valenciana en particular, ha primado la visión según la cual el problema de acceso a la vivienda era mayormente un problema de oferta de vivienda, desde las claves del libre mercado. Pero, por otra parte y tal y como señala la ENDV 2017, existe un consenso amplio en la necesidad de regulación del sector de la vivienda basada en las políticas sociales que haga compatible la coexistencia de la vivienda como derecho fundamental y como bien económico sujeto a las reglas del mercado.

De todo ello se desprende que existe un conflicto social en la manera de entender la cuestión de la vivienda, bien sea porque se entiende en clave privada, bien en clave social.

En realidad, en el plano social, el problema de la vivienda es causa y consecuencia de gran parte de las desigualdades sociales. En la medida en que el acceso a una vivienda adecuada se dificulte, se propicia la desigualdad de oportunidades y la segregación. Adicionalmente, esto contribuye a potenciar procesos de degradación del espacio urbano y del tejido social, en forma de marginalidad. En última instancia, la intervención pública desde una política social en la vivienda supone una inversión rentable

en términos sociales y económicos. Por añadidura, cabe recordar que el carácter cíclico del sector inmobiliario comporta unos riesgos elevados para el sostenimiento social y económico si no se establece una adecuada regulación del mercado residencial. El hecho de que la vivienda sea un bien de primera necesidad, unido a la demanda especulativa en el sector, provoca inevitablemente fases inflacionistas que afectan al conjunto de la sociedad.

Por todo ello, y tal y como recoge la Constitución española en su artículo 47, en el capítulo tercero “De los principios rectores de la política social y económica”: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”

La aplicación efectiva de este mandato ha tenido a lo largo de estos últimos 40 años una repercusión limitada en la medida en que se ha delegado en las dinámicas de mercado su satisfacción, tal y como se desprende del capítulo de análisis, incentivado y subvencionado la construcción de vivienda protegida que en su mayoría ha sido privatizada. Debería garantizar la amortiguación de las fases especulativas del sector sin recurrir específicamente a políticas anticíclicas de nueva producción de

vivienda. La prioridad ha de ser la de ajustarse a las necesidades de las personas a partir del parque de viviendas existente. En tanto que uno de los pilares del estado de bienestar, la administración debería reconocer y ejercer la tutela en materia de vivienda, al igual que hace en sanidad y educación. La administración es la única garante del disfrute del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad.

El problema de la vivienda es causa y consecuencia de gran parte de las desigualdades sociales, de manera que se requiere la tutela efectiva de la administración para corregirlo.

3.1.3. La justicia

“La desigualdad habla de diferencias sociales que están ahí y que interpelan a la conciencia moral moderna porque nadie se merece ser pobre o vivir en una sociedad con un índice de esperanza de vida inferior a la media o carecer de medios necesarios para desarrollar todos los talentos que uno tiene. La injusticia añade a la desigualdad la culpabilidad o la responsabilidad, no por supuesto en el sentido de que el pobre sea culpable de su pobreza. La culpa se refiere al origen de la desigualdad.”

Reyes Mate, *Tratado de la injusticia*



Desde el origen del urbanismo como disciplina moderna, la cuestión de la vivienda ha estado estrechamente vinculada a la pobreza. Primero en un sentido fisiologicista, después humanitarista. Desde la sociología o la medicina se insistió en la necesidad de corregir las condiciones materiales de vida en las crecientes ciudades industriales como condición necesaria para corregir los problemas sociales. Las calles estrechas, las viviendas húmedas y mal ventiladas, antes que la evidencia de una desigualdad social, se interpretaba como la materialización de una corrupción del tejido social. Transformando la ciudad y sus viviendas se lograría transformar a las personas y garantizar el orden público frente a las revueltas. Posteriormente, se entendió que las carencias materiales no eran una mera manifestación de dificultades sociales, sino que participaban en las causas. Los problemas urbanos en un sentido amplio fueron por tanto considerados problemas fundamentalmente sociales. De hecho, desde los años noventa, los análisis han ido progresivamente sustituyendo el factor de pobreza como elemento vertebrador del diagnóstico e incorporando un análisis dinámico y multidimensional que recae en el concepto de “exclusión social”.⁶⁰

Bien sea entendido como un problema material o social, el problema de la vivienda no puede ser reducido a una disfuncionalidad que cabe corregir. La realidad constructiva constituye realidad social,

la realidad social constituye realidad constructiva. Y es en ese sentido en el que el problema de la vivienda ha de ser considerado un problema de justicia, o de injusticia si se prefiere. Las dificultades de acceso por impedimentos económicos, los desahucios, la dificultad de emancipación de los jóvenes, los procesos de marginación social derivados del entorno, los guetos, la expulsión de los habitantes por presiones turísticas o especulativas, el sinhogarismo, las desigualdades de oportunidades derivadas del origen del individuo... vulneran el compromiso ético del contrato social. No acoger a sectores de la población en su vulnerabilidad, no proporcionar un medio para conciliar la vida laboral con la familiar, para promover actividades intergeneracionales, para integrar la diferencia, para dignificar actividades de la vida cotidiana... ha de entenderse no ya como un problema material o social, sino como una injusticia.⁶¹ No basta la detección e incluso corrección de la desigualdad, sin la asunción y subsanación de la responsabilidad origen de la desigualdad persistirá. Desde la reclamación de justicia, abordar la desigualdad supone desactivar lo que la provoca.

La justicia habitacional ha de combinar la igualdad de acceso al derecho a la vivienda y el respeto por la pluralidad de opciones habitacionales, para lo cual la tradición feminista es un modelo a seguir.

60. VV. AA. (2008): *Exclusión social y desigualdad*. Manuel Hernández Pedreño (coord.), Murcia: Universidad de Murcia.

61. Atkinson, R. y Jacobs, K. (ed.) (2017): *House, home and society*. Palgrave HE UK.

3.1.3.1. La injusticia habitacional

En la elaboración de este Libro Blanco, la tradición feminista en su dedicación a la mejora de las condiciones de habitabilidad urbana y de la vivienda ha proporcionado un marco de reflexión de primer orden.⁶² Se ha de destacar su consciente y plural manera de abordar la aproximación a todo espacio de convivencia desde las claves de la justicia social. En este sentido, aporta claves de reinterpretación de una paradoja que lastra la cuestión de la vivienda en nuestra sociedad desde al menos las vanguardias heroicas de principios del siglo pasado y que ha de ocupar toda política de vivienda: encontrar cómo compaginar, atendiendo a los paradigmas de los derechos humanos, la reivindicación de la igualdad de acceso al derecho fundamental a la vivienda y el respeto por la pluralidad de opciones habitacionales.⁶³

Dos son las claves de la tradición feminista que proporcionan instrumentos para ello. Ha afrontado desde sus inicios, por una parte, la falta de igualdad en derechos efectivos entre hombres y mujeres. La defensa de la igualdad ha constituido en el orden democrático español la piedra de toque de toda reivindicación feminista como respuesta a la insostenible y claramente constatable desigualdad entre géneros en la mayoría de los ámbitos de convivencia.⁶⁴ Comparte, pues, la reivindicación de la necesidad de equiparar derechos entre el mayor número poblacional, como es preceptivo en el caso de toda política de vivienda. Por

otra parte, la perspectiva feminista ha asumido la singularidad de su mirada. Se presenta como una perspectiva concreta y diferenciada a la hora de abordar la convivencia y estructurar la sociedad. Aporta una novedosa perspectiva para la resolución de los conflictos urbanos desde la asunción de la diferencia.⁶⁵ En la medida en que las tareas y las aproximaciones interpersonales que la caracteriza puedan hacerse extensivas al conjunto de la sociedad, la sociedad alcanzaría mayores cuotas de cohesión e implicación a favor de una sociedad más justa y sostenible. Comparte, pues, asimismo el carácter inclusivo y dignificador con toda política de vivienda con enfoque social.

En esencia, estos polos de tensión, entre la igualdad y la diferencia,⁶⁶ se encuentran presentes en toda política de vivienda. En especial cuando a estas dos máximas de la justicia social han de sumarse la necesaria satisfacción de una necesidad por todos compartida, como es el dotarnos de cobijo, y la plural manera de concretarlo en un modo de habitar. Cómo combinar ambos desde la justicia social es el desafío mayor que este *Libro Blanco* pretende abordar.

La tradición feminista nos ha legado, a este respecto, un valioso punto de partida: la necesidad de no confundir en la perspectiva de género las causas con los efectos.⁶⁷ Por una parte, las determinaciones biológicas han producido efectos reales

62. Mateo-Cecilia, C. et al. (2016): "Some notes on how to introduce the gender perspective in urban policies. The case of the Valencian Community (Spain)", en *Territory of Research on Settlements and Environment*. Vol. 9, nº 2, pp. 187-202.

63. Véase, por ejemplo, los libros de Dolores Hayden *The Grand Domestic Revolution: A History of Feminist Designs for American Houses, Neighborhoods and Cities* y *Redisigning the American Dream: The Future of Housing, Work and Family Life*.

64. "Situación en que todos los seres humanos son libres de desarrollar sus capacidades personales y de tomar decisiones, sin las limitaciones impuestas por los estrictos roles tradicionales, y en la que se tienen en cuenta, valoran y potencian por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres." *Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género*, p. 5.

65. En una versión moderada, el feminismo de la diferencia pretendió desplazar la polarización del igualitarismo desde la contraposición igualdad/diferencia hacia la de igualdad/desigualdad, posibilitando de esta manera una reivindicación de la diferencia de la mujer respecto del hombre como un valor democrático. Véase, por ejemplo, Sendón de León, V. (2006): *Matria: el horizonte de lo posible* (2006). Madrid: Editorial Siglo XXI.

66. Amorós, C. (1994): *Feminismo: igualdad y diferencia*. México: Colección Libros del PUEG, UNAM.

67. La "perspectiva de género" es una categoría analítica que surge en el marco de la lucha feminista contra la desigualdad entre el hombre y la mujer. En concreto, supone un reconocimiento de la asimetría en las relaciones de poder entre géneros, asume que estas han sido conformadas cultural e históricamente, y las enmarca en la pluralidad social (clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión).

en los cuerpos y en las mentes. Por otra, los mecanismos de socialización de toda cultura han hecho suyas estas manifestaciones fisiológicas,⁶⁸ y las han trasladado del ámbito de lo puramente material al terreno de lo simbólico. La falacia consistiría, pues, en presentar lo que es meramente una construcción social naturalizada, es decir, la identificación de los géneros con hábitos sexuados, como un fundamento natural, luego determinista. En su radical aplicación, esta tesis lleva a identificar la desigualdad entre géneros no tanto en la división sexuada de la sociedad, sino en comportamientos concretos que idiosincrásicamente en las sociedades occidentales están culturalmente condensados en la figura simbólica masculina y, más concretamente, en la dominación masculina entendida como aquel rasgo cultural simbólicamente adherido a una identidad sexuada.⁶⁹

De tomar en consideración esta premisa, toda acción política que quiera revertir el actual estado de desigualdad (que, en última instancia, ha de entenderse como una coacción a la libertad y un impedimento a la justicia social) ha, por tanto, de intervenir contra las causas de toda dominación con el fin de corregir la desigualdad y respetar la diferencia.⁷⁰ Este orden social estructura las instituciones, las empresas, las redes sociales... Se reproduce en la escuelas y universidades. Y queda palmariamente evidenciado en el ámbito doméstico.⁷¹ Se trasmite en todo espacio social con independencia de

quién sea el emisor y quién sea el receptor. De esta manera, liberar a las mujeres de la dominación, es decir, liberarlas de las estructuras objetivas y adquiridas que les han sido impuestas no es ya solo una liberación de la dominación del hombre sobre la mujer, fruto de las desigualdades a corregir, sino también una liberación de un hábito idiosincrásicamente masculino que bien puede manifestarse con independencia del género.⁷² De igual manera, liberar de esta dominación implicaría liberar a su vez a los hombres de aquellas estructuras que les empujan a reproducirlas y a aplicarlas. De la denuncia de la desigualdad se puede pasar así a localizar en el origen de la desigualdad el foco de atención.⁷³ Se trata en definitiva de entender la no atención al derecho a una vivienda no tanto como una desigualdad, sino como una injusticia.

68. Eagly, A. H. y Wood, W. (1999): "The origins of sex differences in human behaviour: Evolved dispositions versus social roles", en *American Psychologist*, 54.

69. Tal y como lo plantea, por ejemplo, Judith Butler, "en algunas explicaciones, la noción de que el género se construye sugiere un cierto determinismo de género cuyo significado sería inscrito sobre cuerpos anatómicamente diferenciados, cuerpos concebidos como recipientes pasivos de una ley cultural inexorable [...]. En este caso, no la biología sino la cultura se hace destino." En Butler, J. (1990): *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. Nueva York: Routledge, p. 8.

70. Bourdieu, P. (2000): *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama, pp. 83-84.

71. Estas estructuras tienen su correlato en el diseño de las viviendas. Véase Kanes Weisman, L. (1992): *Discrimination by Design*. Chicago: University of Illinois Press.

72. Es el caso, por ejemplo, de la violencia intragénero que afecta a gays, lesbianas, bisexuales y transexuales en España. El reciente informe realizado por la asociación COGAM (muestra de 900 personas LGTBI), el 30 % de homosexuales reconoce haber ejercido violencia contra su pareja (el 26,56 % en hombres y el 33,85 % en mujeres). En una investigación anterior, Antonio Ortega López (2014) cifró que el 70 % de los hombres gays encuestados reconocían haber sido víctimas de violencia dentro de sus parejas. Nótese la distancia respecto de aquella ejercida contra la mujer por parte del hombre cuantificada en un 12,5 % según la *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015*. Véase asimismo la comparecencia en el Congreso de los Diputados (Subcomisión para el estudio del funcionamiento de la Ley Orgánica 1/2004) "Homofobia y violencia intragénero" de Inmaculada Mujika Flores, directora de la asociación ALDARTE, el 19 de mayo de 2009, publicada en <http://www.pensamientocritico.org/inmmuj1109.html>

73. Tanto desde un punto de vista teórico, como desde la práctica política, el mayoritario igualitarismo liberal en occidente ha traducido la máxima democrática de la igualdad en la corrección de las diferencias por medio de nuevos mecanismos compensatorios (redistribución, discriminación positiva...). En cambio, una aproximación genuinamente democrática solo puede abordarlo desde la necesidad de erradicar la dominación que origina dicha desigualdad. Véase especialmente "Justice, Equality, and Freedom" en VV. AA. (2008): *The Oxford Handbook of Political Theory*. Johan S. Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips (ed.). Oxford University Press.

3.1.3.2. Feminizar la vivienda

El movimiento feminista ha contribuido a ampliar el espectro de reivindicaciones al introducir en lo político elementos que, precisamente por la prevalencia de una estructura androcéntrica, habían sido hasta entonces ignorados, bien por ser considerados propios de la esfera de lo privado, bien por alejarse de las líneas estratégicas dictadas desde instancias con intereses divergentes. Cabe insistir, en este sentido, en el valor de la perspectiva de la mujer en lo que a cuestiones de habitabilidad se refiere. A pesar de que las mujeres han sido las usuarias más intensamente involucradas en el espacio doméstico, y que aún hoy siguen siéndolo, apenas se ha contado con su intervención directa en el diseño y construcción de las viviendas.⁷⁴ Desde la perspectiva de un trato equitativo esto supone ya de por sí una anomalía. Pero, además, implica un derroche social en la medida en que son ellas, desde su experiencia concreta, las que pueden aportar una perspectiva novedosa fundamentada en nuevas claves de convivencia. Es por tanto perentorio hacer valer su opinión, al tiempo que ha de promoverse la corresponsabilización del hombre en el entorno privado, en el mantenimiento y cuidado del hogar y las personas. Visibilizar, por otra parte, unas tareas que históricamente han sido obviadas en las discusiones públicas supone un trabajo de justicia social.⁷⁵

Pero “feminizar la vivienda” no quiere únicamente apelar a la restitución de la dignidad del papel de

la mujer en la vivienda. Ni tampoco es deseable que a favor de la lucha por la igualdad de género se instaure un nuevo tipo de universalismo ficticio, trasladando el efecto de la dominación masculina a otro terreno, so pretexto de combatir las posiciones dominantes. No se pueden olvidar las reivindicaciones políticas más amplias que aspiran a corregir desequilibrios perpetuados por las relaciones de dominación entre sexos. De lo contrario se corre el riesgo de acabar siendo invisibilizadas al ser asimiladas a lógicas contrarias a un nuevo orden post-androcéntrico. Se trata antes bien de favorecer que la lucha de la mujer, así como la de otros grupos discriminados, se sume a la acción política más allá de las luchas meteorizadas de pequeños grupos de interés. Su perspectiva concreta, en el seno del movimiento social y apoyándose en sus estructuras organizativas es un valor que ha de ser aprovechado colectivamente. El riesgo de asimilación acrítica en las normas ordinarias de la acción política, el alejamiento de sus preocupaciones y sus propios intereses ha de evitarse. Convocar a las mujeres y otros colectivos a comprometerse en una acción política que trascienda los intereses particulares implica que trabajen a favor de un cambio colectivo.⁷⁶ El hecho de implementar en dichos movimientos sociales formas de organización y propuestas transformadoras capaces de revertir la estructura que eterniza su subordinación es un corolario.

74. “En este proceso de solidaridad y trasvases intergeneracionales en las familias, el papel económico de las mujeres es mucho más intenso de lo que generalmente se reconoce. La imagen legal y administrativizada de la familia deja a las mujeres en un lugar secundario porque no han sido ‘cabezas de familia’ ni ‘persona principal’, ‘sustentador’, ‘activo’, ‘depositarias de la patria potestad’ o ‘iniciadoras del apellido’. Pero, en realidad, el eje de continuidad social y económica de las generaciones depende en España más de ellas que de los varones. Las relaciones más intensas no se producen en la línea familiar del padre, sino en la de la madre: la proporción de familiares pertenecientes a la línea materna en los hogares es doble que la de los pertenecientes a la línea paterna. Esto se refleja en la transmisión del capital simbólico y los recursos no monetarios, tan importantes como la transmisión legal o patrimonial.” Durán (2008): *op. cit.*, pp. 163-164.

75. Es necesario implementar medidas de visibilización para “conocer y aprehender la realidad, desde un sujeto diferenciado” (*Guía para la incorporación de la perspectiva de género*, p. 18).

76. Ciertas experiencias remiten al valor de incorporar la experiencia concreta de, por ejemplo, personas con movilidad reducida al diseño arquitectónico. Véase Heylighen, A. et al. (2016): “Socially innovating architectural design practice by mobilising disability experience. An exploratory study”, en *Architectural engineering and design management (1745-2007)*, 12 (4).

Se trata, en suma, de rescatar ese legado de la tradición feminista y trasladarlo al ámbito de lo doméstico.

Feminizar la vivienda se concreta, pues, en la conjunción de estos dos polos. Por una parte, el legado feminista aplicado al ámbito doméstico y, por otra, dotar a las políticas de vivienda y por extensión a su regulación técnica de cualidades culturalmente atribuidas a la mujer. De este contexto de reflexión se pueden extraer al menos tres líneas de intervención en el espacio doméstico desde la perspectiva de la feminización de la vivienda.⁷⁷

En primer lugar, hay que reivindicar el valor del cuerpo. La calidad de la vida doméstica, especialmente desde la perspectiva de la diversidad de sus habitantes, depende fundamentalmente de la interacción de las cualidades espaciales y de diseño con la organicidad del cuerpo. Se es vulnerable, se tiene necesidades insatisfechas porque se es cuerpo.⁷⁸ En segundo lugar, hay que normalizar la dependencia como un vínculo positivo. Contra el mito de la autodeterminación se trata de reivindicar el valor de la necesidad como cambio de paradigma en las relaciones interpersonales y como mecanismo de cohesión social en su traslación a la vivienda.⁷⁹ Se es interdependiente, no ya solo a nivel social, sino también a nivel ecosistémico. Esta asunción puede suponer una nueva vía de re-materialización del discurso de la economía o de

la política. Por último, debe priorizarse la vida en su sentido relacional. El diseño de la vivienda ha de ser inclusivo, ha de entenderse en su dimensión conciliadora.⁸⁰

Feminizar la vivienda apela al legado feminista aplicado al ámbito doméstico y dota a las políticas de vivienda de cualidades propias de la perspectiva de género.

77. Ha sido de gran ayuda para establecer estas prioridades el artículo Rodríguez Palop, M. E. (2017): "Reformular los derechos humanos desde una visión relacional. El fin de la inmunidad y la autosuficiencia", en *Derechos y libertades: Revista del instituto Bartolomé de las Casas*, 36, pp. 135-166.

78. "Uno no está frente a su cuerpo, se está en él, o mejor dicho se es él: el cuerpo no está en el espacio como las cosas, sino que habita el espacio, a través de él tenemos acceso al espacio". Merleau-Ponty, M. (1975): *La fenomenología de la percepción*. Madrid: Península.

79. Harrison et al. (2000): *op. cit.*

80. Véase Imrie R. y Hall P. (2001): *Inclusive design*. Londres: Routledge. "El concepto de conciliación obliga a pensar la ciudad y el espacio construido de forma integral, como un sistema donde cada elemento juega un papel fundamental para el conjunto", Gea21 (2007): *Viviendas que concilian: la perspectiva de género aplicada a las viviendas de nueva construcción*. Madrid: Concejalía de Igualdad y Empleo. Ayuntamiento de Fuenlabrada, p. 15.

3.1.4. La equidad habitacional

“Lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad está en que lo equitativo, siendo justo, no es lo justo legal, sino una dichosa rectificación de la Justicia rigurosamente legal.

La causa de esta diferencia es que la Ley necesariamente es siempre general, y que hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estatuir convenientemente por medio de disposiciones generales y así en todas las cuestiones respecto de las cuales es absolutamente inevitable decidir de una manera puramente general, sin que sea posible hacerla bien, la ley se limita a los casos más ordinarios, sin que disimule los vacíos que deja.”

Aristóteles, *Moral a Nicómaco*, libro V, capítulo X



Con la equidad habitacional se quiere responder a las tres reflexiones anticipadas sobre la vida, el derecho y la justicia en el ámbito de la vivienda. Se trataría, en primer lugar, de situar en el centro de la política de vivienda la premisa de anteponer a todo criterio los habitantes y sus necesidades concretas. Al tiempo, consiste en reconocer el potencial transformador de la materialidad. Este giro debería inmunizar la arquitectura contra prácticas que han devenido sistémicas en la medida en que el foco se centraría en ajustar la realidad construida con la necesidad concreta de los que la habitan, atendiendo a su multiplicidad y corrigiendo los mecanismos de consolidación de las desigualdades.

La estrategia a implementar consiste en conjugar la dimensión social con la privada en la vivienda de manera que ambas entablen un diálogo emancipatorio y mutuamente enriquecedor. Ciertas características de los nuevos modelos de convivencia pueden favorecer este objetivo. Otros, en cambio, perjudican. Una vivienda puede favorecer o entorpecer las relaciones sociales, puede propiciar un cierto tipo de ciudad, un modelo de vida. El límite entre la vivienda y la ciudad es hoy difuso. El estricto cumplimiento de la normativa vigente es, de hecho, ya de por sí un mecanismo que propicia un tipo de ciudad. La polaridad entre ciudad y vivienda encuentra un claro límite si se ve desde la perspectiva de la equidad: la calle y la casa, lo

público y lo privado se difuminan. El anonimato y la vida de barrio... Cuestiones de pequeña escala, y no por ello de menor magnitud, como la proximidad de la vivienda al espacio de trabajo repercuten radicalmente en estas cuestiones.

Este enfoque parte del reconocimiento de las condiciones específicas de cada persona o grupo social, incorporando por tanto en sus premisas de partida la existencia de relaciones de poder desiguales y factores discriminatorios. En términos jurídicos, la equidad es el medio para aplicar el derecho con justicia en ausencia de una norma legal explícita. Tiene en cuenta, pues, las circunstancias particulares. "Atempera" la ley. Ello permite en última instancia no reproducir normas y conductas discriminatorias. Se trata de atender en su especificidad las demandas de las múltiples aspiraciones de modos de vida de la sociedad actual, sin renunciar a la posibilidad de seguir avanzando hacia la cohesión social. Dotar a la vivienda de un carácter social, sin por ello discriminar ni homogeneizar. En concreto, se propone la interpretación del término equidad habitacional a partir de tres amplios ejes temáticos:

- a. **Flexibilidad.** Las dinámicas actuales imponen cierta inestabilidad en el uso de la vivienda motivada por la exigencia de movilidad, la flexibilidad de los núcleos familiares o la adaptabilidad a lo largo de la vida útil de la vivienda.
- b. **Diversidad.** La sociedad es cada vez más plural y, en la medida en que esta diversidad sea reconocida, la vivienda podrá propiciar un mejor ajuste con las expectativas vitales de cada cual y permitirá la inclusión.
- c. **Solidaridad.** Múltiples ocupaciones domésticas han sido históricamente relegadas a un papel subalterno, afectando por tanto a la dignidad de quienes las desempeñan. Una vivienda ha de dignificar las tareas del cuidado, del mantenimiento y, en general, de la gestión de la vida cotidiana. Asimismo, desde una perspectiva ecosistémica este sentido de la solidaridad ha de poder revertir en una reinterpretación de la sostenibilidad (social, económica y ambiental).

3.2. Principios

En el sentido ampliado que exige la equidad habitacional, la vivienda ha de ser asumida desde una perspectiva ecosistémica. Ello conlleva el reconocimiento de su inevitable influencia a diferentes escalas y, a este respecto, la condición póstuma antes aludida impone al menos tres enfoques. Con el fin de poder abrir la posibilidad a la continuidad de la vida, que esta sea suficientemente satisfactoria y que el propio sistema la acoja, conviene establecer los principios que rigen este LBV desde los diferentes marcos de sostenibilidad: social, medioambiental y económica

En primer lugar, la sostenibilidad social apela a la capacidad para alcanzar objetivos comunes de la sociedad sin por ello frustrar las aspiraciones individuales. Conciernen áreas tradicionales de la política social y nuevas maneras de abordar el desafío de la equidad, como pueda ser la participación ciudadana, lo común... En segundo lugar, el marco de la sostenibilidad medioambiental señala la incompatibilidad del ritmo de consumo de la civilización actual con la capacidad de carga del planeta. En cualquiera de los escenarios de respuesta a esta crítica situación, la vivienda, especialmente la urbana, jugará un papel central para posibilitar la apertura de un horizonte de posibilidad. Por último, el marco de la sostenibilidad económica apela a una propuesta alternativa al erosionado “desarrollo sostenible”, en la medida en que se entiende que la apuesta por el desarrollo compromete a la larga

no solo el sostenimiento social y medioambiental, sino incluso el del propio sistema capitalista.

Desde un punto de vista operativo, la implantación de estos tres enfoques ha de atender a la transversalidad de las tres temporalidades, de manera que se pueda corregir del pasado aquello que imposibilita la implantación de estos enfoques, se abra un presente que los respete y se oriente la vivienda hacia un futuro que los acoja. En estas tres temporalidades se basan los tres principios que orientan la implantación de las líneas de actuación de este LBV: desmercantilizar la vivienda, socializar la vivienda y resituar la vivienda.

3.2.1. Desmercantilizar la vivienda

“La vivienda tiene una triple faceta dentro del capitalismo (alojamiento, mercancía, capital) y las dos últimas priman a costa de la primera: la propiedad se ha desvinculado completamente de su función social como alojamiento. Y para impulsar la función social de la vivienda hay que minimizar sus facetas de mercancía y capital y limitar la especulación y su rentabilidad y hay que maximizar la faceta de alojamiento y la utilización del parque residencial.”

Zarapuz, El derecho [efectivo] a la vivienda como fuente de igualdad y de desarrollo real

La vivienda nunca ha sido tratada en España como un servicio público obligatorio, parte integrante de los servicios como la sanidad o la educación. Más bien ha predominado su concepción como patrimonio, primando así connotaciones mercantilistas e individualistas, hasta el punto de haber sido considerada “el pilar flojo del estado de bienestar”.⁸¹ El único límite a la demanda ha sido fijado por unas leyes en esencia promotoras de esta concepción.⁸²

Por añadidura, la política de vivienda en España ha estado encaminada a facilitar el acceso a la vivienda a aquellas personas que tienen dificultades para hacerlo en el mercado libre con un pretendido fin redistributivo.⁸³ Y, como agravante de la situación, si la política de vivienda en España ya era una de las menos desarrolladas de la Unión Europea, tras los ajustes presupuestarios a partir de 2007 prácticamente su totalidad ha sido desmantelada. En 2012 se canceló la Renta Básica de Emancipación; en 2016 se redujo a menos de la mitad respecto de antes de la crisis el sistema de subvenciones, incentivos y ayudas para la construcción de viviendas de protección oficial. Solo algunas autonomías han mantenido en alguna medida el apoyo a una política de vivienda,⁸⁴ aunque las limitaciones presupuestarias y el control financiero estatal merman significativamente su efectividad. El proceso de mercantilización de la vivienda ha sido implementado, pues, de manera progresiva en el estado español con la complicidad más o menos voluntaria

de las distintas administraciones.⁸⁵

La radical transformación del proceso productivo y de los mecanismos de distribución motivados por esta mercantilización de la vivienda lleva a delegar en el mercado inmobiliario las condiciones de acceso a la vivienda e incluso determina las características de las mismas con arreglo a criterios ajenos al bien común. Se impone el valor de cambio de la vivienda al valor de uso, justificando así prácticas insostenibles como la tenencia de viviendas vacías. Adicionalmente el valor de cambio para el propietario no depende del valor de uso para su inquilino, generando una desproporción entre aquel que la necesita y aquel que la detenta, generando barreras al acceso precisamente para aquellos que más la necesitan.

Todo ello limita la posibilidad de considerarla como bien social objeto de una atención por parte de la administración ajena a las lógicas del mercado.⁸⁶ Impide en la práctica considerarla en su dimensión de derecho social con capacidad inclusiva y alienta, en definitiva, que la vida social se subordine a las relaciones de mercado.⁸⁷ Debe el estado junto con fuerzas emancipadoras hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda. Este es el sentido estricto de desmercantilizar la vivienda: “la extracción de una relación social del mercado y su adscripción a la regulación estatal”.⁸⁸

81. Torgersen, U. (1987): “Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State”, en *Scandinavian Housing and Planning Research*, Vol. 4-1, pp. 116-126.

82. “Este proceso de acceso a la propiedad de las viviendas se debe a varios factores. El primero es de tipo legal: la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 excluyó del libre mercado el precio de los alquileres y desanimó la inversión privada de esta actividad, forzando de modo indirecto a la demanda a dirigirse al mercado de venta en lugar de al de arrendamientos. El segundo factor es económico: en la economía española ha habido un largo periodo inflacionista y un *boom* turístico en el que la inversión inmobiliaria era el modo mejor y más sencillo de mantener el poder adquisitivo del ahorro de las familias. El tercer factor es de tipo político-organizativo: el acceso a la propiedad de la vivienda se ha evaluado políticamente de un modo positivo, explícito, durante décadas. Para una población que aceleradamente rompía las relaciones de propiedad o enraizamiento en la tierra, la propiedad de la vivienda aportaba estabilidad y reforzaba la vinculación al mercado de trabajo, contrarrestando esta pérdida. Por ello no se han potenciado administrativamente —además de los problemas de gestión o la oportunidad de grandes negocios que ha comportado la construcción masiva para la venta— las cooperativas de alquiler u otras fórmulas jurídicas de tenencia distintas de la propiedad que son muy comunes en algunos países europeos.” Durán (2008): *op. cit.*, p. 152.

83. Rodríguez, J. (1993): “El carácter redistributivo de la política de vivienda”, en *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria, pp. 147-164.

84. Son casos notables las comunidades de Cataluña y el País Vasco. Más recientemente, la Comunitat Valenciana ha aprobado medidas legislativas encaminadas a restituir en derecho a una vivienda (Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana).

85. Pueden identificarse cuatro etapas en la progresión hacia la mercantilización en España: desregulación del mercado (posibilitar el acceso homogéneo por parte del mercado a todo bien); la construcción de la escasez (generar una demanda inferior a la oferta), confianza en la eficiencia del mercado (la mejor manera de distribuir los recursos entre la población es por medio de las leyes del mercado); la acumulación de capital (extraer del mercado las plusvalías y concentrarlas). Véase Abellán Muñoz, J. (2015): *La vivienda: de Derecho Humano a mercancía*.

86. Garrido, P. (2004): “El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, en Tejedura Tajada, J. (dir), *Los principios rectores de la política social y económica*. Madrid: Biblioteca Nueva, p. 383.

87. Musterd, S. y Murie, A. (2002): *The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration*. Ámsterdam.

88. Polanyi, K. (2007): *La Gran Transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: Quipu.

3.2.2. Socializar la vivienda

La aproximación a la cuestión de la equidad aplicada a la vivienda combina dos tendencias aparentemente contradictorias.

El espacio doméstico es considerado, por una parte, el reducto último de la libertad individual. Allí donde se puede ejercer sin limitaciones el derecho a una vida autodeterminada. O a eso se aspira, al menos. Lo cierto es que el concepto ampliado de autonomía de la sociedad occidental contemporánea implica asumir una serie de injerencias ajenas al ámbito doméstico. Visto desde la perspectiva de género, por ejemplo, es evidente que el ámbito privado está atravesado por multitud de obligaciones familiares y sociales que constriñen (hasta su práctica desaparición, en algunos casos) el margen para el desarrollo de una vida privada plena. A estas dinámicas socioculturales y económicas, inercias que tienen un largo recorrido histórico, cabría añadir ahora la reciente disolución de los límites entre lo público y privado (piénsese por ejemplo, en la presencia de los medios de comunicación en el espacio doméstico).

En segundo lugar, el reverso de estas dos aproximaciones paradigmáticas no es menos problemático. El espacio doméstico, en tanto que privativo, es el espacio de la invisibilidad por excelencia. Allí donde con mayor impunidad se ejerce la dominación. Es el espacio de la desigualdad oculta, de las vejaciones acalladas. Pero, igualmente, el mundo



actual proporciona un cierto correctivo a esta tendencia: las nuevas tecnologías posibilitan la apertura de estos reductos de impunidad al espacio público, por ejemplo.

El espacio privado conjuga, así, la idea de reducto de la libertad con la del espacio de la impunidad. En su apertura hacia lo público, inevitable en la actualidad, limita su recorrido autónomo, al tiempo que sirve de contrapunto a la cerrazón, al ocultamiento. No obstante, esta doble dialéctica no se rige hoy más que por dinámicas internas de los procesos que allí concurren. Quedan en su mayoría fuera del arbitrio de las administraciones o el bien común y al margen de todo juicio crítico.

Con la equidad habitacional se postula que la introducción de criterios de equidad en la vivienda ha de por fuerza pasar por regular, siempre desde el respeto al potencial de la intimidad, estas fuerzas que convergen en el espacio doméstico. Se trata en última instancia de hacer de la vivienda, como fue el caso en las vanguardias heroicas, un motor de emancipación social. El carácter emancipatorio de lo social ha de conjugarse con el del espacio privado, incorporando de ambos ámbitos aquellos elementos que colaboren en la implantación en la vivienda de un régimen de equidad. No se trata solo de responder a nuevos estilos de vida, sino propiciarlos. Recuperar el proyecto de mayor enjundia de la modernidad arquitectónica

en un sentido ampliado y crítico. Combinar la autonomía con la convivencia, en su tensión entre la tendencia a la diferencia y a la igualdad.

La vivienda así entendida ha de resultar un catalizador del cambio social. De ahí que incluso debiera ser revisable la misma nomenclatura referida a la unidad habitacional. “La vivienda es el edificio habitable, visto desde su perspectiva externa o administrativa”, recuerda María Ángeles Durán.⁸⁹ Es común su empleo en ámbitos que gestionan desde parámetros técnicos, administrativos o jurídicos la realidad construida con el fin de albergar personas. De ahí que en el léxico común venga aparejada habitualmente a aproximaciones cuantitativas, estamentarias o regulativas en general. Tal y como recoge por ejemplo el derecho francés o las Normas del hábitat gallego (Decreto 262/2007, de 20 de diciembre, de la Xunta de Galicia), la palabra “hábitat” sería mucho más certera a la hora de señalar este sentido ampliado de vivienda.⁹⁰ Es primordial romper la relación dual interdependiente entre el derecho a la vivienda y la unidad arquitectónica vivienda. El hábitat atiende por una parte a la condición de espacio construido apto para el ser humano. No se refiere, además, únicamente a cualidades objetuales, sino que incorpora en su significado el carácter de ambiente ajustado a los gustos y necesidades de alguien. No se reduce a la piel, ya sea envolvente o interna, de este contenedor. Incluye a sus habitantes,

a un complejo sistema de convivencia con reglas sociales. Adhiere a su sentido meramente objetual el carácter histórico de los modos de habitar, de las relaciones interpersonales, es el espacio de la intimidad y de la socialización. Atiende a la idea de que determina la vida familiar, comunitaria y personal. Por otra parte, a esto se suma la aproximación ecosistémica según la cual un hábitat sería un área con condiciones apropiadas para la vida individual o de una comunidad. Por todo ello, podría decirse que la socialización de la vivienda implica entenderla en su sentido de hábitat.

89. Durán (2008): *op. cit.*, p. 139.

90. *Loi Urbanisme et Habitat*, 2 de julio de 2003. Hábitat “correspond au logement dans son environnement urbain et social”.

3.2.3. Resituar la vivienda

El tercer principio que fundamenta el LBV apela a resituar la vivienda respecto de su contexto, temporal y geográficamente en su sentido más inmediato, conceptual y operativamente en un sentido amplio. Atiende, pues, a la necesidad amparada por el principio de equidad habitacional de orientar la vivienda no solo hacia la satisfacción de las necesidades presentes de las personas y la sociedad en su conjunto, sino también a la anticipación de las venideras. Este carácter de anticipación, intrínseco por otra parte a la mera idea de proyectar, entraña en sí mismo una cierta paradoja que conviene analizar, al menos, desde dos perspectivas.

En primer lugar, es evidente que una de las características fundamentales de la vivienda obliga a poder localizarla. Una vivienda, incluso en el sentido ampliado de hábitat que en este LBV se propone, requiere una mínima permanencia en una localización concreta. Impone, por tanto, condicionantes como puedan ser la durabilidad, la fisicidad... y tantos otros que redundan en un cierto arraigo temporal y físico. Esta permanencia, que deviene cultural en última instancia y es necesaria para la concepción de la vivienda como tal, conlleva, no obstante, un cierto riesgo. La anticipación de necesidades futuras no puede darse sin la incorporación de preconcepciones, de maneras de concebir la vivienda ajustadas al presente y sus inercias. Ese carácter profético, de hecho, fue quizás el rasgo más duramente criticado en la revisión del Mo-



vimiento Moderno. En el límite es efectivamente difícil de congeniar la exigencia de localización y la de anticipación en la medida en que, siendo la arquitectura una disciplina que fundamentalmente ha de satisfacer las necesidades del usuario, cabría preguntarse de qué manera puede al tiempo cuestionarlas con el fin de corregirlas y proporcionar una alternativa real a un presente que se considera mejorable.

Insistiendo en esta evidente limitación de la capacidad de adaptación de la arquitectura a las nuevas demandas, durante la así llamada posmodernidad arquitectónica se llegó incluso a cuestionar la permanencia de la vivienda con propuestas como las aspiraciones nómadas o su desmaterialización.⁹¹ Eran propuestas que pretendían señalar la imposibilidad de, desde las claves de la permanencia convencional, establecer una alternativa a la sociedad imperante. En cualquier caso, este tipo de transgresiones de la máxima de permanencia de la vivienda no apuntan sino a su relevancia incluso cuando esta pretende ser cuestionada. Tan es así, que la caducidad de la vivienda pone en evidencia la necesidad de repensar su permanencia. En efecto, la tensión introducida en la vivienda desde el criterio de equidad, esto es, fundamentalmente la adaptabilidad de sus características a las exigencias de las personas y la sociedad impone un cierto grado de flexibilidad tanto en su conformación espacial como en su concepción misma que

obliga a revisar el criterio convencional de permanencia, al tiempo que no se puede ceder totalmente a la fantasía de la total temporalidad.

Los factores que influyen en el problema de la vivienda son de muy diversa naturaleza. Afectan la evolución demográfica de la población, el parque de viviendas disponible (su estado, la cuantía y sus características), la renta de los individuos, la intervención pública, el modelo urbanístico... Afrontar el problema de la vivienda es, pues, afrontar un gran abanico de retos que no solo son heterogéneos, e incluso por momentos incompatibles, sino que varían a lo largo del tiempo. El gran reto del principio de resituar la vivienda es, por tanto, lograr la compatibilidad entre la exigencia de permanencia en la vivienda, en tanto que mecanismo para impulsar un cambio estructural, y la satisfacción de la equidad habitacional, en tanto que garantía de satisfacción de la adaptabilidad. Con tal fin se han distinguido tres ejes estratégicos que afectan al terreno de la investigación, la innovación y la gestión en materia de vivienda.

91. Recuérdese aquí de las propuestas radicales formuladas teóricamente en el ya clásico *Mil mesetas* de Deleuze y Guattari, y plasmadas proyectualmente durante los años 70 por arquitectos como Toyo Ito.



Líneas de Acción

DIAGNÓSTICO

Alta dependencia del mercado privado, en especial el segmento del alquiler

Bajas garantías de permanencia en el mercado de alquiler

Disminución de la oferta asequible por crecimiento de nuevas formas de uso del parque residencial

Consideración de la vivienda como un bien de inversión

DIAGNÓSTICO

Demanda de mejoras en las viviendas existentes

Alto porcentaje de viviendas construidas rebasarán próximamente los 50 años

Falta de adecuación de las viviendas y su entorno a las necesidades de sus usuarios

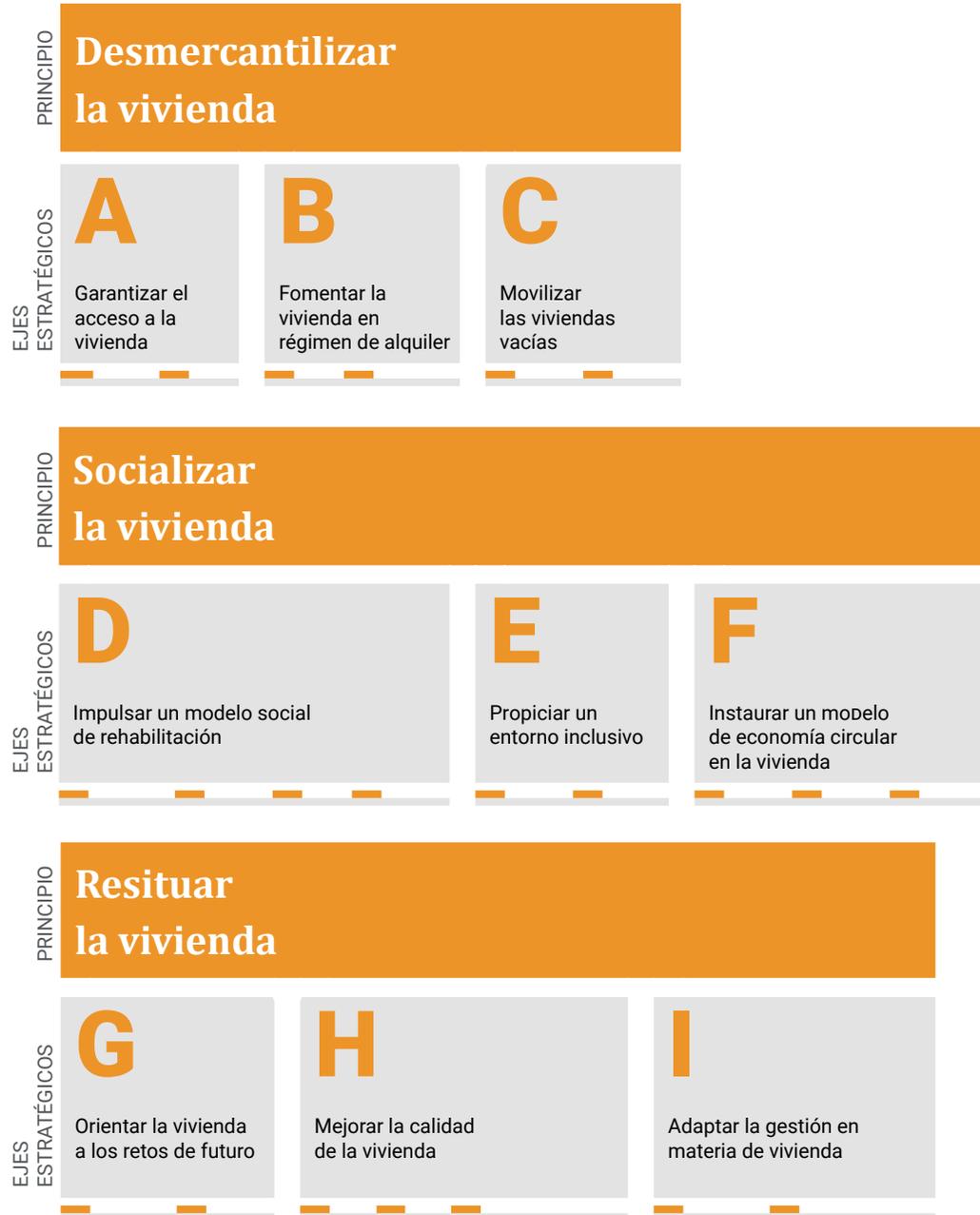
DIAGNÓSTICO

Falta de soluciones operativas a las necesidades actuales

Ineficiente coordinación entre los agentes

Insuficiencia de información de calidad sobre la situación residencial

Desajuste de las políticas de vivienda respecto de las necesidades reales



Desmercantilizar la vivienda

A

Garantizar el acceso a la vivienda

A1 Prevención de la exclusión residencial

- A1.1 Creación de la Oficina de Inclusión Residencial
- A1.2 Atención a las personas en proceso de pérdida de vivienda
- A1.3 Atención a los colectivos vulnerables

A2 Lucha contra la exclusión residencial

- A2.1 Atención a las personas sin vivienda
- A2.2 Apoyo a las personas sin una vivienda adecuada

B

Fomentar la vivienda en régimen de alquiler

B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas

- B1.1 Aumento del parque público de alquiler social
- B1.2 Mejora del parque público

B2 Fomento y regulación del mercado de alquiler privado

- B2.1 Movilización de vivienda privada a vivienda asequible mediante colaboración público-privada
- B2.2 Promoción de fórmulas alternativas de acceso al alquiler
- B2.3 Regulación del mercado de alquiler privado
- B2.4 Fomento y mejora de las ayudas al alquiler

C

Movilizar las viviendas vacías

C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías

- C1.1 Caracterización de las viviendas vacías
- C1.2 Sistemas de detección de las viviendas vacías
- C1.3 Programas de conciliación social

C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible

- C2.1 Bolsa de alquiler protegido por las administraciones
- C2.2 Captación de vivienda de grandes tenedores
- C2.3 Medidas fiscales y coercitivas

Socializar la vivienda

D

Impulsar un modelo social de rehabilitación

D1 Mejora del conocimiento del estado de conservación del parque de vivienda existente

- D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes
- D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios
- D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles
- D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública

D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes

- D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas
- D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión
- D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas

D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas

- D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda
- D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de vivienda asquible

D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación

- D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal
- D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación
- D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos
- D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes

E

Propiciar un entorno inclusivo

E1 Detección y corrección de la segregación espacial

- E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social
- E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana
- E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables

E2 Promoción de políticas sectoriales específicas

- E2.1 Control de la gentrificación y turistificación
- E2.2 Promoción de la movilidad sostenible
- E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género

F

Instaurar un modelo de economía circular en la vivienda

F1 Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental

- F1.1 Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados, de bajo impacto medioambiental
- F1.2 Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas
- F1.3 Desarrollo urbano, inclusivo y resiliente

F2 Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad

- F2.1 Fomento del mercado de materias primas secundarias
- F2.2 Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda
- F2.3 Metabolismo circular de las ciudades

F3 Gestión eficiente de los recursos ya utilizados

- F3.1 Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de los residuos
- F3.2 Regeneración continua de las viviendas
- F3.3 Uso intensivo del patrimonio construido

Resituar la vivienda

G

Orientar la vivienda a los retos de futuro

G1 Diagnóstico y evaluación: Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana

- G1.1 Diagnóstico de la situación actual
- G1.2 Difusión y divulgación de la información
- G1.3 Seguimiento de las actuaciones y políticas en materia de vivienda
- G1.4 Foro de participación entre agentes

G2 Innovación en el diseño: Calab

- G2.1 Registro y análisis de la actualidad en materia de vivienda
- G2.2 Investigación y experimentación sobre nuevos modelos de vivienda
- G2.3 Formación en competencias relacionadas con la vivienda

H1 Regulación de la calidad

- H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda
- H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda

H2 Verificación de la calidad

- H2.1 Definición de sistemas y procedimientos de control de los niveles de calidad
- H2.2 Participación de los agentes de la edificación en el control de los niveles de calidad

H3 Fomento de la calidad

- H3.1 Promoción de la cultura de la calidad en la ciudadanía
- H3.2 Instrumentos técnicos de apoyo a los profesionales
- H3.3 Reconocimiento de la calidad
- H3.4 Mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo
- H3.5 Aumento de la competitividad y calidad del sector empresarial
- H3.6 Incentivos económicos a la calidad
- H3.7 I+D+i en el ámbito de la calidad de las viviendas

H

Mejorar la calidad de la vivienda

I1 Creación de una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda

- I1.1 Definición de un procedimiento de gestión integral
- I1.2 Coordinación entre administraciones
- I1.3 Seguimiento y evaluación de la política de vivienda
- I1.4 Mediación público-privada

I2 Acercamiento de la información y simplificación de los trámites administrativos

- I2.1 Creación de una Red de Oficinas Locales de Vivienda
- I2.2 Tramitación administrativa
- I2.3 Información y asesoramiento
- I2.4 Gestión de la bolsa de viviendas
- I2.5 Fiscalización y mediación
- I2.6 Participación

I

Adaptar la gestión en materia de vivienda

Desmercantilizar la vivienda

A1 Prevención de la exclusión residencial

- A1.1 Creación de la Oficina de Inclusión Residencial
- A1.2 Atención a las personas en proceso de pérdida de vivienda
- A1.3 Atención a los colectivos vulnerables

A2 Lucha contra la exclusión residencial

- A2.1 Atención a las personas sin vivienda
- A2.2 Apoyo a las personas sin una vivienda adecuada

A

Garantizar el acceso a la vivienda

181

Tal y como se ha apuntado en los principios que rigen este Libro Blanco, la imposibilidad de ejercer el derecho a una vivienda adecuada afecta transversalmente el correcto desempeño de otros derechos fundamentales. En este sentido, con el fin de señalar que la falta de acceso a la vivienda trasciende categorías como la pobreza, en la que tradicionalmente se había clasificado, ha prosperado recientemente el concepto de "exclusión residencial". En un sentido amplio, la exclusión social incluye las siete dimensiones básicas del derecho social: trabajo, ingresos, educación, salud, participación, vivienda y relaciones socio-familiares.⁹² En Europa esta sustitución se ha consolidado desde los años 90,⁹³ de manera que las deficiencias y precariedad de la vivienda, así como su dificultad en el acceso, participan en los índices de exclusión social.

La exclusión residencial, en este sentido, constituye una vulneración de los requisitos mínimos exigibles a la vivienda en términos de asequibilidad (sufragar una vivienda sin que ello comprometa la satisfacción del resto de dimensiones básicas del derecho social), de adecuación (que las características de la vivienda se ajusten a las necesidades de sus habitantes) y de estabilidad (que el derecho de disfrute se anteponga al derecho de propiedad).⁹⁴ Se pueden identificar al menos dos tipos de exclusión residencial, ambas sujetas a trasvases de una a otra con arreglo al contexto (legislativo, político y socioeconómico). La primera, la exclusión residencial estructural, concurre cuando la exclusión social y la residencial coinciden, retroalimentándose en sus causas y consecuencias. En la segunda, la exclusión residencial no estructural, los mecanismos de solidaridad consiguen evitar la simultaneidad entre la exclusión social y la residencial, si bien la integración social no está garantizada y el acceso a la vivienda en el mercado no es autónomo. La acción concreta contra la emergencia residencial debe combinar, pues, dos estrategias que han de implantarse en paralelo.

Atender la exclusión residencial es la condición de partida de todo plan de vivienda en la medida en que se fundamenta en la concepción de la vivienda como un derecho que genera obligaciones para los tenedores en general, y muy especialmente para la administración. Garantizar el acceso a la vivienda supone, pues, en primer lugar, prevenir la exclusión residencial en todas sus concreciones. Más específicamente, en este ámbito, ha de ocupar especial relevancia la atención a colectivos vulnerables, de manera que la administración pueda adelantarse a las situaciones de urgencia sobrevenida (en muchos casos previsibles). Pero ha de implantarse igualmente una sólida labor de lucha contra la exclusión residencial para paliar, por una parte, la urgencia de dotar de vivienda a aquellos que no disponen de recursos para sufragarla y, por otra, para mejorar las condiciones y calidad de las viviendas que no pueden ser consideradas adecuadas.

92. Subirats, J. (dir.) (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA, en http://w3.grupobbva.com/TLFBBindex_pub.jsp.

93. Hernández Pedreño, M. (coord.) (2008): *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Editum.

94. Cortés, L. (2004): "Indagaciones sobre exclusión residencial", en *Arxius*, 10, pp. 39-55.

A1 Prevención de la exclusión residencial

A1.1 Creación de la Oficina de Inclusión Residencial

La agilidad y anticipación son las claves del éxito de una correcta labor de prevención. Por eso la creación de una unidad especializada en la exclusión residencial ha de ser una de las primeras actuaciones a emprender.⁹⁵ Entre sus funciones, cabe destacar la de recabar información y la de coordinar organismos, por una parte, y por otra, la de agilizar los trámites de manera que las labores de prevención puedan ser efectivas.

Información y seguimiento

En primer lugar, es conveniente dotar a la Oficina de Inclusión Residencial de mecanismos para poder tener información actualizada que permita prevenir la pérdida de la vivienda o, en general, la exclusión residencial. Las Oficinas de Inclusión Residencial pueden ser un punto de referencia para la población en este sentido, un lugar al que recurrir para que se pueda atender de manera particularizada cada caso.

Adicionalmente, esta oficina será la encargada de realizar las necesarias labores de seguimiento a los casos asistidos, así como a las medidas implementadas. Ello es necesario para, por una parte, prevenir las frecuentes recaídas, así como para poder evaluar internamente la eficacia de las decisiones adoptadas. Para ello podrá crearse una comisión con la participación de la Conselleria competente en materia de bienestar social.

Coordinación y mediación

Especialmente a nivel preventivo, la administración más directamente afectada por la exclusión residencial es la local, especialmente los ayuntamientos. Para intervenir es necesario, pues, contar con su mediación y su conocimiento de la casuística. Adicionalmente, los servicios sociales y los organismos gestores de la vivienda pública, ambos a nivel autonómico, son igualmente necesarios. Por ello se hace indispensable en el caso concreto de la prevención de la exclusión residencial una labor especialmente ágil de coordinación.

La Oficina de Inclusión Residencial recabará información sobre exclusión residencial y coordinará los diferentes organismos implicados en la inclusión residencial para garantizar una labor ágil y efectiva.

95. Véase, como ejemplo de gestión en este caso municipal, la Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER) del Ayuntamiento de Barcelona.

La amenaza de pérdida de vivienda, en cualquiera de sus formas de tenencia, requiere una intervención decidida de la Administración y una general sensibilización.

En segundo lugar, ha de organizarse estructuras de mediación para incorporar el acceso a posibles soluciones: ayudas al alquiler, pago de la hipoteca, ventajas fiscales o reducciones de impuestos... Una de las medidas más efectivas para la prevención de la exclusión residencial es anticiparse a las causas que la provocan. Un ejemplo paradigmático de ello es el caso de aquellas personas que, reuniendo su vivienda las condiciones necesarias para ser considerada adecuada, no disponen de recursos necesarios para sufragar los gastos de los suministros básicos, el agua, la luz y el gas. La pobreza energética es un fenómeno de exclusión habitacional que afecta de manera extrema al 4,2 % de las unidades de convivencia de la Comunitat Valenciana y en mejor medida al 34,2 % (ENDV 2017). Atender la pobreza energética supone, antes que nada, establecer un nuevo protocolo que regule los cortes de suministro por parte de las empresas suministradoras y mejorar la coordinación con otros departamentos con competencias inclusivas. Es fundamental anticiparse al corte efectivo, bien por mandato judicial, bien porque la administración asuma el coste, en la medida en que supone un impacto considerable en los afectados y un sobrecoste a la hora de restablecer el suministro.

A1.2 Atención a las personas en proceso de pérdida de vivienda

En la población de la Comunitat Valenciana, según la ENDV 2017, existe un consenso casi unánime a favor de mejorar las dotaciones públicas para implementar medidas de protección para las personas amenazadas de ser desahuciadas. Es, sin duda, un problema lacerante en la opinión pública.

La pérdida de vivienda, en términos generales, se da o bien por pérdida de la propiedad, o bien por rescisión de la tenencia en alquiler. Los lanzamientos por ejecución hipotecaria, según el Consejo General del Poder Judicial, han registrado un máximo en 2014 de más de 6.200. El dato más reciente de 2016 iguala aquel del 2013 en unas 5.300. En la estadística INE se observa que las viviendas usadas registran más ejecuciones hipotecarias que las nuevas desde 2014, aunque van disminuyendo y convergiendo con éstas. Muestra de todas formas una tendencia registrada en el *boom*: la adquisición de vivienda por sectores más vulnerables se efectuó de forma significativa sobre las viviendas existentes. Por otra parte, desde que existen datos, se cuenta en torno a 4.000

lanzamientos en aplicación de la LAU en la Comunitat Valenciana, una cifra con ligeras oscilaciones, pero bastante homogénea.

En este contexto cabe destacar el papel central de la Oficina de Inclusión Residencial a la hora de atender particularizadamente a las personas en proceso de pérdida de vivienda por medio de tres procedimientos concretos.

En primer lugar, es necesario mejorar los cauces de información. Datos como los casos de inicio de ejecución de desahucio deben llegar a las instancias adecuadas con la mayor celeridad. El medio más eficaz es a través de la autoridad judicial que los ejecute, en lo que la administración autonómica puede jugar un papel coordinador de gran importancia.

En términos generales, la causa mayoritaria de pérdida de vivienda es la no-renovación del contrato de alquiler o los aumentos inasumibles del precio. Es lo que se conoce como los "desahucios invisibles". Esto refuerza, por tanto, la necesidad de revisar el marco legislativo. Por otra parte, los impagos son asimismo un factor notable de pérdida de vivienda. Es necesario por tanto destinar recursos estables para abordar los pagos de urgencia en materia de alquiler o hipotecas para atender los casos de necesidades sobrevenidas con la precaución, como se ha señalado en el análisis, de no desincentivar el pago a ingresos iguales. En los casos de necesidades estructurales que afectan a personas en viviendas propias se pueden valorar mecanismos como el alquiler social garantizado a cambio de la renuncia a la propiedad a favor de la Administración. Todo ello obliga a mejorar los mecanismos de mediación y de negociación público-privada.

Por último, en caso de no poder evitar el desahucio por falta de acuerdo con la propiedad, se ha de proporcionar una alternativa preferentemente en alquiler social público o, llegado el caso, recurriendo al alquiler del mercado privado por medio de ayudas al alquiler o gastos de suministros, o fórmulas preferentes como la vivienda de alquiler asequible. Este recurso, no obstante, deberá ser entendido como transitorio, debiendo pasar a las listas prioritarias de candidatos al alquiler social público.

La identificación de colectivos vulnerables tiene el propósito de poder implementar medidas ajustadas a sus necesidades específicas. Es necesario, no obstante, considerarlos en su carácter dinámico e híbrido para prevenir efectos de estigmatización.

A1.3 Atención a los colectivos vulnerables

Toda política de vivienda tiene que partir del reconocimiento de la existencia de una serie de colectivos especialmente vulnerables. La identificación de estos colectivos se ha venido realizando por criterios en su mayoría estáticos, basados en supuestos de discriminación con arreglo a sus circunstancias económicas, culturales o étnicas. Pero lo cierto es que se trata en su mayoría de colectivos abiertos, de manera que puede darse el caso de que un buen número de personas puedan formar parte de varios simultáneamente. Y, desde el punto de vista de la trayectoria vital, debe también asumirse en el análisis que toda persona es susceptible de formar parte en algún momento de alguno de estos colectivos vulnerables. De hecho, tanto las causas de su vulnerabilidad, como las medidas necesarias para paliarlas están interrelacionadas. Ha de tenerse, por tanto, especial consideración a la perspectiva dinámica de estos grupos y fomentar las soluciones comunes que promuevan la diversidad en los resultados.

Mujeres

Las mujeres, incluso en su pertenencia a unidades de convivencia, han sido históricamente un colectivo especialmente vulnerable en materia de vivienda. Pese a que el régimen de tenencia de la vivienda no arroje diferencias significativas en el caso de la propiedad según el ENDV (2017), cuestiones como el peor acceso al mercado de trabajo han hecho de este colectivo un grupo con menor capacidad de adaptación a las nuevas coyunturas económicas. No obstante haber afectado la crisis económica mayormente al empleo masculino, las mujeres siguen arrojando índices desventajosos tanto a nivel de desempleo (18.7 % frente al 15.8 % entre hombres, según la EPA 2018) como de remuneración (brecha salarial de 34 %, 4 puntos superior a la media estatal, según la Encuesta de Estructura Salarial).

En este contexto, los hogares monoparentales con una mujer al frente, las mujeres viudas o jóvenes son especialmente vulnerables. Adicionalmente, pese a su invisibilidad en las estadísticas convencionales, son colectivos de elevado riesgo de exclusión residencial las mujeres víctimas de violencia doméstica, las prostitutas, las víctimas de explotación sexual y las mujeres ex-convictas. En términos generales, las políticas generales de vivienda, basadas fundamentalmente en una

ayuda permanente al acceso a la vivienda por medio del alquiler social y medidas de emergencia encaminadas a prevenir la exclusión residencial, son medidas que, habida cuenta la transversalidad de la casuística de género y los elevados índices relativos de vulnerabilidad, beneficiarán mayormente a las mujeres. Pero, dadas las particularidades de este colectivo, conviene implementar igualmente medidas concretas y ajustadas a sus específicas necesidades.

En el caso de las mujeres que ejercen la prostitución, víctimas de explotación sexual, ex-convictas o víctimas de violencia de género deben abordarse con planes multisectoriales específicos. La coordinación entre todos los servicios implicados, como son los cuerpos de seguridad, servicios sociales y asistenciales, servicios sanitarios... debe ser ágil y efectiva. Es igualmente necesario trabajar con el Tercer Sector que ya tiene experiencia en la perspectiva de género y mejorar la información estadística incorporando los elementos mencionados.

Para las víctimas de violencia de género hay que flexibilizar los criterios para poder acceder a una vivienda social o incluir este dato como elemento adicional. En concreto, los criterios de ingresos, los requisitos jurídicos o de tenencia de vivienda (explorar la posibilidad de una permuta, por ejemplo) deben modularse en función de su particular situación. La necesidad sobrevenida de vivienda debe atenderse con la mayor diligencia y confidencialidad, para lo cual la administración destinará vivienda pública en régimen de alquiler ajustando la cuota a su nivel de ingresos.⁹⁶

Personas mayores

Las personas mayores conforman uno de los grupos más vulnerables en materia de vivienda dado que, en un alto porcentaje, coinciden la precariedad económica con su creciente e inevitable dependencia (pese a que en términos relativos destinen un menor porcentaje de sus ingresos al pago de la vivienda que otros colectivos). A nivel cuantitativo, dos tendencias de la sociedad actual indican que el envejecimiento de la población es una tendencia creciente: la caída de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida. Adicionalmente, no solo aumenta la ratio de gente mayor, sino que aumenta el “sobreenvejecimiento” de la población: la ratio de personas de más de 80 años. Todo ello lleva a considerar la atención a este colectivo uno de los mayores retos sectoriales de la política de vivienda, en especial en materia de prevención de la exclusión residencial.

Introducir la perspectiva de género en la política de vivienda implicaría, en primer lugar, introducir de manera generalizada criterios de género en la adjudicación de vivienda social y al acceso a ayudas. Adicionalmente ha de atenderse a las particularidades de cada caso concreto.

96. Bosch Meda, J. (2017): “Políticas de vivienda con perspectiva de género: un análisis desde la crisis”, en VV. AA. (2017): *Género y política urbana*. València: Instituto Valenciano de la Edificación, pp. 106-108.

Se trata de un colectivo muy heterogéneo. La casuística va desde la gente mayor sin vivienda a la espera de una residencia pública, hasta aquellos que se desenvuelven autónomamente sin problemas. No obstante, sí puede establecerse un perfil mayoritario: mujer de 70 a 85 años, de unidad de convivencia de una o dos personas, bajos ingresos, propietaria (Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2017). Estas personas habitan, con frecuencia, áreas residenciales caracterizadas por sus deficiencias: en los centros históricos urbanos (con edificaciones mayormente anteriores a 1950, con el agravante de falta de servicios y dificultadas en la accesibilidad urbana), y las periferias urbanas donde prima construcciones de baja calidad de los años 60 y 70 que están manifestando ya crecientes deficiencias estructurales y constructivas. Un común denominador a este nivel sería, pues, el de vivienda con problemas de accesibilidad (sin ascensor, sin baños adaptados...), con deficiencias en la conservación y bajo nivel de acceso a servicios. En la Comunitat Valenciana, casi una cuarta parte de las viviendas en edificio de 3 o más pisos no dispone de ascensor y casi el 65 % de las viviendas no están adaptadas a personas con movilidad reducida o mayor de 65 años (ENDV 2017).

En línea con las políticas para personas mayores en general, el eje director de toda política de vivienda dirigida específicamente a este colectivo debe promover el envejecimiento activo.⁹⁷ Toda medida implementada deberá procurar dotar, pues, a las personas mayores durante el mayor tiempo posible del más elevado grado de autonomía que puedan alcanzar, por lo que es necesaria una activa coordinación con los servicios sociales y asistenciales, principalmente con atención domiciliaria y sanitaria. En este sentido, coinciden los especialistas en señalar la importancia de garantizar la permanencia en su vivienda el mayor tiempo posible.⁹⁸ Se puede, por tanto, determinar dos grandes ejes de actuación.

En primer lugar, a corto plazo ha de insistirse en la necesidad de dotar al parque público y privado de viviendas de plazas adaptadas a las necesidades de este colectivo en previsión de que no puedan permanecer por más tiempo en sus casas con la premisa ya mencionada de modular el nivel de asistencia a su grado de dependencia, velando siempre por proporcionar la mayor autonomía posible. En este sentido, experiencias como las casas tuteladas han dado buenos resultados en la medida en que optimizan los servicios asistenciales al tiempo que se solventan otro de los problemas más extendidos en este colectivo: la soledad.

97. Véase VV. AA. (2011): *Libro Blanco del envejecimiento activo*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, pp. 435-455.

98. Gil Calvo, E. *La emancipación de los ancianos*. Moreno Navarro, I. *Mayores y exclusión social: por una revolución tranquila hacia una sociedad de todas las edades*.

En la manera de afrontar la adaptación de las viviendas se puede destacar cuatro grandes características: inadaptación interior de la vivienda a las condiciones y necesidades de la vejez, problemas de accesibilidad en el conjunto de espacios comunes del edificio y espacio público, agravadas por las dificultades económicas para afrontar el coste del alquiler o el mantenimiento de la vivienda. En este contexto, se deben afrontar de manera diferenciada dos casos: los propietarios o las propietarias de la vivienda, y aquellos y aquellas que están en alquiler u otra forma de tenencia no en propiedad.

En el caso de propietarios o propietarias que no tiene recursos para afrontar las necesarias reformas o adaptaciones de sus viviendas, la administración autonómica puede, en coordinación con la Oficina Local de Vivienda afectada y la Oficina de Inclusión Residencial, apoyar por diferentes vías. Con frecuencia se ha destinado con este fin partidas a fondo perdido, especialmente en los casos de problema de accesibilidad (ayudas a la instalación de ascensores o adaptación de los baños, por ejemplo). Otras vías a explorar, en coordinación con las entidades financieras, sería presentarse como avalista de los gastos de obra o facilitar una financiación a bajo o nulo interés.

Siendo, no obstante, una de las directrices estratégicas de este *Libro Blanco* destinar el mayor monto presupuestario posible a la ampliación del Parque Público de Vivienda, pueden tenerse presentes ciertas alternativas. En este sentido, con el fin de proporcionar una alternativa social a las llamadas “hipotecas inversas”, la administración podría ejercer como garante de una renta vitalicia para el propietario inscribiendo registralmente la carga correspondiente. Una opción alternativa podría ser la de plantear una permuta de su vivienda (grande, vieja y deficiente, en la mayoría de los casos) por un derecho a disfrute vitalicio de una vivienda adaptada pública, con las compensaciones económicas según los términos pactados.

En ambos casos se combinan tres de los objetivos del *Libro Blanco de la Vivienda*: beneficiar al máximo número de personas reduciendo el coste, ampliar el parque público y que el gasto público no sea a fondo perdido y pueda beneficiarse de él otras personas. Existen soluciones híbridas, como pueda ser favorecer planes de convivencia entre jóvenes y mayores, bajo unas condiciones beneficiosas para ambos, a cambio de la adaptación de la vivienda (véase el caso en Cataluña del programa *Viure i Convivre*).

Tal y como postula la equidad habitacional, toda persona es potencialmente dependiente. Aquellas medidas que se dirijan a paliar o prevenir los problemas de la vejez o, en general, de la dependencia son susceptibles de ser disfrutadas por todos en algún momento del ciclo vital.

En el caso de personas en viviendas de alquiler, en los casos en los que se tengan dificultades en el pago de la cuota, la administración debe disponer de alternativas habitacionales y, en la medida de lo posible, evitar las ayudas directas al alquiler (en especial si el contexto legislativo no es modificado). En el supuesto de que la dificultad estribe en acometer las obras necesarias para la adaptación de la vivienda y/o el edificio, se ha de evaluar en primer lugar las condiciones concretas de su estado. Ciertas obras deberán ser acometidas íntegramente por el propietario, en aplicación de su deber de conservación. Otras, en cambio, pueden recibir apoyo de la Administración en el caso de que las personas afectadas no puedan sufragarlas. La división equitativa de las cargas entre propiedad y persona en régimen de alquiler podría ser completada por la Administración en los casos de insuficiencia de recursos. Una tercera opción sería la de negociar la compra del inmueble para rehabilitarlo, opción especialmente aconsejable para los casos de patologías graves y rentas antiguas.

A largo plazo, se ha de desarrollar medidas de control y asesoramiento que eviten problemas como el *mobbing* inmobiliario, políticas de vivienda y planificación urbanística que tengan en cuenta las necesidades específicas de este colectivo:

- espacios domésticos y urbanos que faciliten el desempeño adecuado de la actividad cotidiana de manera que se maximice la autonomía e independencia de la persona
- mejorar la comunicación y participación: ayudas, subvenciones... Hacerse cargo de la indefensión física, psíquica o intelectual que acompaña la vejez. Incorporar políticas de vivienda inclusivas
- promover la incorporación de las TIC en la vivienda de estos colectivos para: evitar la “desconexión digital” con las consecuencias que ello tiene en la integración social y, además, entendiendo que sirven de apoyo a la autonomía personal (dispositivos, redes de comunicación y mecanismos de interacción)

Por último, ha de tenerse presente que, pese a que el proceso de envejecimiento es, en términos absolutos, eminentemente urbano, merece especial atención en este contexto el medio rural. Aunque su incidencia es menor en términos globales, conlleva una elevada incidencia local. Conveniría implementar medidas específicas para atender esta demanda, incluyendo facilidades para el

desplazamiento de las personas mayores al medio rural (bien sea por preferencia, bien sea por lazos familiares). Un gran número de expertos coinciden en señalar que el envejecimiento en el mundo rural aporta considerables ventajas.

Jóvenes

El colectivo de jóvenes, personas entre 16 a 36 años, pese a tener un menor peso demográfico debido al envejecimiento y la poca natalidad en los años 80, es un colectivo que merece especial atención por el impacto futuro que puede tener no atender en la actualidad sus necesidades. La incorporación tardía al mercado de trabajo por la tendencia al alza de la duración de los estudios, los contratos temporales mayoritarios (lo que implica la imposibilidad de financiación), las altas tasas de paro, las bajas retribuciones iniciales (hasta los 30 años, cuando es más frecuente consolidar puesto de trabajo) son todos factores propios que han de considerarse en la manera de abordar su específico problema de vivienda. Según la ENDV 2017, en hogares con hijos o hijas mayores de 18 años se concentra la mayor demanda de emancipación, un 25,8 %. Además, en cerca del 3 % de los hogares valencianos (uno de cada diez hogares con hijos o hijas de más de 18 años) el hijo o hija ya emancipado ha tenido que regresar al hogar familiar. Compartir vivienda, cuando no es voluntario, es un síntoma de exclusión residencial que cabe prevenir.

Sus problemas de acceso a la vivienda conllevan un considerable retraso en la emancipación social (y en consecuencia incide en una merma de su autonomía y, llegado el caso, la bajada de la natalidad) y la tendencia a desplazarse a municipios más económicos o la periferia urbana. Estas razones llevan, entre otras cuestiones, a la pérdida de población joven en las grandes ciudades por altos precios (facilitado por la movilidad) y de ciudades pequeñas (por falta de oportunidades laborales). La mayoría viven solos o con pareja en una vivienda en alquiler dentro de la media en calidad. Se constata que cada vez más comparten pisos por el precio del alquiler en relación a ingresos (especialmente en la ciudad).

Las medidas, más allá de las que comparten con cualquier otro colectivo vulnerable, pueden proporcionar un tipo de vivienda ajustada a su movilidad, colectivas y cercanas a sus lugares de estudio o trabajo. Es ventajoso en este sentido que estas viviendas colectivas no estén destina-

Un 25,8 % de la demanda de emancipación se concentra en los hogares con hijos o hijas de más de 18 años.

das exclusivamente a los jóvenes e incluyan otros colectivos (como programas especiales junto con migrantes o personas mayores). Se puede explorar alternativas como la mediación entre propietario y jóvenes para recuperar viviendas abandonadas con la condición de rehabilitarlas y mantenerlas, con alquiler bajo durante un periodo determinado (la masovería), tal y como recoge la *Ley por la Función Social de la Vivienda*. Se combina así la rehabilitación de las viviendas y la necesidad de sacar al mercado viviendas vacías. Esta opción requiere el control de las dos partes por la Administración y la confección de contratos tipo con condiciones asumibles: la duración determinada en función de las mejoras necesarias, con calendario de las mejoras a realizar y con penalizaciones en caso de incumplimiento. Otra alternativa especialmente ajustada a un colectivo con tanta movilidad, provocada fundamente por la incertidumbre laboral, es la compra de derecho al uso sobre una vivienda preferentemente pública, de características determinadas pero de localización indefinida.

Migrantes

En lo que respecta al colectivo de migrantes, en líneas generales puede destacarse una serie de características comunes: desarraigo (desprotección familiar, dificultades de idioma), precariedad laboral, trabajos poco cualificados y bajas retribuciones, dificultades legales, y mayormente rasgos étnicos diferenciados e identificables. Están territorialmente concentrados en las ciudades, pero tienen presencia en todos los municipios. Es asimismo importante señalar que este colectivo tiene una alta influencia demográfica, especialmente en el ámbito rural.

En la actualidad no se ha abordado desde la política de vivienda la especificidad de este colectivo, dejándola con frecuencia en manos de servicios sociales o ONG y asociaciones. Viven mayoritariamente en viviendas de alquiler con notables carencias, por su antigüedad con frecuencia, con un mal estado de conservación, equipamientos e instalaciones deficientes y una ratio muy baja de superficie por ocupante. A estas deficiencias cabe añadir una creciente discriminación en el acceso a la vivienda (anuncios que prohíben tácita o explícitamente que puedan optar a su alquiler, exigencia de avales superiores a la media...). Proliferan situaciones de explotación como la “cama caliente”, alquileres ilegales, sobreocupación... Todas ellas de muy difícil cuantificación por su opacidad. Y, por último, acusan una tendencia a la guetificación (cuando más de un tercio de la

población pertenece a una etnia concreta) en zonas degradadas de la ciudad y con una conflictividad social superior a la media. Respecto de su demanda de vivienda, es importante señalar que se produce de manera inmediata a su llegada y que, con frecuencia, es numerosa.

La manera de abordar el derecho a la vivienda de estos colectivos pasa por entender la necesidad de ayuda como una transición. El horizonte debería ser conseguir que no tuvieran necesidades específicas de vivienda y que los canales generales de apoyo social bastasen. Para ello es necesario fomentar su participación, su asociacionismo... evitar soluciones homogeneizadoras y no integradas, los guetos y la segregación urbana. Cuando los problemas de acceso por bajos ingresos así lo requieran se debe ofrecer alojamiento temporal al recién llegado hasta que se instale legalmente y laboralmente. Ha de tenerse en cuenta la temporalidad de sus trabajos (en hostelería, construcción o agricultura) y la Administración debería poder ofrecer alojamiento de emergencia en proximidad a sus destinos laborales. La Administración puede asimismo ejercer de mediadora con el ámbito privado, desde el principio de proteger e informar tanto al arrendador como al arrendatario. Puede proporcionar aval cuando se requiera y garantías del buen uso; establecer fórmulas de mediación con el empleador (oferta de alojamiento a precio de coste, por ejemplo) y ha de prestar especial atención al racismo inmobiliario.

Por otra parte, con un enfoque diferente, se ha ensayado con éxito programas de repoblación del medio rural acogiendo familias numerosas, mayormente de migrantes. Ello proporciona garantías para el municipio en la permanencia de servicios sociales como colegios, al tiempo que se revitalizan trabajos sin mano de obra disponible como los agrícolas o artesanales.

Otros

Otros colectivos requieren de una atención particular, como puedan ser las familias con pocos recursos, con hijos o dependientes; las cabezas de familia en paro; los mayores de 50 años sin recursos; los drogodependientes y ex-drogodependientes; los convictos y ex-convictos; las personas con diversidad funcional o movilidad reducida. En todos ellos se ha de intentar favorecer su autonomía el mayor tiempo posible, con apoyo de servicios sociales, en un alquiler social. La fórmula de viviendas compartidas tuteladas ha de ser evaluada según el caso.

A2 Lucha contra la exclusión residencial

Para luchar contra la exclusión residencial ha de insistirse una vez más en la necesidad de dotar a la Administración de un parque de viviendas en alquiler social lo suficientemente diverso y cuantioso para atender esta creciente necesidad. Dado que las medidas encaminadas a consolidarlo se abordarán en el siguiente capítulo correspondiente al Eje estratégico B, "Fomentar la vivienda en régimen de alquiler", en el presente capítulo se tratarán únicamente aquellos casos de exclusión residencial que ya están teniendo lugar. Adquiere, pues, esta garantía de vivienda un carácter de emergencia social que requiere de medidas complementarias a la mera dotación de viviendas en régimen de alquiler.

A2.1 Atención a las personas sin vivienda

Según la Federación Europea de Asociaciones Nacionales para personas sin hogar (FEANTSA), las personas sin vivienda son "todas aquellas personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, sea por razones económicas u otras barreras sociales, sea porque presentan dificultades personales para tener una vida autónoma."⁹⁹ Se trata de la máxima expresión del problema de la vivienda, exclusión y marginalidad, fruto del proceso de polarización de la sociedad posindustrial y las carencias del Estado de Bienestar.¹⁰⁰ Según el INE (2012), en la Comunitat Valenciana hay 1.220 personas sin vivienda, aunque este dato precisamente por las características de este colectivo, ha de tomarse con cautelas.

De este colectivo se puede destacar varias características muy extendidas que colaboran, todas ellas, a agudizar la mutua potenciación de su exclusión residencial y la social: la dependencia, la degradación física y mental, sufrir una espiral de marginación... Todo ello agravado por el hecho de ser invisibles para la administración (no suelen estar censados, sin documentación muchas veces, ni trabajo). Recientemente, no obstante, se ha acusado un cambio notable del sinhogarismo: antes, el perfil mayoritario era aquel de hombre de edad adulta o avanzada, soltero con problemas de adicción, nivel formativo bajo. Ahora se encuentran con más frecuencia separados o divorciados, jóvenes con problemas familiares, drogodependientes o exdrogodependiente, o bien mujeres maltratadas, enfermos mentales e inmigrantes.¹⁰¹ Además, se ha detectado una tendencia al aumento

99. <http://www.feantsa.org/>

100. Jenks, C. (1993): *Cultural Reproduction*. Londres: Routledge.

101. Pese a ello, el perfil mayoritario sigue siendo el de varón entre 45 y 64 años.

del nivel educativo y cultural debido principalmente a que cada vez hay menos alquileres a bajos precios disponibles, al tiempo que la demanda de alquileres de bajos precios ha aumentado.

El momento en que se intervenga en este colectivo determinará el grado de éxito y el esfuerzo requerido. Pueden distinguirse tres fases:¹⁰²

- Fase inicial (75 %): los que hace menos de un año que están en la calle. Aun mantienen vínculos familiares y sociales, y no tienen síntomas de degradación física o psíquica. La reinserción con una pronta intervención es elevada y requiere pocos recursos.
- Fase avanzada (16 %): entre un año y cinco.
- Fase consolidada (9 %): para aquellos que llevan en la calle más de cinco años, se puede prever que requieren asistencia continuada durante un tiempo equivalente al de degradación, los márgenes de éxito son muy escasos y frágiles.

En general ha de implementarse intervenciones de tipo preventivo e informativo, en las que se evalúe el nivel de riesgo y se persiga la concienciación social frente a un problema creciente. La prioridad de una política de vivienda hacia el sinhogarismo de momento, dadas las condiciones actuales, ha de ser no obstante dotar urgentemente de vivienda o unidad habitacional combinando la acción directa de la Administración con el apoyo a entidades que ya trabajan en este área (ceder viviendas, ayuda económica, soporte técnico o institucional...). En casos de extrema urgencia se puede barajar posibilidades como los programas de acogida, siempre y cuando se pueda garantizar su transitoriedad. El objetivo ha de ser, en cualquier caso, el de reducir al máximo el tiempo que estén sin vivienda.

Frente a las políticas anteriores para combatir el sinhogarismo, como puedan ser los albergues o los centros de emergencia, nuevas metodologías como el Housing First están dando buenos resultados en países como Finlandia. En lugar de establecer una progresiva integración en la sociedad (método “escalera”), pasando por fórmulas intermedias hasta alcanzar el objetivo último de tener una vivienda propia, se trata de proporcionar a la persona afectada una vivienda individual, permanente, digna y adecuada desde el comienzo con el fin de poder salir del círculo vicioso que lo ha llevado a esta situación.

La existencia de personas sin vivienda en contra de su voluntad es la expresión más dramática del problema de la vivienda, fruto del proceso de polarización de la sociedad posindustrial y las carencias del Estado de Bienestar.

102. Bosch y Gibaja (2003): *op. cit.*, pp. 84-85.

Esto supone, por tanto, reservar o crear una parte del parque de viviendas públicas de alquiler específicamente orientada para este fin. Estas iniciativas solo son efectivas, no obstante, si el sistema de vivienda social puede absorber a estas personas una vez salgan del programa.

Existen fórmulas intermedias, de menor impacto económico, como puedan ser los pisos compartidos, en los que se combina un grado de autonomía e independencia con las ventajas psicológicas y sociales de convivir con otras personas. Este inicial ahorro de recursos, no obstante, ha de ser compensado inevitablemente con una asistencia social de mayor intensidad para prevenir posibles dinámicas perniciosas. A falta de vivienda pública se debería sufragar total o parcialmente (ver colaboraciones con entidades sin ánimo de lucro, como por ejemplo la fundación RAIS) o si es necesario avalar el alquiler.

Además del necesario trabajo preventivo y la dotación de vivienda, dadas las circunstancias socioeconómicas en las que se da el sinhogarismo, ha de desarrollarse programas sociales de inserción laboral y detección de otros problemas (sanitarios, mentales o drogas, principalmente). Para ello es fundamental contar con grupos de trabajo multidisciplinares permanentes del servicio social.

A2.2 Apoyo a las personas sin una vivienda adecuada

Entre estas personas se puede destacar los casos de infraviviendas, viviendas subarrendadas o sobreocupadas o viviendas ocupadas en situación irregular. En general, la intervención de la Administración ha de entenderse como un primer paso para la normalización de su situación y, por tanto, es fundamental establecer adecuados protocolos de seguimiento. En todos ellos, una vez más, se acusa un claro problema de acceso a la información, dado que en la mayoría de casos se trata de situaciones informales. Solo se puede tener conocimiento de ellas por trato directo con los casos.

Las infraviviendas

Se considera infravivienda aquella que no cumple ni puede cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad (lo que impediría, por ejemplo, la obtención de la cédula de habitabilidad). Es necesario recordar, en primer lugar, la necesidad de hacer efectiva la obligación de los propietarios hacia el correcto mantenimiento de las viviendas y favorecer la mejora de las condiciones de habitabilidad para poner coto a la infravivienda. Esto lleva a intervenir por medio del régimen disciplinario, ampliándolo en los casos de alquiler fraudulento. Para intervenir en estos casos, cabe destacar dos líneas de acción. Ha de evaluarse la posibilidad de mejora de la vivienda/edificio, pero manteniendo las personas en la vivienda. Transitoriamente habrá que proporcionar, debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, una residencia provisional. En el caso extremo de que sea inviable el mantenimiento del edificio se deberá proceder a su derribo con arreglo al protocolo vigente.

El subarrendamiento y la sobreocupación

Dinámicas de subarrendamiento instaladas mayormente en barrios degradados de las grandes ciudades comprometen asimismo la satisfacción de la tenencia de una vivienda adecuada. Se trata mayormente de personas que no disponen de los recursos necesarios para poder acceder a una vivienda, bien por falta de autonomía, bien por dificultades a la hora de acceder a las ayudas públicas en gran medida por estar establecidos irregularmente. En cualquiera de las situaciones es necesario un diagnóstico por parte de los servicios sociales para determinar las necesidades concretas. Para intervenir en este campo, puede destacarse dos vías: facilitar alternativas residenciales, ayudas o programas específicos; promover iniciativas para compartir vivienda de una manera sostenible, con grupos de convivencia de intereses compatibles o complementarios.

Un caso particular de los procesos de subarrendamiento es el de las personas que habitan una vivienda sobreocupada, esto es, una vivienda en la que habita un número excesivo de personas según los estándares por superficie establecidos como condiciones de habitabilidad. Casos singulares son aquellas viviendas en las que habiten personas con lazos familiares, siempre y cuando se pueda garantizar las mínimas condiciones de habitabilidad. El riesgo de intervenir en estos casos

Los casos de vivienda no adecuada son múltiples: infraviviendas, sobreocupación, pobreza energética, ocupaciones o asentamientos. En todos ellos la mediación y el acceso a una información actualizada son fundamentales.

es provocar exclusión residencial, dado que normalmente no tienen alternativa. Para la detección se puede recurrir al sobreempadronamiento, aunque se trata de un dato muy limitado puesto que no implica sobreocupación y se excluye de los datos a aquellas personas que no tienen siquiera posibilidad de empadronarse. Es necesaria la inspección directa para detectar los casos de sobreocupación, con frecuencia identificados por la propia comunidad de vecinos.

Viviendas ocupadas en situación irregular

Por último, un caso de personas sin una vivienda adecuada es aquel cuya tenencia de la vivienda está comprometida. Ello se concreta, por una parte, en la ocupación de viviendas por personas o unidades de convivencia. En este caso, la intervención ha de darse por dos vías: a través de los servicios de vivienda y de los servicios sociales. En el caso de personas que ocupan como alternativa residencial temporal se ha de valorar la posibilidad de negociar con la propiedad un alquiler asequible, dado que en la mayoría de los casos se trata de grandes tenedores. Será necesario recurrir a la acción policial en el caso de redes delictivas que las ocupan para desarrollar sus actividades o para lucrarse arrendándolas.

Por otra parte, la falta de seguridad en la tenencia de la vivienda se manifiesta asimismo en los casos de personas que habitan en asentamientos. Se trata de una cuestión compleja, dado que resolver el caso concreto de asentamiento no evita la llegada de nuevos residentes en la misma situación. Este caso se concreta además en un amplio abanico de causas: población con intención de asentarse pero sin recursos, población nómada o con modo de vida itinerante que quieren seguir en el asentamiento... En cualquier caso, toda intervención deberá buscar un compromiso entre la mejora de las condiciones de habitabilidad y las demandas concretas de los residentes, la seguridad del asentamiento para sus habitantes y para el entorno, y la correcta convivencia. Las acciones deberán modularse con arreglo a la dimensión del asentamiento, de manera que, por lo general, el objetivo sea el de erradicar los grandes asentamientos (por encima de 30 personas) y la atención particularizada a los casos con menores (con búsqueda preferente de alternativa residencial).

B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas

- B1.1 Aumento del parque público de alquiler social
- B1.2 Mejora del parque público

B2 Fomento y regulación del mercado de alquiler privado

- B2.1 Movilización de vivienda privada a vivienda asequible
- B2.2 Promoción de fórmulas alternativas de acceso al alquiler
- B2.3 Regulación del mercado de alquiler privado
- B2.4 Fomento y mejora de las ayudas al alquiler

B

**Fomentar la vivienda en
régimen de alquiler**

199

Para conseguir el objetivo de aumentar la vivienda en régimen de alquiler se plantea dos líneas básicas:

- Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas, que permita garantizar una oferta mínima de viviendas de protección pública asequibles, dignas y adecuadas para satisfacer las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad
- Fomento y regularización del mercado de alquiler privado, que restablezca un mayor equilibrio entre las posiciones de los arrendadores y arrendatarios de vivienda habitual. La regulación del mercado de alquiler privado debe realizarse priorizando la función social de la vivienda

B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas

El artículo 7 de la *Ley por la Función Social de la Vivienda*¹⁰³ establece que se tiene que garantizar anualmente una oferta mínima de viviendas de protección pública asequibles, dignas y adecuadas que puedan satisfacer las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad o en procesos de exclusión social, y hacer efectivo el derecho exigible a una vivienda, como también impulsar y coordinar la acción pública de los entes locales valencianos en la materia.

Además, entre los objetivos prioritarios de la Agenda Urbana Europea consta proporcionar viviendas asequibles de calidad.¹⁰⁴ Para ello, cobra gran protagonismo la política pública de vivienda y el establecimiento de incentivos para el sector privado.

Asimismo, la Agenda Urbana Española¹⁰⁵ establece como “objetivo principal 8: Garantizar el acceso a la vivienda”, en el que se plantea la necesidad de “impulsar la creación de parques públicos y privados de vivienda a precios asequibles, que permitan atender las necesidades de habitación más perentorias, para las personas más vulnerables”, entre otros objetivos.

En este contexto, los Gestores Públicos de Vivienda han de jugar un papel central. Con tal fin, y antes de abordar las medidas concretas para ampliar y mejorar el Parque Público de Viviendas, conviene aportar una serie de consideraciones jurídicas encaminadas a favorecer su ágil intervención. En efecto, Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), plantea graves dificultades en la actuación de los promotores y gestores públicos de vivienda y suelo.

Por un lado, el nuevo artículo 25 restringe la competencia de vivienda a aquellas que se promuevan “con criterios de sostenibilidad financiera”, limitando en gran medida su margen de acción habida cuenta los problemas de financiación y endeudamiento de las entidades locales. Por otro lado, la supresión de la Disposición Adicional 9ª permitiría la creación de nuevas sociedades, la aportación a las mismas de inmuebles y capitales finalistas para la promoción de viviendas, aun cuando se encuentren los ayuntamientos sometidos a plan económico-financiero o plan de ajuste, la limitación del endeudamiento y a la imposibilidad de crear partenariados públicos/privado –sociedades mixtas– para el acometimiento de actuaciones específicas de vivienda y suelo.

103. Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana.

104. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

105. Agenda Urbana Española (AUE) 20 de marzo de 2018.

El actual Parque Público de Viviendas es claramente insuficiente para poder atender a las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad o en procesos de exclusión residencial.

En segundo lugar, para suplir la necesidad de pedir crédito convendría que se permitiera que los Remanentes de Tesorería municipal se puedan invertir en vivienda. Esta medida debería haberse incluido en el Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de estas.

B1.1 Aumento del parque público de alquiler social

El actual parque de vivienda pública es claramente insuficiente para poder atender a las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad o en procesos de exclusión social. Debe ser, por tanto, un objetivo prioritario de la administración pública ampliar dicho parque para satisfacer la demanda social.

Las medidas que se pueden implementar van desde la recuperación de viviendas de la Administración que actualmente no están destinadas a alquiler social, la ampliación del parque con la compra de vivienda privada a la construcción de vivienda pública de obra nueva.

Existen viviendas de administraciones sectoriales en desuso. La recuperación de este tipo de viviendas permite aprovechar el patrimonio inmobiliario residencial de otras Consellerías o del Ministerio, como son los grupos residenciales construidos desde finales del siglo XIX hasta la segunda mitad del XX para los trabajadores del ferrocarril o camineros. Actualmente se ha realizado una inspección pormenorizada de las viviendas disponibles para incorporarlas al Parque Público de Viviendas.

Por otra parte, la falta de una política activa de vivienda en anteriores legislaturas dio lugar a un aumento de situaciones consentidas de ocupación irregular de viviendas del Parque Público de la Generalitat Valenciana, viviendas que se puede incorporar al parque público y que actualmente se encuentran ocupadas irregularmente. Al inicio de la presente legislatura se detectaron más de 500 viviendas ocupadas sin título. La razón mayoritaria consiste en la imposibilidad de acreditar consentimiento de acceso. Se está actuando firmemente frente a las ocupaciones recientes, ya

que vulneran los derechos de las personas que están registradas en el registro de demandantes de viviendas con mayor derecho para acceder a un inmueble, impiden la adecuación y rehabilitación de la vivienda, y suponen un riesgo por falta de seguridad para el mismo ocupante y el resto de habitantes del inmueble. Adicionalmente, en muchos casos están conectadas ilegalmente a las redes de suministro.

Otra medida a tener en cuenta es modificar el régimen de uso de viviendas públicas de venta a viviendas de alquiler. Analizada la situación actual de la venta de vivienda pública, en la que la compra de vivienda presenta muchas dificultades a pesar de los incentivos planteados en diversas promociones (como la bajada de los precios), se plantea como estratégica la ocupación de estas viviendas a través de fórmulas como el alquiler con o sin opción a compra. Esto requiere la reestructuración de estas promociones de forma que, sobre todo en aquellos municipios con baja o nula oferta de vivienda pública en alquiler, se pueda modificar el régimen de uso de las viviendas pasando de venta a alquiler. Para ello se facilitará los procesos de autorización de ampliación de uso al alquiler durante un plazo concreto (inicialmente 4 años), mediante las correspondientes resoluciones, sin cambiar la calificación definitiva de las promociones.

Dado el amplio número de viviendas desocupadas, la administración pública puede tomar la iniciativa de adquirir un determinado número de ellas para incorporarlas al parque público. A través de la convocatoria de concursos públicos se puede efectuar la compra de viviendas existentes, de propiedad privada, que pasen a formar parte del Parque Público de Viviendas de la Generalitat Valenciana. El proceso de concurso público ha de permitir la vigilancia y justificada adquisición de estas viviendas, en particular, a precios de mercado.

La compra de estos inmuebles ha de servir para dar respuesta a demandas justificadas de los ciudadanos según el número de personas en la unidad de convivencia o necesidades de algunos colectivos específicos, por ejemplo, por razones de dependencia, accesibilidad, etc. En otros casos, atendiendo a la ubicación, puede servir a la administración para la revitalización de algunos barrios de acuerdo con convenios firmados con ayuntamientos interesados, para llevar a cabo actuaciones necesarias, etc. En la selección de las viviendas se atenderá a la valoración de distintos elementos de acuerdo con unos criterios de ponderación, como la oferta económica, la demanda

de los ciudadanos y ciudadanas existente, según la tipología y características de la vivienda, la ubicación en el municipio y la caracterización del ofertante. Asimismo se puede estudiar la compra de viviendas a entidades financieras vía convenio.

Con la crisis inmobiliaria existen promociones de edificios de viviendas protegidas de la Generalitat Valenciana que fueron paralizadas y que, a día de hoy, están aún sin finalizar. El objetivo sería realizar los trámites necesarios para reanudar los trabajos de construcción de estas promociones, concluir las y poder disponer de ellas con el objeto de consolidar y aumentar el parque de viviendas de alquiler de la Comunitat Valenciana.

Por último, para ampliar el parque público se puede iniciar por parte de la administración pública la promoción de viviendas de obra nueva de titularidad pública, ya sea en solares de propiedad pública o mediante la generación de nuevos solares en aquellas zonas con menos reservas.

B1.2 Mejora del parque público

El estado de conservación de algunas viviendas del parque público es tal que no reúnen las condiciones mínimas para ser utilizadas. El paso del tiempo, el deterioro propio del uso, la falta de mantenimiento, incluso los actos vandálicos, han hecho que no estén en unas mínimas condiciones de utilización de las cuales sí disponían inicialmente cuando fueron construidas. Estas viviendas tienen que ser incorporadas nuevamente al mercado, ya sea a través de actuaciones de reforma en viviendas determinadas que no cumplen las mínimas condiciones de habitabilidad, o bien mediante la rehabilitación de edificios en el caso que se trate de barrios deteriorados en su conjunto.

Las actuaciones de reforma se deben acometer en viviendas que no reúnen las condiciones mínimas, porque no se satisfacen los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, presentan deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones y no se consiguen los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad que en la actualidad son demandados. Se trata de realizar en estas viviendas las necesarias actuaciones de reparación y reforma para su adecuación, recuperando las condiciones básicas de habitabilidad,

funcionalidad y seguridad, que permitan dar respuesta a las necesidades habitacionales de las personas que van a ocuparlas, en condiciones de confort adecuadas.

En las intervenciones de reparación se debe procurar conseguir las prestaciones que podrían considerarse mínimas y razonables de calidad, tomando como referencia la reglamentación, al menos del momento en que fueron construidas y en lo posible las prestaciones que exige la legislación actual de vivienda. En cualquier caso, las obras ejecutadas deberán garantizar la renovación de la licencia municipal de ocupación, como reconocimiento a su habitabilidad, antes de que sean puestas a disposición de las personas beneficiarias.

En cuanto a edificios, incluso barrios, de vivienda pública en los que se necesite acometer obras de rehabilitación de mayor envergadura se puede contar con las ayudas a la rehabilitación promovidas con este fin. Cabe destacar a este respecto la rehabilitación de viviendas incluidas en los Planes de Intervención Integral Sostenible (PIINS).

La Generalitat, a través de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, ha impulsado un Plan de Dignificación de la Vivienda Social con medidas de choque que pretenden mejorar la gestión de estos inmuebles, tanto los englobados en su Parque Público de Viviendas como las viviendas promovidas por la empresa pública EVha.

Dentro de este plan se contemplan actuaciones como los Planes de Intervención Integral Sostenible (PIINS) dirigidos a los grupos más vulnerables y las zonas deprimidas. En colaboración con los servicios sociales, incluyen medidas desde el ámbito social y económico para impulsar la recuperación física y social del barrio. Se trata de la elaboración de directrices para la reparación de elementos comunes o cualquier otra información técnica, con objeto no solo de reparar las viviendas, sino de colaborar en la reactivación de los barrios más degradados a través del trabajo social que se desarrollaría vinculado a ellos.

Este plan integral contempla también una serie de medidas, como la realización de inspecciones, que permiten mantener actualizada la identificación de los ocupantes de los inmuebles y sus circunstancias socioeconómicas, la situación de las viviendas respecto a los suministros electri-

Las actuaciones de reforma en el Parque Público se deben acometer, priorizando un criterio social, en viviendas que no reúnen las condiciones mínimas de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad.

ciudad y gas, así como la detección de pisos desocupados. Se están desarrollando en la actualidad PINNS en barrios de municipios como Elx, Alcoi, Sagunto, Alzira, Borriana, Riba-roja, Paterna o Vall D'Uixó.

Asimismo, es fundamental abordar la rehabilitación de los edificios de viviendas del Parque Público de la Generalitat Valenciana mediante el programa de regeneración y renovación urbana y rural del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021¹⁰⁶ con recursos del Ministerio Fomento y la Generalitat Valenciana. Dicho Plan prevé, como ya lo hizo el anterior, un programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural. Tiene como objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de construcción de edificios de viviendas o viviendas aisladas en sustitución de edificios de viviendas o viviendas aisladas demolidos dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados denominados “área de regeneración y renovación urbana o rural”.

Para la delimitación de estas áreas prioritarias de actuación se atenderá a lo establecido en el Visor de Espacios Urbanos Sensibles. El VEUS permite identificar aquellas zonas en las que las condiciones analizadas en los ámbitos residencial, sociodemográfico y socioeconómico manifiestan una situación desfavorecida respecto la media de la Comunitat Valenciana. Estas áreas podrán ser matizadas por los estudios pormenorizados que los ayuntamientos y EVha dispongan o desarrollen, lo que conducirá adecuadamente las operaciones programadas a la población que más lo necesita.

Para la elaboración de estos estudios pormenorizados, los ayuntamientos o EVha cuentan con el documento promovido por la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana denominado *Directrices para la Elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana*, que facilita el análisis, diagnóstico y definición de las operaciones de regeneración urbana a partir de los principios de la Agenda Urbana Europea, y Española y en línea con las políticas de vivienda de la Generalitat Valenciana.

En el caso de edificios de viviendas que no queden delimitados por un ARRU se podrá establecer una actuación de rehabilitación tal y como establece Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Se prevén dos programas destinados a la mejora de las viviendas existentes: el programa de fomento de

106. Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, y el programa de fomento de la conservación y mejora de la accesibilidad en viviendas. Ambos permiten que también viviendas de titularidad pública opten a ayudas económicas para la mejora de sus elementos comunes y elementos privativos.

En términos generales, una medida eficaz para regular a la baja el precio del alquiler libre es alcanzar ratios de entre el 20 % y el 30 % de vivienda en alquiler con precio asequible.

B2 Fomento y regularización del mercado de alquiler privado

La necesidad de vivienda en la actualidad no puede abordarse únicamente por medio de la intervención directa de la Administración. Es por tanto necesario, aunque sea transitoriamente, establecer mecanismos para intervenir en el mercado privado que permitan garantizar el derecho a la vivienda como puedan ser la política fiscal, las ayudas (directas o financieras) y la legislación/medidas políticas. Por otra parte, establecer líneas de cooperación público-privadas en la vivienda tiene una serie de ventajas: permite, en primer lugar, dar una respuesta rápida a una demanda de vivienda asequible y, en segundo lugar, ajustada a las necesidades concretas (superficie, localización...); proporciona un sistema de garantías de cobro para el propietario superior al del mercado libre; y evita la segregación urbana.

En líneas generales, se deberá desincentivar el mercado de compraventa (aumentando los impuestos de plusvalía y sobre el beneficio en función de la tenencia, gravando la especulación cortoplacista con el suelo o la edificación). Cabrá eliminar los incentivos fiscales a la compra como inversión.

La regulación del mercado de alquiler privado debe realizarse priorizando la función social de la vivienda. La clave en este sentido recae en establecer mecanismos que, respetando el derecho a la propiedad privada, permitan avanzar en la universalización del acceso a la vivienda en función de las rentas. Si, tal y como se ha apuntado anteriormente, la demanda de vivienda para los colectivos más desfavorecidos no tiene cabida en el mercado libre, si no es a costa de apoyos directos de la administración contrarios al objetivo prioritario de tenencia pública de vivienda, la demanda de colectivos con ingresos medios puede satisfacerse con el mercado libre siempre y cuando no comprometa el normal desarrollo del resto de sus actividades.

En términos generales, una medida eficaz para regular a la baja el precio del alquiler libre es alcanzar ratios de entre el 20 % y el 30 % de vivienda en alquiler con precio asequible. Ello puede regularse estableciendo un estándar de referencia como aquel empleado en Barcelona o Berlín complementado con una guía de acción en el mercado del alquiler basada en “el precio asequible”.

Se considera que, tanto en compra como en alquiler, un esfuerzo económico superior al 35-40 % de la renta disponible en la unidad de convivencia compromete el correcto desempeño del resto de actividades. El alquiler puede considerarse social, con el correspondiente apoyo directo de la

Administración cuando su precio sea 20 % inferior al mercado como de mercado, se sigan criterios de eficiencia energética y se cumpla con la equidad habitacional.

Por otra parte, cabría desarrollar medidas impulsadas por la LFSH¹⁰⁷ en su Capítulo II "Fomento de la iniciativa privada", donde se establecen medidas para el fomento del alquiler (artículo 24) y para impulsar el alquiler solidario (artículo 25).

La Conselleria competente en materia de vivienda establecerá un sistema voluntario de obtención o de oferta de viviendas privadas para su puesta en alquiler, en el que se incluirán necesariamente las inscritas en el Registro de Viviendas Deshabitadas y las adquiridas a consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto o de aquellas otras acciones dirigidas a garantizar el uso social de la vivienda previstas por la ley. Se establecerá un sistema de concertación pública y privada para estimular a los propietarios e inversores a poner en el mercado de alquiler viviendas para personas y unidades de convivencia con dificultades para acceder a dicho mercado.

Asimismo, la Generalitat podrá adoptar la iniciativa para alquiler solidario de pisos vacíos que necesitan algún tipo de rehabilitación cuyos propietarios no pueden atender estos gastos, pero que sí que quieren conservar la propiedad. De esta manera se movilizan viviendas desocupadas, se obtienen más viviendas para políticas sociales y se propicia que se hagan obras de rehabilitación para generar ocupación.

B2.1 Movilización de vivienda privada a vivienda asequible mediante colaboración público-privada

Entre las medidas posibles para ampliar el mercado de vivienda asequible, se puede establecer convenios con entidades financieras para la movilización de viviendas vacías y su cesión a favor de la Administración. Dado que existe un amplio número de viviendas desocupadas en manos de entidades financieras, se puede implementar un paquete de medidas para su movilización con la pretensión de satisfacer las necesidades de la población, especialmente para aquellos que más lo requieran, mediante la suscripción de convenios entre la Administración y dichas entidades.

Movilizar la vivienda privada hacia el alquiler asequible por medio de la colaboración público-privada es un mecanismo de promoción de la función social de la vivienda.

107. Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana.

Según el Artículo 20 LFSH,¹⁰⁸ la Generalitat Valenciana podrá suscribir convenios de colaboración con las entidades financieras, las sociedades inmobiliarias bajo su control, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria SA, así como con las personas o entidades que operan en el sector inmobiliario para incrementar una oferta de alternativas habitacionales que permita dar adecuada respuesta a las necesidades de alojamiento de personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad.

También pueden construirse nuevas viviendas en régimen de alquiler mediante mecanismos de gestión del suelo de titularidad pública en colaboración con el sector privado. Esta iniciativa comenzará y se desarrollará durante la vigencia del Plan Plurianual 2018-2020, aunque la generación de viviendas a incorporar al parque público no se producirá solo durante los tres años de duración del Plan, sino que contribuirá en planes plurianuales posteriores. Esta actuación se desarrollará en dos fases: un plan integral de gestión de suelo de EVha, en el que se pretende poner en el mercado 49 parcelas de suelo de uso residencial para la promoción de 1.588 viviendas en régimen de alquiler asequible para cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso, fundaciones, entidades sin ánimo de lucro y promotores. De este modo, el suelo continuará siendo de titularidad pública y las viviendas revertirán a la administración pública una vez finalizado el periodo del derecho de superficie. En una segunda fase se realizará un plan integral de gestión de suelo de la Generalitat Valenciana, en el cual se licitará la gestión de parcelas de titularidad de la Generalitat Valenciana.

Otro campo de gran interés para la ampliación de la vivienda en alquiler es la generación de vivienda asequible mediante la rehabilitación, incorporando la vivienda desocupada a través de la cesión que realiza la propiedad a la administración pública para que ésta la acondicione si es necesario y gestione su arrendamiento. Esta iniciativa se recoge en el Artículo 25 de la LFSH sobre Alquiler Solidario, que establece que la Generalitat podrá realizar alguna actuación de rehabilitación sobre viviendas privadas vacías de las que los propietarios no tienen medios para adecuarlas, y así poder introducirlas en el mercado de alquiler social. Los propietarios cederán la vivienda a la Generalitat que se encargará de las obras. Una vez rehabilitada y mediante la red de intermediación InfoHabitatge se pondrá la vivienda en el mercado inmobiliario a un precio asequible. De esta manera se puede recuperar la inversión a través del precio del alquiler mensual.

108. LEY 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana.

B2.2 Promoción de fórmulas alternativas de acceso al alquiler

Es necesario intensificar la colaboración de la administración con entidades del Tercer Sector con una trayectoria consolidada en proporcionar alquiler social: asociaciones, cooperativas, fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, etc.

En varios países se han generado modelos de cooperativas de viviendas en modalidad de cesión de uso que ofrecen vivienda asequible. Los contratos de alquiler son de duración indefinida y aseguran una seguridad de tenencia similar a la propiedad, pero el derecho de uso no se puede traspasar, ni ceder, ni heredar. Para fomentar esta iniciativa una medida interesante es el registro de solares públicos vacantes para su cesión a cooperativas o entidades sin ánimo de lucro, como apoyo a la promoción de viviendas de alquiler asequible. Es necesario, a su vez, la regulación de los requisitos de las entidades que quieran acceder a los suelos y edificios, priorizando los proyectos que garanticen un retorno social de la inversión pública. Se considera preferible que el programa se articule como un servicio público permanente, con una dotación económica estable, de modo que cualquier grupo de cooperativistas que cumpla los requisitos de ingresos, pueda interesarse por las condiciones ofrecidas durante todo el año.

La subvención de una parte de los alquileres mediante las ayudas al alquiler que ofrece la Administración permitiría garantizar que estas viviendas fuesen asequibles también para hogares con una situación económica vulnerable fomentando así una mayor integración social.

Otra medida interesante es el impulso a la masovería urbana. La idea nace de una figura ya utilizada principalmente en el mundo rural catalán, por la que el propietario de una finca otorgaba el derecho a vivir en su propiedad a una persona o familia a cambio de trabajar las tierras y cederle un porcentaje de la cosecha o del ganado. En Cataluña se reguló en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, pero fue en 2010 cuando experimentó un avance significativo con la aprobación del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda en Cataluña.

El actual modelo de contrato de masovería urbana consiste en que el propietario o propietaria de un edificio o vivienda desocupada ceda el derecho a vivir en su propiedad a una persona o grupo

Las cooperativas o la masovería son fórmulas alternativas de acceso al alquiler que incorporan criterios de justicia social en el seno del propio proceso.

de personas que, a cambio de no pagar alquiler, se comprometen a reformar y mantener la vivienda en buenas condiciones. Es un sistema que concilia el interés de ambas partes, por un lado, permite que personas sin recursos con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre encuentren una alternativa; por otro, es una oportunidad para el propietario o propietaria de garantizar que su propiedad recibe un mantenimiento a la vez que contribuye a un fin social.

B2.3 Regulación del mercado de alquiler privado

La última reforma de la *Ley de Arrendamientos Urbanos*¹⁰⁹ ha supuesto una pérdida de derechos de los arrendatarios y las arrendatarias de vivienda y un aumento de la inseguridad debido a la reducción de plazo y garantías. La reducción de los plazos de los contratos de arrendamientos y sus prórrogas, así como la agilización de los procedimientos de desahucio han agravado la actual situación de inestabilidad de todas aquellas personas con una situación económica y social más vulnerable. El proyecto vital de las personas puede alterarse cada 3 años y la posibilidad de establecer subidas indiscriminadas de precio en cada renovación contractual hace que los precios puedan aumentar de forma vertiginosa.

La problemática del alquiler privado no es de reducida magnitud, sino que se está configurando como un régimen inestable y sometido a procesos especulativos que redundan en la mercantilización del derecho a la vivienda digna y adecuada. Además, a diferencia de los países del entorno con un amplio parque de alquiler privado, no existen medidas orientadas a vigilar el precio del alquiler y a impedir precios excesivos.

Es necesario establecer medidas que proporcionen estabilidad y flexibilidad en el mercado de alquiler, restableciendo un mayor equilibrio entre las posiciones de los arrendadores y arrendadoras y arrendatarios y arrendatarias de vivienda habitual. Hay que salvaguardar la necesaria estabilidad y seguridad de los arrendatarios y arrendatarias para que puedan disfrutar de sus derechos, aumentando los plazos de los contratos de arrendamiento a 6 años y de sus prórrogas, y establecer una renovación ajustada al IPC. Además, es necesario mejorar la seguridad y garantías para arrendadores y arrendadoras e inquilinos e inquilinas mediante mecanismos que aporten garantías de cobro a las personas propietarias y faciliten la realización de contratos de alquiler. También hay

109. Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

que deslindar claramente dicho alquiler de otros negocios jurídicos como el alquiler vacacional o turístico, que no están dirigidos a satisfacer el derecho a la vivienda.

Asimismo, la regulación del alquiler debería incluir criterios para determinar el precio (ubicación, medida, antigüedad, equipamiento y tipo de construcción), tal y como se ha analizado en el caso alemán y francés anteriormente, establecer limitaciones más severas en las zonas más afectadas por la gentrificación e incluir cláusulas anti-especulación que impidan echar al inquilino o inquilina, aunque el piso cambie de propietario o propietaria.

Establecer incentivos fiscales es una buena medida para activar el mercado del alquiler, las reformas fiscales deben estar destinadas a ambas partes. Si están dirigidos únicamente al arrendador o arrendadora puede favorecer la oferta de vivienda en alquiler e incluso producir una disminución de los precios, pero también es fundamental que el arrendatario o arrendataria tenga incentivos fiscales para que la alternativa a la propiedad sea más interesante. El porcentaje de deducción debería estar en función de sus respectivas condiciones según la situación económica y social, atendiendo no sólo a los ingresos sino también a las cargas familiares.

B2.4 Fomento y mejora de las ayudas al alquiler

La ayuda directa al alquiler en el mercado privado tiene como fin, en primer lugar, evitar la pérdida de la vivienda al arrendatario o arrendataria cuando no hay alternativa habitacional. En este contexto, pues, cabría regular mecanismos ágiles de intervención frente a la creciente ejecución de desahucios por impagos. Ha de valorarse puntualmente las ayudas complementarias para compensar el sobreesfuerzo en el pago del alquiler para prevenir posibles situaciones de impago. Adicionalmente, se debe establecer unos criterios concretos para establecer las prioridades en la intervención pública que contemplen las características de la vivienda en cuestión (primera vivienda, permanente, ajustada a las necesidades de la unidad de convivencia en cuanto a superficie y precio, etc.) y la unidad de convivencia (rangos de renta que imposibilite la alternativa habitacional, personas dependientes, niños, paro de larga duración, etc.). Todo ello ha sido detallado con anterioridad en el eje estratégico A: "Garantizar el acceso a la vivienda".

Toda regulación del mercado de alquiler privado con un criterio de justicia social pasa por la reforma de la *Ley de Arrendamientos Urbanos*.

Las ayudas directas al alquiler han de destinarse fundamentalmente a la prevención de la exclusión residencial. Como medida de acceso a la vivienda entraña riesgos inflacionistas.

Un segundo objetivo sería el de incentivar el acceso al alquiler para aquellos colectivos que tienen dificultades para acceder al mercado libre de alquiler. La ayuda directa al alquiler no es un buen mecanismo, dado que se ha constatado ya la transferencia de sus beneficios al arrendador o arrendadora. Más eficaz son incentivos a la propiedad para vincular su vivienda a programas sociales. La Administración debe garantizar el cobro del alquiler y adquirir un compromiso de seguimiento en caso de conflicto. Se puede incluir incentivos positivos en subvenciones a las obras necesarias o, por ejemplo, la reducción de la cuota del IBI. Ha de definirse igualmente el perfil de la población a la que se dirige este tipo de medida para controlar su impacto económico.

En la actualidad hay determinados tipos de unidades de convivencia que no pueden acceder a una vivienda en alquiler, por razones económicas o porque son colectivos no idóneos para la propiedad. Es necesario, por tanto, impulsar una serie de medidas que permitan establecer garantías de cobro a las personas propietarias que faciliten de este modo la realización del contrato de alquiler: fondos de garantía, avales de la administración pública o seguros del mercado privado.

Para alcanzar estos objetivos se puede impulsar una serie de actuaciones como, entre otras, unificar y coordinar las diferentes líneas de ayudas y concentrar la gestión en la Oficinas Central de Vivienda, simplificar la gestión documental y facilitar la gestión e información al ciudadano y ciudadana, facilitar la continuidad entre las ayudas de emergencia y las ayudas estables al pago del alquiler, y tender hacia convocatorias permanentes que permitan dar respuesta a las dificultades de pago del alquiler en el momento en que se produzcan.

Por último, es fundamental establecer mecanismos de control para evitar que edificios en los que se ha recibido ayuda para el alquiler aumenten sus precios o que promuevan la expulsión de sus anteriores inquilinos o inquilinas.

C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías

- C1.1 Caracterización de las viviendas vacías
- C1.2 Sistemas de detección de las viviendas vacías
- C1.3 Programas de concienciación social

C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible

- C2.1 Bolsa de alquiler protegido por las administraciones
- C2.2 Captación de vivienda de grandes tenedores
- C2.3 Medidas fiscales y coercitivas

C

Movilizar las viviendas vacías

215

Como se detalla en el punto “Viviendas vacías, secundarias y principales” del apartado 2.2, según el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística de 2011, el 36,9 % de las viviendas de la Comunitat Valenciana no se destinan a primera residencia, siendo el 20 % viviendas secundarias y estando el 16 % viviendas vacías. Ante esta situación, un modelo de gestión solidario, equilibrado y sostenible debe considerar este nicho de más de un millón de viviendas infrautilizadas como un recurso para satisfacer las necesidades habitacionales básicas de las personas con dificultades para acceder al mercado libre de la vivienda. Además, destinar las viviendas infrautilizadas al alquiler social o asequible supone apostar por la rehabilitación y la regeneración urbana, poniendo en valor el parque ya construido y frenando la degradación de zonas vulnerables. Se optimizan los recursos públicos y se reduce la necesidad de construir nuevas viviendas. Es necesario emprender acciones piloto públicas con participación privada que permitan calibrar la viabilidad y eficiencia de las medidas.

En esta línea, la *Ley por la Función Social de la Vivienda* contempla 3 programas de fomento del alquiler asequible que, junto con las experiencias de ciudades como Barcelona, Zaragoza, Santiago de Compostela y municipios de Euskadi, forman un conjunto de líneas de actuación con las que avanzar en este sentido. No obstante, para reforzar las acciones y que sean eficaces, es necesario profundizar en el conocimiento, diagnóstico y distribución de las viviendas infrautilizadas, de la demanda de viviendas en régimen de alquiler asequible y las necesidades de los arrendatarios y arrendatarias, los inquilinos y las inquilinas y la relación que ha de establecerse.

C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías

La elevada presencia de viviendas infrautilizadas es consecuencia del efecto de la pasada crisis que produjo un desproporcionado *stock* de viviendas en venta cuando la demanda había desaparecido –en 2016 estimado en algo más de 90.000 viviendas en la Comunitat Valenciana– y del carácter turístico de la franja costera, saturada de segundas residencias y de viviendas destinadas a alquiler vacacional que permanecen desocupadas largos periodos de tiempo cada año.

Esta situación hace que este segmento del parque de viviendas sea muy heterogéneo, presentando diversos perfiles de propietarios, coexistiendo viviendas de edades y estados de conservación muy distintos, y una distribución geográfica singular. Luego, para poder diagnosticar la situación se requiere nuevos mecanismos de detección, caracterización y catalogación de las viviendas infrautilizadas existentes.

C1.1 Caracterización de las viviendas vacías

Es necesario definir procedimientos para caracterizar y cuantificar el número de viviendas sin uso residencial para disponer de datos estadísticos fiables con los que diseñar las fórmulas más eficientes para movilizarlas en el mercado. Toda la información relevante debe estar recopilada en un registro o censo de viviendas vacías sobre el que se articularán las líneas estratégicas de actuación.

La identificación del carácter de la propiedad/titularidad es determinante para definir los posibles procedimientos de captación. Las bolsas de viviendas de las sociedades inmobiliarias, fondos de inversión y las entidades financieras, de marcado carácter mercantil, requieren un tratamiento distinto al de las viviendas gestionadas por organismos públicos o propietarios particulares. Las sociedades privadas serán más receptivas a desgravaciones o beneficios fiscales; las públicas facilitarán ayudas a los distintos colectivos y los propietarios privados se podrán beneficiar de ayudas a la rehabilitación y/o disponer de garantías frente a los impagos.

La edad y especialmente el estado de conservación de la vivienda son parámetros que condicionan la inversión necesaria para su puesta en servicio. Las viviendas procedentes de la crisis pueden no haber sido ocupadas por primera vez, encontrándose en perfectas condiciones o, por el

La caracterización de las viviendas infrautilizadas es un paso previo para poder establecer una política de redistribución de los recursos disponibles en función de las necesidades y los costes de explotación.

contrario, haber sufrido actos vandálicos que requieran reparaciones; las habitadas pueden encontrarse en muy diversos estados, precisando llegado el caso distintos niveles de rehabilitación o incluso no reuniendo las mínimas condiciones de habitabilidad que hagan económicamente inviable su comercialización.

El análisis del parque advierte que el 17 % de las viviendas ha sufrido problemas de filtraciones de agua y que el 24 % presenta algún tipo de grieta o fisura en el edificio (ENDV 2017). Además, es necesario contar con la más que necesaria intervención para garantizar la accesibilidad de las personas y de mejora de la envolvente térmica que precisa un importante número de edificios. En cualquier caso, será necesario prever y cuantificar una dotación económica para acondicionar este parque de viviendas antes de alquilarlo, independientemente del modelo de captación empleado, bien sea mediante subvenciones, beneficios fiscales, carencia de las cuotas mensuales,...

A nivel urbano, esta caracterización de las viviendas y edificios sirve de base para la baremar y mapear la degradación urbana de las distintas áreas o barrios, información que, cruzada con el nivel de vulnerabilidad socioeconómica de la población, el porcentaje de ocupación y la demanda en cada zona servirá para su planificación urbanística, así como para prever acciones y medidas destinadas a optimizar el uso de las viviendas desocupadas.

Como se advierte en el análisis previo, es necesario establecer criterios para concretar la diferencia entre cuando una vivienda de bajo nivel de uso –viviendas destinadas al alquiler estacional o al turístico de corta duración– puede considerarse como vivienda secundaria o bien como vacía. Establecer un límite preciso permitirá planificar en zonas de alta demanda medidas concretas para captar viviendas vacías y destinarlas al alquiler asequible.

Para que la información sea operativa es necesario informatizarla, georreferenciarla, actualizarla periódicamente y ponerla a disposición de las distintas administraciones para que estas puedan explotarla. Esto permitirá llevar un seguimiento continuado, y ajustar en su caso los criterios de captación y de asignación de las viviendas. El sistema deberá estar necesariamente coordinado e integrado con el censo de viviendas vacías previsto en la *Ley por la Función Social de la Vivienda*.

C1.2 Sistemas de detección de las viviendas vacías

El Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística es la principal fuente de información sobre el nivel de ocupación de las viviendas. Los datos que reúne son, no obstante, insuficientes; por un lado, se actualizan cada 10 años –plazo excesivamente dilatado– y, como ya se ha dicho, carece de información sobre detalles relevantes necesarios para definir medidas efectivas. El empadronamiento municipal puede servir para detectar las viviendas ocupadas, los consumos de agua y/o electricidad y su grado de ocupación. El registro de la propiedad puede informar sobre inmuebles de titularidad privada y de entidades financieras procedentes de embargos a promotores, con las declaraciones de IRPF se puede identificar las viviendas en régimen de alquiler, el Registro General de Empresas, Establecimientos y Profesiones Turísticas de la Comunitat Valenciana informar sobre viviendas en alquiler vacacional,... Mecanismos como la realización de una campaña de inspección o recurriendo a distintas fuentes de información elaboradas por otras instituciones o entidades pueden proporcionar datos complementarios.

Para detectar viviendas desocupadas y nutrir el registro de vivienda vacías puede recurrirse a fórmulas de colaboración con mediadores inmobiliarios y entidades financieras que promuevan la inscripción de viviendas desocupadas en programas de fomento del alquiler promovidos por la Generalitat. En paralelo, es necesario coordinar a las entidades y sociedades de vivienda pública para elaborar un inventario común de viviendas vacías y su estado de conservación que permita planificar su puesta en circulación.

C1.3 Programas de concienciación social

Para planificar políticas realmente efectivas, estas deben ir necesariamente acompañadas de un potente programa de concienciación social que contribuya a salvar las reticencias y desconfianzas provocadas por el carácter de activo económico que la sociedad atribuye a la vivienda. Además, debe servir para que el arrendatario o arrendataria que se suma a la iniciativa sea consciente de estar colaborando en la implantación de una función social para la vivienda y la sostenibilidad del territorio.

La dispersión y la insuficiencia general de las fuentes de información exigen un esfuerzo importante para detectar, localizar y catalogar las viviendas vacías existentes en la Comunitat Valenciana.

Para mitigar el problema de la vivienda es necesaria la activa colaboración del conjunto de la ciudadanía a todos los niveles.

Es necesario alentar la convicción en la sociedad de que en un modelo sostenible de desarrollo y crecimiento no tiene cabida la infrautilización de las viviendas. La vivienda ha de dejar de poseerse como una forma de inversión cuya rentabilidad se base en su permanente encarecimiento. Ésta ha de entenderse como un servicio que cumple con una función social, haciendo que sea necesario reconvertir el parque de viviendas infrautilizadas en alojamientos en uso.

Una de las medidas de concienciación necesaria, y probablemente la más efectiva para introducir en el mercado del alquiler el mayor número de viviendas vacías en propiedad de particulares, es consolidar un marco de garantías jurídicas y económicas que combine la obligación por parte de la propiedad de un adecuado estado de conservación y la garantía de cobro de las rentas. En paralelo, una adecuada promoción de programas de subvenciones y ayudas a la rehabilitación y conservación de viviendas destinadas a este tipo de régimen puede ser un estímulo eficaz para alentar a los propietarios a sumarse a la iniciativa.

En el plano de concienciación social, la ciudadanía debe de conocer las necesidades habitacionales que tienen los distintos colectivos menos favorecidos a través de programas de divulgación coordinados por los distintos servicios de inclusión social. Conviene asimismo presentar las acciones previstas por medio de trípticos, anuncios publicitarios, exposiciones, charlas temáticas,...

C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible

La Administración está implicada en impedir el uso anómalo de la vivienda, como por ejemplo aquellas que se no encuentran en un estado de conservación adecuado, o las desocupadas o vacías de manera permanente e injustificada. Además, como se ha indicado anteriormente, la mayor cantidad de vivienda vacía está en propiedad de grandes tenedores: promotores, entidades financieras, sociedades inmobiliarias o ciertos particulares. Sobre ellos va dirigida la captación de vivienda infrautilizada que supone un elemento disfuncional sobre el número de viviendas que realmente están disponibles para ser puestas en uso.

La existencia de una bolsa de viviendas desocupadas destinada al alquiler asequible (con precio regulado por la Administración) y orientada a los sectores de población más necesitados de vivienda puede dar salida a dicha carencia. Para ello puede requerirse un desarrollo reglamentario o modificación del existente, coordinado entre las diferentes administraciones, con el objeto de que estas viviendas en desuso puedan llegar a ser utilizadas por las personas más necesitadas en régimen de alquiler asequible.

C2.1 Bolsa de alquiler protegido por las administraciones

Al objeto de dar respuesta a la demanda de vivienda en condiciones de alquiler asequible se considera necesario mejorar la oferta actual aumentando el número de viviendas disponibles y en unas condiciones mínimas para poder ser utilizadas. Establecer una bolsa de alquiler protegido puede ser una medida que lo posibilite.

Esta bolsa la compondrían, además de las viviendas en propiedad de la Administración, algunas adquiridas cuando la propiedad no pudiera atender los gastos de mantenimiento o rehabilitación y aquellas cedidas voluntariamente por la propiedad para el alquiler asequible. La existencia de este alquiler protegido y gestionado por las administraciones implicadas y/o entidades colaboradoras permitiría disponer de un mayor número de viviendas en alquiler para la aplicación de políticas sociales, como las que destinan viviendas a los grupos de población con mayor vulnerabilidad.

La Red Alquila de la Generalitat Valenciana es una plataforma privilegiada para potenciar una bolsa de alquiler protegido que permita movilizar las viviendas infrautilizadas.

Por otro lado, las acciones promovidas en estos últimos años por las administraciones para el fomento de la rehabilitación y regeneración urbana, además de generar ocupación laboral, pueden ser orientadas hacia el engrosamiento de esta bolsa.

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, ha puesto en servicio la Red Alquiler, con una amplia red de agentes colaboradores coordinados por la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana, cuya misión es informar y tramitar las ayudas en materia de alquiler, mediando entre la propiedad y las personas en régimen de alquiler, y ofreciendo asesoramiento técnico y jurídico. De este modo, es posible regular los precios del mercado sobre el alquiler de vivienda, acotando la contraprestación que recibe la propiedad y revisando los ingresos ponderados de los arrendatarios o arrendatarias.

En cualquier caso, los programas de cesión, gestión y mantenimiento de estas viviendas no deberían suponer costes elevados para la Administración, que ha de optimizar los recursos existentes.

Como información de partida, para ajustar la bolsa a la demanda, se requiere su vinculación con el registro de todos demandantes de alojamiento (de protección), principalmente personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad.

C2.2 Captación de vivienda de grandes tenedores

La captación de viviendas de promotores, entidades financieras y particulares y, en su caso, la puesta en servicio para poder ser alquiladas se puede ajustar a las necesidades en base a la demanda de ocupación (protegida). Se ha de prever actuaciones cuyo alcance se ajuste a las necesidades, en función de la demanda de alojamiento y de personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad, y como medida de regulación sobre los precios mercado del alquiler de vivienda.

Se plantea, pues, el impulso de convenios entre la Administración Pública y los grandes tenedores de vivienda desocupada, para que pueda ser cedido en régimen de alquiler un número mínimo de

viviendas de su propiedad, dirigido a los sectores de población más necesitados. Esta gestión podrá ser realizada directamente por la Administración o sus entidades instrumentales, y en su caso por los entes locales a los que se les haya transferido esta competencia (organismo autorizado).

A nivel municipal, la incorporación de estas viviendas a los programas específicos de alquiler asequible podrá contar con incentivos económicos para arrendatarios o arrendatarias e inquilinos o inquilinas, con cargo a partidas de la administración local, aún con limitaciones por vivienda y en el tiempo estipulado. Además, para la incorporación de estas viviendas en la bolsa se requiere de estudios económicos de viabilidad a partir de los gastos de gestión, rehabilitación y renta mensual.

Se hace imprescindible optimizar los recursos de las administraciones para determinar en qué viviendas se ha de actuar preferentemente. Los criterios para determinar las preferencias se basarán principalmente en el estado de conservación y la localización en áreas de fuerte demanda.

C2.3 Medidas fiscales y coercitivas

Como medidas para impulsar la captación de vivienda para alquiler asequible se ha de promover entre otras las fiscales, a fin de movilizar el parque de viviendas vacías. Un tratamiento fiscal ventajoso para los propietarios de viviendas desocupadas que resultara atractivo para los propietarios o propietarias apoyaría su movilización hacia el mercado de alquiler o en régimen de cesión para alquiler asequible durante un periodo de tiempo determinado, con base en un contrato de compromiso entre la Administración y la propiedad.

El fomento de las actuaciones de mediación por la Administración Valenciana entre las personas físicas o jurídicas y los inquilinos o inquilinas puede proporcionar confianza, garantías y buen uso de la vivienda a precios de alquiler accesible, por debajo de los precios del mercado actual.

Por otro lado, la Administración puede fomentar la reforma, adecuación y rehabilitación de las viviendas, en particular aquellas que están en desuso por su deterioro y malas condiciones de habitabilidad, para que puedan ser así alquiladas, previa incorporación a un programa municipal.

El estado de conservación y la localización en áreas de fuerte demanda son criterios determinantes a la hora de intervenir en el parque de viviendas vacías de los grandes tenedores.

La combinación entre medidas fiscales y coercitivas está encaminada a, preservando el legítimo derecho de la propiedad a hacer uso de la vivienda, favorecer la función social de la vivienda.

Para ello podrá aprobar programas de concesión de ayudas e incentivos, y de este modo procurar que gran parte del parque de viviendas infrautilizadas pase a estar en disposición de ser ocupado por los demandantes de alquiler asequible.

Otros incentivos, además de las subvenciones o ayudas a la rehabilitación, han de proporcionar ventajas económicas a los propietarios en el pago de impuestos vinculados con este tipo de vivienda. Tal es el caso de descuentos o exenciones en el pago de impuestos municipales sobre la vivienda, como es el de bienes inmuebles, de renovación de la licencia municipal de ocupación, de ejecución de obras de rehabilitación, etc. También, subvencionando en parte la diferencia en el precio del alquiler respecto a un precio de referencia de mercado; o financiando la rehabilitación, o en su caso descontando parte de las cantidades sobre el precio de la renta a abonar por el alquiler a la propiedad en función de los ingresos del arrendatario o arrendataria.

Medidas complementarias para ofrecer más garantías a la propiedad sobre el cobro del alquiler y el aseguramiento del bien inmueble son el pago de la prima del seguro para la defensa jurídica, o el seguro multirriesgo de daños y desperfectos en las viviendas, así como efectuar reclamaciones de eventuales mensualidades adeudadas.

En cuanto a las medidas coercitivas y posibles sanciones que impidan el normal desarrollo de estos programas se puede implementar mecanismos proporcionados y complementarios a las medidas de activación. Éstos se aplicarán de manera coordinada con los diferentes procedimientos legales previstos.

Socializar la vivienda

D1 Mejora del conocimiento y diagnóstico del parque de viviendas

- D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes
- D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios
- D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles
- D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública

D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes

- D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas
- D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión
- D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas

D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas

- D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda
- D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de vivienda asquible

D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación

- D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal
- D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación
- D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos
- D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes

D

Impulsar un modelo social de rehabilitación

227

La rehabilitación del tejido residencial construido permite recuperar las funciones residenciales de las viviendas existentes y, como consecuencia, racionalizar el uso del suelo no edificado, limitando el crecimiento de las ciudades y respondiendo a la demanda de vivienda de una manera sostenible.

Los beneficios que aporta la rehabilitación, tanto a nivel económico como social o medioambiental, son indiscutibles. Disponer de un parque residencial en buen estado aumenta la calidad de vida de las personas, mejorando las condiciones de las viviendas en relación con su habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética. De esta forma se mantiene la función residencial de los edificios, fortaleciendo la cohesión social, y consolidando y manteniendo la ciudad habitada.

Dar un enfoque más social a la rehabilitación va a permitir aumentar la oferta de alojamiento asequible, transformando las viviendas obsoletas a nuevos usos y necesidades que conlleven los nuevos modos de vida y los cambios culturales y sociales, impulsando un nuevo modelo de ciudad más innovadora, solidaria y sostenible. Económicamente es más eficiente fomentar la rehabilitación que la creación de nueva vivienda pública o protegida.

D1 Mejora del conocimiento y diagnóstico del parque de viviendas

Para desarrollar una política de rehabilitación adecuada a las necesidades actuales es imprescindible contar con una información exhaustiva, ordenada y fiable de las condiciones en las que se encuentra el parque de viviendas existente. Solo sobre una base que refleje el volumen del parque de viviendas, su edad y el estado de conservación se podrá planificar líneas efectivas de actuación, priorizando la conservación de zonas o barrios más degradados, la mejora de la accesibilidad en los edificios con condiciones más gravosas, la mejora de la eficiencia energética en las zonas más sensibles, etc.

Para ello es necesario recabar a nivel autonómico la información disponible de las diferentes fuentes, y establecer protocolos para sistematizar la información recogida y plasmarla en mapas de forma georreferenciada, que pueda traducirse en actuaciones de mejora prioritarias. Es fundamental que toda la información sea accesible a los diferentes agentes implicados, principalmente a la administración local. Asimismo es necesario para revisar y adecuar las futuras políticas en materia de rehabilitación, realizar una evaluación y seguimiento de las actuaciones que se realicen, especialmente aquellas que reciban financiación pública.

D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes

La principal fuente de información normalizada disponible es la recopilada en los informes del estado de conservación de los edificios, materializados en la Comunitat Valenciana en el Informe de Evaluación de los Edificios de Viviendas CV, regulado por el Decreto 53/2018, de 27 de abril.

Se trata de un instrumento para abordar el conocimiento del estado de conservación, las condiciones de accesibilidad y la evaluación energética de los edificios, como requisito previo para las actuaciones de rehabilitación, que favorece la coherencia de las actuaciones previstas con las necesidades reales en el edificio. Asimismo permite a las administraciones locales contar con un análisis exhaustivo del parque edificatorio de cierta antigüedad existente en su municipio y definir los planes de inspección, de regeneración urbana o de ayudas municipales a la rehabilitación.

Fomentar, regular y difundir el Informe de Evaluación de los Edificios es la medida más eficaz en la actualidad para sistematizar la información del parque de viviendas existente.

En líneas generales, con el fin de sistematizar la información disponible, es necesario fomentar el uso del Informe de Evaluación de los Edificios como instrumento para medir la situación del parque de viviendas existente, regular su contenido y formalización, así como su tramitación y registro oficial orientándolo a la optimización de las inversiones en política de vivienda y, por último, generar un registro autonómico que aúne los Informes de Evaluación de los Edificios de viviendas en la Comunitat Valenciana.

D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios

Actualmente, aunque existe la obligación de realizar el IEE en edificios de antigüedad superior a 50 años, muchos edificios de viviendas todavía no disponen de dicho informe. Por tanto, es necesario realizar una labor de información y concienciación de los propietarios para que su implantación sea generalizada, recordando asimismo el obligado deber de conservación.

A nivel municipal, una medida muy eficaz es notificar a los propietarios cuando los edificios alcancen una antigüedad de 50 años. A nivel autonómico existen ayudas económicas para la realización de dicho informe,¹¹⁰ que cabría completar en especial en materia de certificación energética de los edificios existentes.

D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles

Los procesos sistematizados garantizan la homogeneidad, equidad y rigurosidad en los diagnósticos urbanos y en las posibles actuaciones derivadas.

La Generalitat ha elaborado el “Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS)”. Esta herramienta de diagnóstico servirá a los ayuntamientos y administraciones de la Comunitat para conocer las áreas cuyas dimensiones socioeconómicas, residenciales y socio-demográficas sean menores a la media de la Comunitat Valenciana, y permitirá el desarrollo de políticas concretas y el establecimiento de prioridades adaptadas a la realidad actual, ayudando a

110. Orden 7/2017, de 21 de abril, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa de Apoyo a la Implantación del Informe de Evaluación de Edificios. Resolución de 22 de mayo de 2017, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se convocan para el ejercicio 2017 las ayudas del Programa de Apoyo a la Implantación del Informe de Evaluación del Edificio.

tomar mejores decisiones en materia de rehabilitación y regeneración urbana. Se ha generado un proceso participativo para que los datos estadísticos con los que funciona el VEUS sean cotejados por las administraciones locales, que son quienes tienen el contacto directo con el tejido urbano y edificatorio, pudiendo retroalimentar este proceso que tiene un carácter vivo.

Según el decreto que regula el IEE se va a elaborar un mapa para toda la Comunitat Valenciana, accesible a cualquier persona, donde quede reflejada la información referente a edificios con una antigüedad superior a 50 años, edificios que han realizado el IEEV.CV con un informe resumido del mismo, edificios que deberían realizar el IEEV.CV y todavía no lo han realizado, edificios que están pendientes de realizar intervenciones de carácter inmediato o urgente, y edificios que cuentan con la inspección técnica de edificios convalidada.

D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública

Analizar el resultado final de las actuaciones realizadas con financiación pública ofrece información muy valiosa para ajustar las futuras ayudas económicas a las necesidades reales del mercado y permite optimizar las futuras intervenciones.

El Visor de Espacios Urbanos Sensibles permite realizar un diagnóstico local de las necesidades de rehabilitación y regeneración urbanas que, combinado con los IEE georreferenciados, puede permitir una intervención en materia de política de vivienda más ajustada a las necesidades reales.

D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes

Tal y como se refleja en el apartado de análisis, el parque de viviendas de la Comunitat Valenciana necesita intervenciones de rehabilitación, y de regeneración y renovación urbanas que permitan a todas las personas disponer de una vivienda digna y adecuada. Aproximadamente el 53 % del parque de viviendas es anterior al año 1980, y casi el 32 % habrá alcanzado una antigüedad de 50 años en la presente década (Censo 2011). Casi una cuarta parte de los hogares en edificios de 3 o más pisos (el 23,8 %, según el ENDV 2017) declara que su edificio no dispone de un ascensor, lo que conlleva graves problemas de accesibilidad.

Según la ENDV 2017, el 34,2 % de los hogares de la Comunitat Valenciana pasan frío en sus viviendas, en la mayoría de los casos puntualmente. Sin embargo, un 4,2 % de los hogares pasa frío con frecuencia. La principal causa del frío es económica, se limita la calefacción para ahorrar, pero existen otros factores que agudizan el problema como son la insuficiencia del aislamiento térmico y de la instalación de calefacción. De hecho, según el Informe publicado por el Ministerio en 2017,¹¹¹ el 86 % de los edificios existentes con certificación energética tienen una calificación E, F o G, lo que indica la grave situación de eficiencia energética en la que se encuentran.

Teniendo en cuenta los datos indicados en el apartado de análisis, según los cuales más de un 75 % de hogares viven en una vivienda en propiedad, las actuaciones necesarias para rehabilitar las viviendas no van a ser posibles si no se implica a la propiedad y se consigue concienciar de la necesidad y la obligación de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación, y se establecen fórmulas de intervención (convenios, acuerdos o avales) por parte de la administración local en los edificios que más lo requieran.

D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas

El ciudadano o ciudadana, informado y acompañado por la Administración y por los profesionales, puede ser el motor de la rehabilitación residencial, promoviendo obras de conservación y de rehabilitación en sus viviendas. Es necesario transmitir los beneficios de invertir en el mantenimiento y la rehabilitación de las viviendas para mejorar su calidad y aumentar el confort, evitar el derroche energético reduciendo las facturas, disponer de una vivienda más accesible para las personas

mayores y además alargar la vida útil de la vivienda.

También es necesario ofrecer información al usuario sobre sus obligaciones en el deber de conservación, de las que en muchas ocasiones no es consciente. Para fomentar el mantenimiento de las viviendas, el Libro del Edificio para edificios existentes y herramientas de apoyo como POMEES (Programa de operaciones de mantenimiento en edificios existentes) pueden ser de gran utilidad.

Cabría, asimismo, alentar la consolidación de un sector especializado en la materia. Así, por ejemplo, desde la Administración se puede desarrollar programas de formación de técnicos especializados en rehabilitación de edificios de vivienda e implantar la figura del equipo técnico de cabecera para el asesoramiento y asistencia a los usuarios, en materia e inspección, mantenimiento y reforma. En el sector productivo ha de implementarse medidas para aumentar la competitividad del sector empresarial. Con este fin, por ejemplo, se puede crear un registro de empresas y servicios de reconocida competencia en el ámbito de la rehabilitación.

D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión

Las ayudas públicas para vivienda han sido reguladas en los sucesivos planes estatales de vivienda, pero es en el Plan 2013-16 cuando se produce un cambio importante ya que solo se contemplan ayudas a la rehabilitación y al alquiler. El actual Plan Estatal 2018-2021 mantiene la apuesta por impulsar la rehabilitación para el fomento de la conservación, la mejora de la eficiencia energética y la implantación de la accesibilidad universal con carácter prioritario. Desde la Generalitat es clara la apuesta del actual Consell por las ayudas de alquiler y rehabilitación, así como por facilitar el acceso a una vivienda digna, y por ello aportará las máximas cuantías necesarias al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 para poder recibir el 100 % de la subvención estatal.

Por otra parte, en 2017 la Generalitat estableció de forma pionera el Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.¹¹² Dicho plan contempla subvenciones a las personas propietarias, usufructuarias o inquilinas para actuaciones sobre los elementos privativos de la vivienda y dirigidas a la mejora de su calidad, sostenibilidad, accesibilidad y habitabilidad.

En el fomento de la cultura de la rehabilitación, el papel de la Administración es central, hasta el punto que, habida cuenta de su alta visibilidad, debería potenciar su función ejemplarizante en su parque construido.

112. Orden 1/2018, de 12 de marzo, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de las condiciones del interior de las viviendas, en el marco del Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.

Resolución de 4 de abril de 2018, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se convocan para el ejercicio 2018 las subvenciones para la mejora de las condiciones del interior de las viviendas, en el marco del Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.

La alta respuesta obtenida en la convocatoria 2017 del Plan Renhata ha supuesto que en la convocatoria 2018 casi se duplique la dotación presupuestaria, confirmando la apuesta de la Generalitat por la rehabilitación.

No obstante, las ayudas económicas contempladas hasta el momento no han sido suficientemente eficaces para activar la rehabilitación de viviendas al nivel que sería necesario. En muchos casos no llegan a los sectores más vulnerables de la sociedad, que se concentran en las zonas más sensibles y degradadas. Además, la compleja gestión y tramitación de las ayudas también es una barrera a la hora de que su implantación sea más exitosa. Por todo ello es necesario un liderazgo de la administración pública, fundamentalmente autonómica y municipal, para establecer los mecanismos necesarios para impulsar definitivamente la rehabilitación de viviendas y avanzar en la recuperación del parque existente. Ello se puede concretar aumentando, en primer lugar, la inversión pública, al tiempo que se implantan mecanismos económicos más efectivos.

Con tal fin, ha de definirse una estrategia autonómica para la rehabilitación de edificios de viviendas y un Plan de Acción que la desarrolle, estableciendo medidas de acompañamiento en la gestión que optimicen los resultados y reforzando la colaboración entre administraciones para posibilitar el éxito de las actuaciones. Entre otras cuestiones, esta estrategia deberá establecer las prioridades de intervención pública con arreglo a unos criterios fundamentados en motivaciones sociales y de optimización de recursos. Así, se priorizará la recuperación de las funciones residenciales de las viviendas, edificios y barrios más degradados, las actuaciones en edificios y viviendas con deficiencias en su accesibilidad. Un caso excepcional y de indudable urgencia es la eliminación de la infravivienda, mediante colaboración con los ayuntamientos.

Además de la inversión directa de la Administración, por medio de ayudas económicas a la rehabilitación de viviendas y sus elementos comunes (conservación, accesibilidad, eficiencia energética), se puede crear planes de ayudas autonómicas para el fomento de la eficiencia energética en edificios de vivienda a través de los Fondos FEDER, e implementar ventajas fiscales y financieras dirigidas principalmente a fomentar la rehabilitación de viviendas para el alquiler social y asequible.

D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas

235

Desde el Código Civil del año 1888 hasta la actual LOTUP,¹¹³ diferentes leyes y normativas han regulado el deber de conservación y rehabilitación de los edificios. *La Ley por la Función Social de la Vivienda*, en su Artículo 5, "Función social de la vivienda", establece el incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda en el caso de que se incumpla el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, en los términos señalados en la legislación de vivienda y urbanística, a fin de garantizar en todo caso unas condiciones adecuadas de habitabilidad. En esta misma Ley, en el Artículo 33, "Infracciones", se considera como infracción grave la cesión de una vivienda que haya accedido al registro de viviendas sin que esté en las condiciones adecuadas de habitabilidad y careciendo de las debidas condiciones de salubridad, seguridad, eficiencia energética, ornato público y decoro.

En el decreto 53/2018 que regula el IEE, en su Artículo 5, "Registro del informe de evaluación del edificio de viviendas", establece que los datos correspondientes a los IEEV.CV serán de acceso municipal a fin de que los ayuntamientos, dentro de su ámbito competencial, velen sobre las exigencias relativas al deber de conservación y seguridad de los inmuebles, así como los necesarios ajustes razonables en materia de accesibilidad que se deriven de dichos informes. Y, en el Artículo 11, "Colaboración con los ayuntamientos", establece que cada ayuntamiento podrá acceder y descargar del Registro los informes correspondientes a su municipio a los efectos de realizar el control y seguimiento necesario en cumplimiento de la obligación del deber de conservación y rehabilitación de los edificios, exigiendo a quienes tengan la obligación la subsanación que corresponda de las deficiencias detectadas en el IEEV.CV.

Con base en estos instrumentos normativos se debe establecer los procedimientos sancionadores necesarios para garantizar el cumplimiento del deber de conservación de las viviendas por parte de las personas responsables. Adicionalmente, desde la administración autonómica, se orientará a los ayuntamientos sobre los procedimientos para la regulación de las órdenes de ejecución forzosa o la imposición de multas coercitivas en caso de incumplimiento tanto para la elaboración del IEE como de las obras de urgencia que fueran necesarias.

Todas las medidas relativas a la inspección, conservación y rehabilitación deben estar acompañadas de medidas sancionadoras para conseguir mejorar el estado de las viviendas.

113. Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas

Es fundamental el seguimiento de las actuaciones de rehabilitación realizadas con financiación pública, y el establecimiento de mecanismos de control con el fin de evitar que se produzca especulación, aumento en los precios del alquiler, expulsión de los residentes, cambio del uso residencial y cualquier otra situación que perjudique la función social de la vivienda. Además, la financiación pública debe potenciar aquellas actuaciones que permitan recuperar vivienda existente en mal estado de conservación y vivienda desocupada, para incorporarla al mercado de alquiler asequible.

D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda

La subvención pública de intervenciones de rehabilitación o reforma de viviendas viene manteniendo el principio de destinar estos fondos públicos a las viviendas con función social y por tanto a aquellas viviendas ocupadas de forma permanente y consideradas residencia habitual o primera residencia. Por ello, son necesarias actuaciones que garanticen el mantenimiento de este principio no solo en el momento de conceder ayudas económicas sino con posterioridad.

Con este fin, se deben implementar condiciones a la recepción de ayudas a la rehabilitación. Intervenir, por ejemplo, en los plazos del contrato de alquiler, condicionando la ayuda a la permanencia de sus residentes, o limitar la venta de la vivienda rehabilitada con fondos públicos, imponiendo llegado el caso una carga que permita la recuperación de los fondos públicos o cláusulas que obliguen al comprador o compradora a reponer el contrato de alquiler previo son algunas de las medidas que pueden colaborar a ello.

D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de viviendas asequibles

Además de subvencionar la rehabilitación de la vivienda constituida como primera residencia y mantener este estatus a lo largo del tiempo es necesario abordar el reto de ampliar el parque de viviendas existentes destinadas al alquiler asequible.

Se puede ampliar el parque de viviendas asequibles con viviendas procedentes de la rehabilitación de vivienda existente desocupada o de la creación de vivienda a partir de edificios existentes de uso no residencial, abordando además la gestión para su rehabilitación con fórmulas colaborativas y regulando desde el inicio las condiciones para su puesta en el mercado del alquiler social o asequible.

En el apartado anterior, se ha abordado ya en detalle las medidas necesarias para favorecer la incorporación de viviendas vacías o infrautilizadas al mercado de alquiler social o asequible. En este contexto, para aquellas que requieran ser rehabilitadas, se puede proporcionar ayudas condicionadas al compromiso de incorporarlas a la Bolsa de Alquiler, bajo la fórmula del alquiler social o asequible, por un periodo determinado de tiempo ajustado al monto de la inversión pública, pero en ningún caso inferior a 10 años.

Una fuente de nuevas viviendas para el parque de alquiler puede provenir de la conversión de edificios no residenciales en viviendas de alquiler social y asequible, para la cual podrían destinarse ayudas públicas en igualdad de condiciones que en el caso anterior. En este contexto debería estudiarse, asimismo, medidas legales que favorecieran esta conversión y su sostenibilidad económica, tales como la revisión de las Normas de Diseño y Calidad u ordenanzas locales.

La colaboración, por otra parte, con la Administración Local y entidades del Tercer Sector puede ser muy provechosa a la hora de diseñar una política de vivienda de proximidad. Las ayudas económicas, así como el apoyo en la gestión y asesoramiento técnico son en este contexto fundamentales.

Además de subvencionar la rehabilitación de la vivienda constituida como primera residencia y mantener este estatus a lo largo del tiempo es necesario abordar el reto de ampliar el parque de viviendas existentes destinadas al alquiler asequible.

El liderazgo público es fundamental para promover e impulsar definitivamente la rehabilitación, implicando a todos los agentes que forman parte de un sector económico tan importante.

D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación

Las políticas de rehabilitación de los últimos años han permitido mejorar en cierta medida el parque de viviendas existente, pero sigue siendo prioritario abordar las áreas más sensibles y degradadas, y apoyar a los sectores de la población más vulnerables que tienen grandes dificultades para acceder a la rehabilitación.

Existe un alto grado de correspondencia entre el estado del edificio y la situación socioeconómica de los ocupantes, a mayor vulnerabilidad social mayores patologías edificatorias, por lo que se hace necesario adaptar en cada caso los mecanismos y procedimientos más adecuados. Así lo señala la ENDV 2017, en donde queda manifiesto que los hogares con bajos ingresos y en régimen de alquiler presentan mayores carencias de habitabilidad que la media. Las ayudas actuales encajan bien en situaciones económicas normalizadas. En el caso de mayor precariedad económica es necesario complementar las ayudas con un acompañamiento público en el proceso, pero cuando se abordan situaciones de alta vulnerabilidad social con graves patologías en los edificios, la administración pública ha de impulsar el proceso asumiendo la gestión y la financiación de las actuaciones.

Para afrontar el enorme reto que supone la rehabilitación del parque existente en los próximos años, incluyendo las situaciones no resueltas con los medios disponibles actuales, es necesario poner en cuestión y replantear los instrumentos de impulso, gestión y financiación que hasta el momento se han utilizado. Hay que promover y establecer nuevos mecanismos activos de rehabilitación que permitan resolver los problemas persistentes que con las políticas desarrolladas hasta el momento no se han resuelto.

Es imprescindible garantizar la colaboración, tanto la publico-privada como la que debe realizarse entre las diferentes administraciones públicas. Para reforzar e impulsar definitivamente el sector de la rehabilitación es necesario establecer mecanismos de participación y cooperación, liderados por una entidad u organismo público que reúnan a la administración estatal, a las diferentes administraciones autonómicas implicadas (vivienda, territorio, servicios sociales, empleo, formación, etc.), a las administraciones municipales (cuyo papel es fundamental), a los profesionales y empresas de sector, a las entidades del Tercer Sector y al sistema financiero.

D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal

La administración local es el actor fundamental en la promoción de la rehabilitación gracias a su conocimiento multidimensional sobre el ámbito residencial, ya sea procedente de los estudios sobre el estado físico del parque de viviendas del municipio, como de la información que genera la red asistencial y servicios sociales o de su conexión con el tejido empresarial vinculado a la construcción y la edificación. En este marco, los ayuntamientos pueden definir y coordinar con los distintos agentes sociales y profesionales de la localidad determinadas estrategias y acciones focalizadas en la gestión de la rehabilitación bajo el marco estratégico autonómico.

Debe abordarse, en primer lugar, el impulso, la innovación y modernización de la gestión de la rehabilitación a nivel local, para lo cual es necesario integrar la administración municipal en redes más amplias que doten al conjunto de mecanismos de apoyo y optimicen los recursos. Adicionalmente, y si el caso lo requiriera, la administración autonómica podría subsidiariamente asumir las funciones o dotar de personal especializado para estas tareas. Esta plataforma, la Red de Oficinas Locales de Vivienda desarrollada en el punto I2.1, podría, asimismo, constituir un espacio de diálogo entre municipios e intercambio de experiencias innovadoras.

D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación

Dado que la rehabilitación edificatoria exige una importante inversión económica es necesario abordar la problemática de la financiación y poner en marcha mecanismos que faciliten a los promotores de estas intervenciones, habitualmente comunidades de propietarios, la viabilidad económica de las mismas. Estos mecanismos deben abordar desde medidas tradicionales como facilitar el acceso a préstamos asequibles hasta explorar las medidas más innovadoras en materia de economía colaborativa.

En el marco de la obtención de nuevos recursos y medios de financiación que posibiliten la viabilidad de las actuaciones de rehabilitación, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el IVF son vías

La rehabilitación edificatoria exige una importante inversión económica. Por ello es necesario proporcionar vías de financiación y garantizar la viabilidad económica.

para diseñar programas de apoyo a la financiación de la rehabilitación edificatoria. Asimismo, desde la Administración se puede apoyar a las entidades financieras en el diseño de productos específicos destinados a financiar la rehabilitación. Este nivel de intervención pública en los procesos de rehabilitación podría permitir, por una parte, recabar información de primera mano sobre el tejido construido y, por otra, favorecer desde el comienzo orientaciones sociales en las actuaciones.

Adicionalmente, la Administración puede, vía ventajas fiscales y financieras, fomentar la rehabilitación de viviendas para el alquiler social y asequible, evaluar la posibilidad de dotar de recursos directamente a las empresas de servicios energéticos, constructoras o gestoras de la rehabilitación con el fin de dirigir sus actividades.

Por último, no es de subestimar fórmulas alternativas de gestión de la rehabilitación del parque de viviendas. Impulsar a la masovería urbana, esto es, la rehabilitación de viviendas a cambio de su uso durante un tiempo determinado o apoyar a la constitución de cooperativas de rehabilitación y convenios con comunidades de vecinos para el proceso de rehabilitación han dado buenos resultados en otros territorios.

D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos

Un aspecto importante en la gestión de la rehabilitación es la obtención de las autorizaciones administrativas necesarias para desarrollar la intervención en un edificio existente, no solo porque la naturaleza de las obras es compleja y existe cierta incertidumbre en el alcance de las normativas de aplicación, que fundamentalmente abordan la obra nueva, sino porque el promotor de dichas obras no es un agente de la edificación al uso, sino habitualmente una comunidad de propietarios cuyo conocimiento del proceso edificatorio puede ser bajo.

En este sentido procede abordar la racionalización de los procedimientos administrativos dirigidos a la legalización de actuaciones de rehabilitación desde el ámbito de la normativa aplicable en cada caso, la adaptabilidad de la documentación requerida a la escala de la actuación, el ajuste de los tiempos para la resolución u otorgamiento de determinadas autorizaciones, la coordinación

interadministrativa, etc. Conviene, en este sentido, simplificar, homogeneizar y reducir tiempos en los procedimientos administrativos con mecanismos como la ventanilla única. Las Oficinas Locales de Vivienda podrían hacer las veces de este organismo mediador. Una supervisión más cercana al caso concreto podría, igualmente, favorecer la agilidad y la viabilidad de casos que inevitablemente se alejan de las lógicas de obra nueva, según la cual la mayoría de las normativas técnicas han sido enfocadas.

D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes

A partir del impulso que desde el ámbito municipal se puede realizar a la rehabilitación de viviendas es necesario promover a mayor escala la coordinación de todos los agentes implicados y fortalecer la colaboración entre ellos. Para ello la Generalitat puede establecer plataformas de relación entre las administraciones locales, comarcales o provinciales, las asociaciones y colectivos profesionales en el campo de la rehabilitación edificatoria y regeneración urbana y las asociaciones de ciudadanos, consumidores o usuarios que permitan la representación de todos los agentes implicados y la participación de todos ellos en la definición y difusión de las iniciativas que se desarrollen. Iniciativas como la Mesa de la Rehabilitación son, pues, mecanismos de coordinación necesarios para, no solo facilitar el proceso, sino igualmente para impulsar la innovación y desarrollo en el ámbito de la rehabilitación.

Conviene simplificar, homogeneizar y reducir tiempos en los procedimientos administrativos con mecanismos como la ventanilla única. Mejorar la coordinación entre los agentes implicados es, en este sentido, prioritaria.

E1 Detección y corrección de la segregación espacial

- E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social
- E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana
- E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables

E2 Promoción de políticas sectoriales específicas

- E2.1 Control de la gentrificación y turistificación
- E2.2 Promoción de la movilidad sostenible
- E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género

E

**Propiciar un entorno
inclusivo**

243

La bibliografía especializada apunta a que el modelo de ciudad que mejor se ajusta a una política de vivienda social es la ciudad compacta y policéntrica. Por ello, al tiempo que desde el planeamiento se ha de favorecer las políticas de vivienda con el objetivo de aumentar la intervención de la administración con el menor gasto posible, se ha de impedir crecimientos de baja densidad y difusión residencial en el entorno rural y la periferia. En materia de intervención en la ciudad consolidada pues, conviene priorizar la rehabilitación y la regeneración urbana en las zonas más degradadas. Al tiempo se ha de frenar la segregación social y espacial en la ciudad, promoviendo una mayor cohesión social basada en la convivencia de la diferencia, con especial énfasis en posibilitar el desarrollo de las clases más desfavorecidas y políticas sociales que eviten fenómenos de gentrificación o turistificación.

De conformidad con lo establecido en el Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana, la Generalitat tiene competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Por otro lado, según la reforma efectuada mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en su artículo 19.1., en el ámbito de sus competencias, la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible.

El Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana establece que la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) es el instrumento que define un modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana con el máximo consenso entre los agentes sociales que operan en el territorio, y parte de una visión, unos objetivos, unas metas. Entre sus bloques temáticos se establece el necesario diálogo entre los actores, la contribución del territorio al desarrollo económico, infraestructura verde del territorio como sistema que incorpora todos los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural o el sistema de asentamientos en el territorio, todas ellas estrategias a tener en cuenta cuando se interviene en la ciudad existente. La estrategia territorial también propone una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos en el territorio, tanto para el uso residencial como para el suelo de actividades económicas.

La administración autonómica dispone en la actualidad de instrumentos de tipo económico, social y urbanístico para coordinar la intervención en áreas degradadas de la ciudad consolidada o donde se requiera especial atención. Todo ello tiene una limitación evidente que justifica por sí misma la baja incidencia que hasta el momento ha tenido en los cómputos generales: al no disponer de política de suelo, las intervenciones en la ciudad exis-

tente son mucho más costosas. Se dispone, como alternativa, de mecanismos legales para efectuar transferencias de aprovechamiento y delimitación de polígonos de actuación discontinuos. Esto permite sufragar los gastos de las necesidades de la ciudad a costa de las plusvalías de las nuevas áreas de desarrollo, con los riesgos que depender de la política de suelo acarrea.

E1 Detección y corrección de la segregación espacial

E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social

Pese a que la competencia en gestión de la política de suelo está fundamentalmente delegada en la administración local, la Autonomía puede, por medio de iniciativas legislativas, convenios y a través de la plataforma de coordinación de las Oficinas Locales de Vivienda favorecer un cierto tipo de política de suelo.

En términos generales, la política de suelo es uno de los mecanismos de mayor eficiencia en la política de vivienda en la medida en que con una baja exigencia presupuestaria se puede alcanzar resultados de enorme impacto. Esto, no obstante, entraña ciertas limitaciones. En primer lugar, se trata de medidas a largo plazo que requieren para su efectiva implementación de un plazo medio que, en la mayoría de casos, puede alcanzar incluso la década (desde el inicio de las gestiones hasta la recepción de las viviendas). Esto exige una labor de predicción que más de las veces carece de fundamentos fácticos (debido, en gran medida, a la endémica falta de datos respecto del parque de viviendas y la volatilidad demográfica producida por la migración). En segundo lugar, la efectividad potencial de la política de suelo ha eclipsado en ocasiones la necesaria coordinación con la planificación urbanística, de competencia local, que ha de orientarse prioritariamente hacia la regeneración urbana, y ha producido colateralmente procesos de segregación urbana por su naturaleza intensiva. En tercer lugar, la política de suelo se desarrolla en ocasiones con base en el interés inversor privado, de manera que inevitablemente se supedita a los ciclos del sector.

En líneas generales, para que una política de suelo, asumiendo las limitaciones antes mencionadas, contemple criterios de cohesión social, ha de promover intervenciones en el territorio lo más homogéneamente repartidas para evitar fenómenos de segregación urbana o guetificación; establecer criterios de localización con arreglo a prioridades sociales, de manera que las bolsas de suelo queden estratégicamente repartidas allá donde sea previsible la necesidad; y regular estrictamente los casos en los que la colmatación de la ciudad consolidada y el aprovechamiento del parque construido no basten para satisfacer la demanda real (y no especulativa) de vivienda. Adicionalmente, la política de suelo debe incorporar la atención a la ciudad existente y establecer estrategias de aprovechamiento y equidistribución para incentivar y hacer atractiva la intervención en los edificios existentes.

El problema de la vivienda no se puede resolver únicamente por medio de la política de suelo. Su incidencia está condicionada por la previsión en el medio plazo, un área concreta de intervención y los ciclos de inversión privada.

Más allá de dictar esta serie de líneas estratégicas de intervención por medio de la política de suelo, la administración autonómica puede desarrollar instrumentos propios para intervenir directamente en ella, como puedan ser la compra directa de suelo urbanizable o no urbanizable susceptible de ser recalificado (con la ventaja de bajo precio) y la participación posterior de la Administración en los procesos de urbanización. Igualmente, puede recurrir a mecanismos como la delimitación de áreas de suelo para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto o los proyectos de delimitación para la adquisición por expropiación de reservas de suelo para el patrimonio público de suelo.

A nivel legislativo, con el fin de tener mayor control sobre las áreas desarrolladas, se podría considerar el aumento de la reserva mínima de techo a uso residencial de nueva implantación a cifras superiores a las actuales e implementar la exigencia de estudios previos de necesidades de alojamiento para evaluar el monto de demanda por áreas y la pertinencia de medidas expansivas.

E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana

Durante años, los planes estatales de vivienda han definido programas para la rehabilitación, regeneración y renovación que establecían importantes ayudas económicas para la rehabilitación o renovación de edificios y la mejora del entorno urbano. El último Plan de Vivienda contempló un programa específico para el Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana cuyo objeto era la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de nueva edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. El desarrollo por la Generalitat de este programa en la Comunitat Valenciana ha permitido la aprobación de diversas Áreas de Regeneración y Renovación Urbana, ARRU, las cuales se constituyen como antecedentes de gran interés para futuras actuaciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana.

El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 mantiene el objetivo de fomentar la regeneración y renovación urbana y rural mediante un programa específico, que presenta similitudes con el plan anterior e introduce aspectos como la financiación de vivienda de nueva construcción para la erradicación

de la infravivienda y chabolismo. Además, merece hacer especial atención los fondos de desarrollo urbano sostenible, las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, Eje 12 'Eje Urbano' del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible para la programación 2014-2020, por la relevancia que han tenido en la Comunitat Valenciana.

Tal y como establece el grupo de trabajo sobre estrategias integradas en actuaciones de desarrollo urbano sostenible de la Red de Iniciativas Urbanas, estas estrategias establecen medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas. Por tanto, sirven de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente y por tanto han de adaptarse a la realidad territorial y a la estructura institucional y de gobernanza. Como elementos básicos en estas estrategias, entre otros, debe incluirse la identificación inicial de problemas, un análisis integrado, un diagnóstico y definición de resultados esperados, la delimitación del ámbito de actuación, el plan de implementación de la estrategia y definición de indicadores, contando a lo largo de todo el proceso con la participación pública y buscando la máxima implicación de los agentes locales.

Recientemente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio ha publicado el Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS), que permite identificar áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana, y la *Estrategia de Regeneración Urbana de la Comunitat Valenciana*, que da directrices a los municipios de cómo abordar de manera sostenible e inclusiva un Área de Regeneración Urbana, siguiendo las premisas de la Agenda Urbana Europea. El *Documento de directrices para el desarrollo de estrategias de regeneración urbana para municipios de la Comunitat Valenciana*, marca las directrices fundamentales para la formulación e instrumentación de las estrategias de regeneración en los municipios de la Comunitat. El documento identifica la secuencia de acciones necesarias para un proceso de regeneración, estableciendo cuatro fases distintas claramente reconocibles en el proceso. Cada fase incluye un conjunto de herramientas que los gobiernos locales pueden utilizar para diseñar sistemáticamente un proceso de regeneración urbana. Asimismo se exponen experiencias en este ámbito desarrolladas en la Comunitat Valenciana.

En ciudades como París se ha ensayado, de momento solo teóricamente, modelos de densificación de la ciudad consolidada para generar las plusvalías necesarias para la regeneración de los barrios. Esta es una vía de obtención de techo para vivienda social a bajo coste para la Administración.

La modificación de la LOTUP en vías de aprobación en más de 100 artículos ha incorporado medidas específicas para fomentar la regeneración urbana en ámbitos que puedan estar obsoletos, infradotados y deteriorados, y para la edificación de solares que se mantienen especulativamente abandonados, en aras de mejorar áreas abandonadas o vulnerables por la presencia de vacíos urbanos.

Por otra parte, al albur de la Ley RRR se podrían regular protocolos de regeneración urbana que permitan aumentos de edificabilidad en áreas delimitadas como de interés público y en las que la administración participe de las plusvalías. De esta manera, se podría adquirir techo destinado a vivienda social con la ventaja de mejorar la cohesión social. Habría que regularlo con criterios sociales que pasarían por la exigencia de no desplazar habitantes y favorecer la convivencia con los nuevos llegados, complementando la intervención estrictamente urbanística con programas económicos y sociales paralelos. Se podría vincular (en el registro de la propiedad, por ejemplo) el uso de las nuevas viviendas para evitar su comercialización en un tiempo mínimo de 5 años.

Una de las dificultades a las que se tiene que enfrentar la política de vivienda aplicada a la ciudad consolidada es la multiplicidad de casos y necesidades específicas. Dada la limitación de gestión y presupuestaria, y atendiendo a la delimitación de las áreas urbanas más degradadas, la intervención debería atender prioritariamente al centro histórico (incluyendo ensanches) y la periferia urbana, en la que priman polígonos de vivienda de los años 60-70, áreas desreguladas con chabolismo, parcelaciones ilegales o autoconstrucción.

El primero de los casos es propio de todas las ciudades grandes y medianas, aunque con intensidad variable. La intervención en estas áreas deberá buscar un cierto equilibrio entre regeneración urbana y el respeto por la identidad del entorno evitando procesos de guetización o gentrificación. A este nivel, se ha de implementar medidas específicas de lucha contra la degradación y segregación espacial. Controlar la expansión de la ciudad puede ayudar a la consolidación de estos barrios si se aborda decididamente la regeneración de su tejido construido y social, y la dotación de equipamientos y dinamizadores económicos. La presión administrativa (registro de solares, por ejemplo) ayudaría a poner en el mercado bolsas vacantes.

E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables

Es indudable que la mayoría de los procesos de degradación del entorno urbano afectan a la vivienda, en la medida en que, como se ha apuntado anteriormente, no cabe restringir el derecho a la vivienda al marco estrictamente físico de la misma. Este sentido ampliado de vivienda involucra por tanto no solo su entorno inmediato, como pueda ser el edificio de viviendas, sino fundamentalmente la escala de barrio. Las prioridades, en este sentido, han de ser nuevamente fijadas por la administración autonómica de acuerdo con los diagnósticos proporcionados por las administraciones locales.

El deterioro del entorno físico y la degradación del tejido social son dos factores interrelacionados que se retroalimentan mutuamente y de los que no cabe señalar causas aisladas. Las intervenciones sobre el tejido construido que no atiendan a las necesidades de las personas allí instaladas o, viceversa, la asistencia a las personas sin la mejora de su entorno físico presenta soluciones parciales que difícilmente pueden llegar a revertir los procesos internos de estos barrios. En la literatura especializada, esta conjunción de factores sociales y físicos es la que permite delimitar lo que se ha venido llamando “barrios vulnerables”, o de acuerdo con la legislación de la Comunitat Valenciana, “barrios de acción preferente”.¹¹⁴ La prioridad es localizar estos barrios e implementar políticas de vivienda en coordinación con el resto de servicios involucrados.

En primer lugar, en el plano físico, ha de determinarse las exigencias en materia de infraestructura básica y de equipamientos, la seguridad y salubridad del entorno. El primero de los aspectos atiende a la dotación y calidad de infraestructuras como calles, luminarias, servicios de recogida de basuras... El segundo a la calidad y proximidad de servicios fundamentalmente como los centros educativos, de salud y los espacios de ocio. Es necesario, en este sentido, intervenir desde la política de vivienda detectando carencias en este orden infraestructural y, en su caso, las áreas de mayor preferencia. En cuanto a la garantía de seguridad y salubridad, si bien es cierto que en términos generales en la Comunitat Valenciana no constituye un problema generalizado,¹¹⁵ sí pueden detectarse bolsas de conflictividad, muchas veces vinculadas a la segregación y degradación urbana, en las que con frecuencia se ve comprometidos los índices mínimos de salubridad del entorno. Son factores interrelacionados. Intervenir en estas áreas, en coordinación con el resto de

En los Barrios de Acción Preferente se combinan cuestiones infraestructurales y socioeconómicas. La intervención debe ir encaminada a la mitigación y prevención de los factores de riesgo.

114. Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente.

115. Según la ENDV 2017, solo el 8,6 % de los hogares perciben problemas de delincuencia o falta de seguridad en su barrio.

servicios públicos, es una condición previa para la efectividad de la intervención en el parque de viviendas.

En términos generales, en lo que a vivienda se refiere, los bajos precios de venta o alquiler suelen coincidir con barrios degradados que requieren de la intervención pública. En el plano socioeconómico son factores de riesgo la homogeneidad respecto al bajo nivel adquisitivo de la población, el aislamiento físico o simbólico del barrio o conflictividad multicultural.

Muchas acciones para intervenir en “barrios de acción preferente” o en “áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana” se han puesto ya en marcha. No obstante, caben todavía algunas acciones específicas a abordar, como puedan ser establecer un marco legislativo que regule la determinación de los barrios de acción preferente y establezca la obligatoriedad de intervención para la administración pública, con base en herramientas existentes como el VEUS u otras nuevas; localizar los barrios de acción preferente, diagnosticar sus necesidades y carencias. Se ha de establecer protocolos de intervención en los que, de manera integral y transversal, primen la inclusión social y el desarrollo local en los barrios de acción preferente.

Para ello, es necesario dotar de equipos multidisciplinares especializados a la Administración y establecer marcos de cooperación interadministrativa y público-privado, y promover herramientas de financiación mixtas, préstamos y subvenciones combinados con otras financiaciones privadas, para promover la inversión en estas áreas con un control regulado de las plusvalías. Con este fin se puede alinear los barrios de acción preferente y las áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana con la Estrategia de Especialización Inteligente de la Comunitat Valenciana, con las estrategias de selección de EDUSI y con las nuevas directrices europeas establecidas en la Agenda 2030 europea.

E2 Promoción de políticas sectoriales específicas

E2.1 Control de la gentrificación y turistificación

Los problemas derivados de la turistificación de algunas áreas urbanas son muchos. Las causas más relevantes por las que el turismo resulta en un problema son la concentración de actividades orientadas a este tipo de consumo en determinados puntos de la ciudad, la expulsión de la población y el aumento de los costes de vida.

Actualmente está en debate la inclusión de una tasa turística en las ciudades. A pesar de que hay razones a favor y en contra, una forma de minimizar los aspectos negativos podría ser destinar parte del beneficio a los barrios turísticos, compensando así los costes que tienen que asumir los ciudadanos por vivir en zonas turísticas, incluido el incremento del alquiler. Es decir, las ganancias deberían socializarse entre los vecinos más afectados.

La Ley de Turismo, Ocio y Hospitalidad de la Comunitat Valenciana contempla la posibilidad de que los municipios puedan elaborar sus propios Planes de Ordenación de los Recursos Turísticos (PORT). Permite elaborar en la región planes de intervención para delimitar zonas turísticas saturadas. No obstante, hay medidas que pueden establecerse para controlar el cumplimiento y regulación de sus principios:

- Pensar los barrios desde la lógica del residente y no desde la lógica del que usa el espacio de forma menos habitual
- Para evitar que se rompa el equilibrio entre vecinos y turistas, una ordenación que regule el ratio máximo de apartamentos de alquiler por edificio y prohíba el uso turístico en algunos edificios
- Contar con la suficiente capacidad financiera para paliar las externalidades negativas del turismo, así como para apoyar las estructuras comunitarias y fomentar los espacios inclusivos para los vecinos
- Fomentar la calidad de la oferta de apartamentos turísticos, sobre todo en áreas turísticas maduras

La gentrificación y turistificación son fenómenos urbanos crecientes que pueden ser combatidos con diversos mecanismos que antepongan los derechos de los residentes.

- Fomentar la calidad y frecuencia de las inspecciones sobre los apartamentos turísticos
- Establecer y ejecutar sanciones y perseguir intensamente el fraude fiscal
- Determinar un uso residencial turístico en los planes generales de ordenación urbana, en lugar de uso terciario, para limitar los ruidos y otras servidumbres asociadas al uso terciario
- Fomentar la coordinación de las municipalidades y del gobierno autonómico en relación al registro de apartamentos turísticos
- Endurecer los acuerdos con plataformas como Airbnb para que la información sea más transparente, y contribuya en el cumplimiento de la legislación vigente
- Establecer la figura de “zona saturada restringida”

E2.2 Promoción de la movilidad sostenible

El modelo territorial de la Comunitat Valencia tiene una crucial influencia en materia de vivienda. Frente al modelo urbano de estas dos últimas décadas, el modelo territorial ha de fundamentarse en la promoción de la ciudad compacta, crear nuevas centralidades urbanas a escala territorial (potenciando aquellas áreas con déficits de infraestructuras) y evitar las centralidades que provocan procesos de migración y despoblamiento.

Para ello son necesarias la organización supramunicipal y la revisión del modelo de movilidad. Si bien es cierto que, en general, el transporte público ha de ser mejorado, para una cohesión territorial compatible con una política de vivienda centrada en el interés común el modelo de movilidad ha de ser revisado. A nivel técnico, la red de transporte público es altamente inadecuada para los nuevos modelos de movilidad. Se ha de consolidar, mejorar la coordinación de la red de transporte público priorizando la proximidad y la accesibilidad, frente a criterios de movilidad y transporte. La red de proximidad debe desarrollarse en paralelo con las grandes infraestructuras, especialmente allí donde se detecten en la actualidad carencias (bolsas de territorio prácticamente incomunicado, colapso de las áreas metropolitanas...).

El modelo de ocupación disperso del territorio fomenta una sociedad del consumo de gran impacto medioambiental, erosiona los lazos de convivencia y supone un coste añadido para la Administración.

La movilidad urbana sostenible y eficiente es uno de los 12 objetivos de la Agenda Urbana Europea, la cual promueve la promoción del transporte público y de formas de movilidad blandas (caminar, la bicicleta); la promoción de modos de transporte accesibles para personas con movilidad reducida y mayores, jóvenes, niños, etc.; y el desarrollo de un transporte eficiente con buena conectividad interna (local) y externa (regional). En el *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento español* se enumeran tres estrategias de diseño para orientar la movilidad:

En primer lugar, conviene reducir las distancias de uso, favoreciendo la red de redes a distintas escalas. Crear un modelo de ocupación territorial y ciudad compacta frente a la dispersión de los asentamientos urbanos es el primer paso. De este modo, se reducen las necesidades de movilidad mediante una relación más adecuada entre espacios de residencia, trabajo, ocio y equipamientos. El urbanismo de proximidad facilita el uso de los medios de transporte alternativos al automóvil y libera espacio público al automóvil motorizado para convertirlo en espacio público de uso múltiple para todos los ciudadanos, sin jerarquías. Además, puede ayudar a fomentar la convivencia en el espacio público como lugar de encuentro y favorece la diversidad. Los criterios recomendados son:

- Asociar residencia y empleo
- Establecer plataformas logísticas de distribución en cada barrio
- Reservar espacios para comercialización de productos locales
- Reducir las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de la ciudad

En segundo lugar, conviene potenciar los medios de transporte no motorizados y no contaminantes. Para establecer una jerarquía de prioridades en la política de gestión de una ciudad es necesario definir los criterios de evaluación dando preferencia a las soluciones que benefician a la mayoría de la sociedad, como aquellas que no contaminen el medio ambiente. Se puede concluir recomendando las siguientes estrategias de diseño:

- Integrar las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes

- Aumentar el espacio disponible para el peatón
- Construir redes peatonales y ciclistas de barrio
- Reducir el tráfico a base de combustibles fósiles
- Reducir velocidad del tráfico motorizado privado
- Reducir la superficie destinada al vehículo privado

En tercer lugar, conviene reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público. Dentro de una ciudad, el transporte público debería ser el medio de transporte motorizado predominante. Además, se debe fomentar la democratización de la movilidad a partir del aumento de la eficacia de los modos de transporte más económicos y al alcance de todos los grupos de edad: transporte público, bicicleta y a pie. De esta manera, aumentan la movilidad para toda la población, independientemente de su edad o nivel de renta. Se recomienda como estrategias de diseño:

- Establecer una oferta adecuada de transporte público a escala urbana
- Construir redes integradas de transporte
- Restringir el uso del vehículo privado
- Limitar las plazas de aparcamiento para vehículos privados

Para fomentar estos principios, en la Comunitat Valenciana se ha puesto en marcha la Agencia Metropolitana del Transporte, que tratará de coordinar a escala metropolitana los planes de movilidad municipales en aras de una movilidad más sostenible.

E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género

El artículo 31 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, recoge tanto el acceso a la vivienda en igualdad de condiciones, como el deber por parte de las administraciones públicas de tener en cuenta la perspectiva de género para el diseño de la

ciudad, de las políticas urbanas y del planeamiento urbanístico. Igualmente, la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, explicita que los poderes públicos valencianos adoptarán las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta asignados según el género, con la finalidad de eliminar los prejuicios, los usos y las costumbres de cualquier índole contrarios al principio de igualdad.

El objetivo del urbanismo con perspectiva de género es repensar las ciudades y los barrios guiados por la idea de poder desarrollar las diferentes esferas de la vida (el trabajo, el ocio, las tareas del hogar, el transporte, la educación, la cultura, la sanidad, el deporte) en igualdad de oportunidades. La perspectiva de género aplicada al urbanismo significa poner en igualdad de condiciones las exigencias derivadas del mundo productivo y las derivadas del mundo reproductivo y de cuidado, es decir, las necesidades cotidianas de atención a las personas (niños, ancianos, discapacitados).

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio publicó en el año 2017 el SET para introducir la perspectiva de género en el proceso urbano, en el que se recopila la información en materia de arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género. Con este documento, se pretende impulsar la obligación de integrar el enfoque de género en todas las fases del proceso urbanístico, desde el diseño, la participación, la planificación y la ejecución, hasta la evaluación y el seguimiento. El documento determina unas líneas básicas que resumen la problemática existente, una serie de objetivos de partida y unos ejemplos de actuación que se pueden adoptar en cada una de las siete áreas temáticas en que se estructura, que a continuación se enumeran: Modelo de ciudad, Percepción de seguridad, Espacios públicos y accesibilidad, Movilidad, Vivienda, Representatividad y señalización urbana y Participación ciudadana.

La perspectiva de género aplicada al urbanismo tiene como objetivo la creación de unos espacios y una ordenación urbana que resulten adecuados para las labores del cuidado y la vida cotidiana en general.

F1 Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental

- F1.1 Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados, de bajo impacto medioambiental
- F1.2 Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas
- F1.3 Desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente

F2 Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad

- F2.1 Fomento del mercado de materia primas secundarias
- F2.2 Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda
- F2.3 Metabolismo circular de las ciudades

F3 Gestión eficiente de los recursos ya utilizados

- F3.1 Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de residuos
- F3.2 Regeneración continua de la vivienda
- F3.3 Uso intensivo del patrimonio construido

F

**Instaurar un modelo
de economía circular
en la vivienda**

257

Una parte importante del consumo de recursos naturales está directa o indirectamente relacionada con la construcción y uso de los edificios. La mitad de las materias primas extraídas y de la energía utilizada, la tercera parte del agua consumida y en torno al 35 % del total de residuos generados son algunos de los impactos medioambientales vinculados con las diferentes fases del ciclo de vida de los edificios.¹¹⁶ La presión producida depende tanto del proceso de fabricación de los materiales empleados como de su implantación y diseño, el proceso constructivo empleado, el uso y mantenimiento a lo largo de su vida útil y, por último, el tratamiento y la gestión que se realice de los residuos o recursos ya utilizados.

La economía circular persigue mantener la utilidad y el valor de los productos, los materiales y los recursos durante el mayor tiempo posible, y generar la mínima cantidad posible de residuos. Para ello, el sistema productivo de carácter lineal implantado en el sector de la construcción debe dejar paso a un modelo circular, muy especialmente en lo referido a la vivienda. Esta transición no es solo una necesidad, sino también una oportunidad para el sector, ya que es necesario responder a la falta de materias primas, la sostenibilidad y la eficiencia energética a través de la competitividad y la innovación.

Contexto

Con el objetivo fundamental de facilitar y promover la transición hacia la economía circular, la Comisión Europea diseñó en 2015 su Plan de Acción para la Economía Circular, COM (2015) 614 final,¹¹⁷ bajo el lema “cerrar el círculo”. En este contexto europeo y global, la elaboración de la Estrategia Española de Economía Circular¹¹⁸ representa el marco estratégico y de actuación imprescindible para facilitar y promover la transición hacia la economía circular a partir de la colaboración entre la Administración general del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y los demás agentes implicados, en especial, productores y consumidores de bienes. En el contexto autonómico, el Consell de la Generalitat va a impulsar un Pacto Valenciano para promover la economía circular, en el que participarán empresarios, asociaciones de consumidores, ayuntamientos y partidos políticos.

Ámbito de aplicación

El problema se manifiesta a distintas escalas: la transformación de la industria, la regeneración sostenida de la vivienda como producto final y el control del crecimiento urbano.

La industria de la construcción es uno de los mayores consumidores mundiales de materias primas y genera abundantes residuos que solo se reciclan en una pequeña parte. Disminuir estas cantidades impactaría positivamente en la sostenibilidad. Por eso es importante que los materiales y productos de construcción tengan una vida circular, sean reciclables, reutilizables y que no generen residuos.

El edificio y la vivienda, entendidos como producto final del sector de la construcción, deben diseñarse, consumirse y reutilizarse de manera que se regeneren indefinidamente, incorporándolas de nuevo al parque edificatorio. Es decir, que se puedan adaptar y rehabilitar para atender nuevas necesidades y modos de habitar

A nivel urbano hay que evitar que la construcción de viviendas siga suponiendo el crecimiento de las ciudades, perdiendo territorio natural en vez de renovar, reutilizar y poner en valor el tejido urbano construido que ya existe.

Etapas

Transformar el concepto tradicional de producto perecedero a recurso que presta un servicio y que puede ser reutilizado o reciclado implica cambios en cada etapa de la cadena de valor; desde la producción, el consumo, la reparación y la reelaboración, la gestión de los residuos y la reintroducción de las materias primas secundarias en el ciclo en sus tres etapas.

Empezando por la fase de diseño y producción, el diseño inicial determinará del futuro comportamiento de los productos a lo largo de su vida útil; su reciclabilidad, reutilización y deconstrucción deben condicionar las decisiones de proyecto y producción.

En la fase de uso de los recursos es fundamental minimizar los consumos y fomentar un adecuado mantenimiento para alargar su vida útil. Es necesario promover nuevas maneras de consumir basadas en los productos durables y reutilizables, el derecho al uso frente derecho a la posesión y el consumo colaborativo.

Por último, en la fase de gestión de los recursos consumidos, frente a la economía lineal de fabricar/consumir/tirar, en una economía circular los productos deben reciclarse, reutilizarse, transformarse para volver a incorporarlos al mercado, minimizando así el consumo de recursos y el crecimiento descontrolado.

A cada una de estas etapas corresponden sendas líneas de acción principales: diseño y producción, consumo, y gestión de los recursos ya utilizados. En cada una de ellas se establecen a continuación las actuaciones propuestas para cada uno de los ámbitos de actuación: materiales y productos de construcción, edificación y vivienda, y urbanismo y territorio.

116. COM (2014) 0445 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Oportunidades para un uso más eficiente de los recursos en el sector de la construcción.*

117. COM (2015) 614 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular.*

118. Borrador para información pública. *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular (2018).*

F1 Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental

Para implementar un modelo hipocarbónico y competitivo en el sector de la construcción se debe considerar el impacto global de los edificios contemplando todas las fases de su vida útil a todas las escalas. Más allá del diseño y las soluciones constructivas empleadas en el edificio hay que tener en cuenta otros factores relacionados con el proceso de producción de los materiales, el entorno inmediato o el modelo urbanístico en el que se integra.

El diseño inicial determinará el futuro comportamiento de los productos a lo largo de su vida útil. Su reciclabilidad, reutilización y deconstrucción deben condicionar las decisiones de proyecto y producción. El proceso productivo de los sistemas constructivos y la ejecución de las obras deben planificarse de manera que supongan el mínimo impacto medioambiental. Asimismo, las ciudades y el territorio constituyen recursos finitos que deben gestionarse de manera eficiente. El parque edificado constituye a este respecto el principal potencial para renovarse e integrarse de nuevo en el mercado circular.

F1.1 Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados de bajo impacto medioambiental

En lo que se refiere al desarrollo de materiales y productos de construcción, es esencial apostar por nuevos diseños, formas de producción y modelos de negocio más sostenibles y competitivos. El uso eficiente de los recursos, la optimización en los consumos energéticos y la introducción de prácticas innovadoras en los procesos industriales pueden contribuir notablemente a minimizar los impactos asociados a esta etapa inicial.

Una forma de reducir los recursos empleados en la fabricación de materiales de construcción consiste en obtener materias primas secundarias a partir de los residuos procedentes de productos ya utilizados, confiriéndoles un nuevo uso. Para avanzar en este sentido es importante invertir en nuevas tecnologías que permitan aumentar la vida útil de los materiales más allá de la fase de demolición del edificio en el que hayan sido utilizados, facilitando su reutilización y reciclaje.

Por otro lado, la industrialización y el desarrollo de sistemas constructivos prefabricados que permitan ser desmontados al finalizar su periodo de uso facilita su posterior reutilización. La posibili-

dad de deconstrucción y, por lo tanto, la reciclabilidad de los sistemas empleados en la ejecución de los edificios dependerá de la elección de las materias primas utilizadas, de su naturaleza y origen, y de la forma en la que éstas son incorporadas en el producto final. Además, todo ello influirá en el potencial de los residuos generados para poder ser integrados de nuevo en el circuito productivo.

La Unión Europea ha establecido la estrategia que se debe aplicar para gestionar los residuos de forma óptima, a partir del principio de las 3 "R" (Reducir, Reutilizar, Reciclar), ampliando estas actuaciones con dos fases más en las que se incluye la valorización energética y el vertido seguro.¹¹⁹ Por lo tanto, además de considerar los residuos como materia prima, es importante fomentar la valorización energética de los residuos no aprovechables y facilitar la simbiosis industrial de modo que los residuos de un sector puedan transformarse en insumos de otra actividad productiva.

Para propiciar la transición de la industria de la construcción hacia un modelo eco-eficiente es necesario invertir en tecnologías y modelos empresariales innovadores que apuesten por nuevas formas de consumo y producción. Según el informe del Observatorio de los ODS para 2018, "Las empresas españolas están muy lejos de adoptar los principios de la economía circular en sus procesos. Las medidas más generalizadas son el reciclaje y la reutilización, pero todavía están por llegar cambios disruptivos como la prefabricación."¹²⁰

Este cambio podría verse estimulado a través de instrumentos económicos, como pueden ser determinados beneficios fiscales o incentivos que hagan que el tejido empresarial se sienta alentado para implementar estas medidas en sus procesos. Otro aspecto clave es la inversión en programas de investigación, desarrollo e innovación que contribuyan a generar conocimiento sobre nuevos materiales de construcción con prestaciones de bajo impacto ambiental y la definición de mecanismos para acercar la forma de implementarlas en los procesos actuales. De hecho, tal como establece la Estrategia de Especialización Inteligente para la Investigación e Innovación en la Comunitat Valenciana (RIS3-CV), uno de los principales objetivos relacionado con la vivienda y su entorno se centra en el desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados, con nuevas aplicaciones de valor añadido, de forma sostenible y eco-eficiente, cuyos beneficios redunden en el usuario.

Estrategias como la obtención de materias primas secundarias, desarrollo de sistemas constructivos prefabricados o el desarrollo de nuevos materiales pueden colaborar en el fomento del bajo impacto medioambiental en la construcción.

119. Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.

120. Observatorio ODS. Fundación "La Caixa", ESADE (2018), *La contribución de las empresas españolas a los objetivos de desarrollo sostenible*.

Por otra parte, además de mejorar e incrementar la oferta, es necesario actuar del lado de la demanda, poniendo en valor las propiedades medioambientales de estos productos a través de iniciativas que faciliten su introducción en el mercado. Contribuir a promocionar las empresas cuyo modelo de negocio esté basado en el reciclaje de materiales y sistemas o apoyar la difusión de catálogos de materiales y sistemas constructivos realizados a partir del análisis de su durabilidad, impacto ambiental y reciclabilidad, son instrumentos potenciales para mejorar la sensibilización y la educación medioambiental en el sector de la construcción.

F1.2 Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas

Además de incidir en la fase de producción, revisar los criterios que rigen en el diseño de los edificios de viviendas puede colaborar notablemente en la reducción del impacto medioambiental, minimizando el consumo de recursos y la producción de residuos, o alargando la vida útil de los mismos tanto con criterios de durabilidad como criterios de adaptación y flexibilidad en su uso.

La eficiencia en el consumo de agua, el ahorro de energía, el uso de energías renovables, la utilización de materiales y sistemas constructivos de bajo impacto ambiental, la minimización de los residuos de obra y su valorización, así como el diseño pasivo y bioclimático de las viviendas, pueden propiciar la reducción del impacto en el medioambiente que la construcción o rehabilitación de viviendas pueda tener. En definitiva, diseñar los edificios de viviendas con criterios de sostenibilidad y alta eficiencia energética.

En los próximos años, el diseño de los edificios vendrá determinado por los requisitos de eficiencia energética establecidos en la Directiva Europea 2018/844,⁶ que modifica directivas anteriores en las que ya se exigía que, a partir de 2020 todos los edificios residenciales de nueva construcción deben ser nZEB (nearly Zero Energy Building), adelantándose a 2018 para los edificios públicos. Estos edificios deberán cumplir con un nivel muy alto de confort a partir de un bajo consumo de energía procedente de fuentes renovables, de modo que exista un equilibrio entre la cantidad de energía demandada y la que se genera de forma sostenible.

Esta nueva Directiva obliga a los Estados miembro a establecer una estrategia de renovación de edificios residenciales y no residenciales, públicos y privados, a largo plazo (año 2050), incluyendo hitos indicativos para los años 2030, 2040 y 2050. El objetivo es que el parque de edificios en el año 2050 sea altamente eficiente energéticamente y descarbonizado.

Así pues, es necesario promover herramientas y estudios que ayuden a definir la hoja de ruta que oriente las futuras políticas e inversiones en materia de vivienda hacia los objetivos fijados por la Unión Europea. En este sentido, la rehabilitación energética de los edificios supondrá un motor de cambio clave en la consecución de una economía hipocarbónica. Cada estrategia englobará, entre otros contenidos, una visión general del parque inmobiliario y la cuota prevista de edificios renovados en 2020, políticas y acciones destinadas a estimular la renovación de los edificios existentes, así como las medidas e indicadores de progreso mensurables establecidos a partir de los objetivos que se espera alcanzar.

En el campo de la edificación, además de la eficiencia energética, el uso sostenible de los recursos naturales exige la optimización en la utilización de los recursos disponibles, como el agua y los materiales; la correcta gestión de los residuos generados; y el establecimiento de determinados criterios en el diseño, el uso y mantenimiento de los edificios que pueden limitar la demanda de dichos recursos.

Para dar impulso al diseño de viviendas con criterios sostenibles se dispone en el mercado de sellos de certificación ambiental. La certificación medioambiental de los edificios permite poner en valor las mejoras que, con criterios sostenibles, se han incorporado en el diseño de un edificio. Ofrece asimismo información fiable y contrastada a los usuarios de las viviendas, y da respuesta a la demanda de la sociedad en temas medioambientales.

Por otro lado, el impacto medioambiental de los edificios puede atenuarse mediante la introducción de tres criterios: la durabilidad, la deconstrucción y la flexibilidad. Incluir en el diseño de las viviendas criterios de durabilidad, es decir, la conservación o permanencia en el tiempo de sus prestaciones iniciales puede alargar su vida útil y, por consiguiente, reducir considerablemente las necesidades de nueva producción. El concepto de deconstrucción concibe la demolición de for-

Diseñar los edificios de viviendas con criterios de sostenibilidad y alta eficiencia energética implica introducir en los procesos los criterios de durabilidad, deconstrucción y flexibilidad.

ma selectiva para preservar el medio ambiente. Para ello, en el diseño deben integrarse sistemas constructivos prefabricados que permitan su desmontaje al finalizar su periodo de uso y posterior reutilización. Incluir el criterio de flexibilidad en el diseño de viviendas permitiría, por último, adaptarlas a las necesidades de los usuarios y que puedan ser transformables cuando estas necesidades varíen. Actualmente la vivienda se caracteriza por ser un espacio excesivamente rígido, sin posibilidad de ser transformado de forma asequible.

Introducir estos procesos y modelos de edificación en un sector tan tradicional y poco tecnológico como es la construcción supone un reto que hay que abordar a través de instrumentos de diversa naturaleza (normativos, financieros, de sensibilización, etc.) que actúen sobre los diferentes agentes implicados. Hay que favorecer igualmente que los consumidores, mediante la información y la educación, sean capaces de valorar la calidad de una vivienda, diferenciar los aspectos más relevantes a tener en cuenta, y elegir con criterios de sostenibilidad, generando así una nueva demanda de viviendas que cumplan con estas características. Por otro lado, los técnicos deben tener a su disposición la información necesaria que facilite la transición hacia un modelo constructivo más competitivo, basado en el concepto de economía circular. Una medida interesante es la creación de un Registro por la Economía Circular que recoja información básica sobre varias categorías, productos, servicios y buenas prácticas, que contribuyan a favorecer la economía circular en el sector.

Todo ello pasa por una implicación activa de las administraciones, difundiendo este necesario cambio de perspectiva y ejerciendo una función ejemplarizante en el parque público de viviendas.

F1.3 Desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente

Actualmente el 50 % de la población mundial (80 % en Europa) vive en las ciudades y se prevé que para el año 2050 esta cifra aumente hasta el 75 %, con la consiguiente presión medioambiental que supone. Las ciudades consumen tres cuartas partes de la energía y de los materiales extraídos y generan una gran cantidad de emisiones y residuos que no vuelven a formar parte del circuito productivo. Si bien es cierto, por una parte, que las áreas urbanizadas con alta densidad edificatoria contribuyen a acentuar los impactos medioambientales, no lo es menos que la concentración

de tantas personas compartiendo un mismo territorio hace que los núcleos urbanos presenten un alto potencial para lograr el cambio de paradigma que la economía circular propone. Las ciudades son el centro de la economía global, de la innovación y de la productividad, por lo que cualquier acción desarrollada a esta escala cuenta con el efecto catalizador propio del entorno urbano.

El objetivo principal pasa por reducir la huella ambiental urbana, definiendo un nuevo modelo de producción y gestión que optimice los flujos de energía y materiales que consumen las ciudades y sus habitantes. El metabolismo urbano debe tender a un modelo circular en el que los ciclos de materia se cierren, evitando los residuos o convirtiéndolos en subproductos que funcionen como nuevos recursos. Para ello el objetivo principal pasa por reducir la huella ambiental urbana, optimizando el consumo de recursos naturales y materias primas y, sobre todo, reduciendo los residuos generados y facilitando su reinserción en el proceso productivo.

Para paliar los efectos negativos es conveniente tener en cuenta las condiciones propias del lugar para introducir criterios bioclimáticos y sostenibles en el diseño de los nuevos espacios públicos, de modo que se aproveche al máximo los recursos naturales. Una estrategia para reducir el efecto de "isla de calor" en entornos urbanos, por ejemplo, consiste en potenciar la calidad y cantidad de infraestructuras verdes en la planificación de las ciudades, utilizar ciertos materiales o implementar medidas de mejora que contribuyan a mitigar este efecto. Estas decisiones, propias de la fase de planificación urbana, forman parte de las competencias de gobiernos autonómicos y locales, y resultan clave para fomentar un modelo de ciudad sostenible. Es, por tanto, responsabilidad de las administraciones públicas ejercer una función ejemplarizante e introducir criterios de diseño sostenible en los proyectos urbanos o incorporar aspectos sociales, éticos y ambientales en la compra y contratación pública para el diseño, construcción y mantenimiento de las infraestructuras urbanas, así como promover modelos de pliegos y licitaciones que contemplen y valoren estos aspectos. En este sentido, fomentar el modelo de compra verde para la contratación de suministros o de servicios permite introducir en las obras públicas aspectos vinculados con la eficiencia energética, el uso de productos reciclables o la adecuada gestión de los residuos, entre otros. Una forma de apoyar y reconocer a las empresas que introducen estos criterios en su modelo de negocio, además de tener prioridad en la contratación de sus servicios, consiste en promocionarlas a través de plataformas o registros públicos que pongan en valor estos aspectos.

La implantación de una economía circular en la vivienda en general no puede realizarse sin el fomento de un nuevo modelo urbano que introduzca criterios bioclimáticos en el diseño urbano, y en la producción y la gestión de los flujos de energía y materiales.

Por otro lado, fomentar la innovación, a través de proyectos de investigación centrados en las ciudades permite avanzar en un enfoque de carácter circular para las ciudades del futuro, probar y validar soluciones y modelos de gestión alternativos. Asimismo, tal y como establece la Estrategia de Especialización Inteligente para la Investigación e Innovación en la Comunitat Valenciana (RIS3-CV), “la construcción y demás empresas vinculadas al desarrollo del entorno urbano deben incorporar progresivamente el concepto de smart cities (ciudades inteligentes y sostenibles), que combina aspectos medioambientales y energéticos con movilidad y TIC”.

En definitiva, es importante tener en cuenta estos criterios en los nuevos desarrollos, pero sobre todo es necesario priorizar la regeneración urbana frente a los procesos de creación de nuevas zonas urbanizadas, ya que ello permitirá reducir notablemente los impactos medioambientales asociados.

F2 Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad

En la fase de uso de los recursos es fundamental minimizar los consumos y fomentar un adecuado mantenimiento para alargar su vida útil. Es necesario promover nuevas maneras de consumir basadas en los productos durables y reutilizables, el derecho al uso frente derecho a la posesión y el consumo colaborativo.

267

F2.1 Fomento del mercado de materias primas secundarias

El objetivo principal de este eje de actuación es impulsar el mercado de las materias primas secundarias en el sector de la construcción a través de acciones que fomenten el uso de los recursos procedentes de la reutilización y reciclaje de residuos. Actualmente la circulación y aplicación de este tipo de materiales se encuentran limitados por una serie de factores económicos, normativos y sobre todo por barreras de carácter sociocultural.

Uno de los principales obstáculos que encuentran los productos reciclados para introducirse con más fuerza en el mercado es la percepción que de ellos tiene la sociedad sobre su calidad o prestaciones. Por este motivo, es necesario promover iniciativas que provoquen un cambio en los patrones de consumo, basado en el aumento de confianza en la calidad de estos productos. Un mecanismo para mejorar la percepción pasa por demostrar, a través de datos objetivos y fiables, la solvencia de estas soluciones y poner en valor la componente medioambiental añadida.

En este sentido, la carencia de normativa específica que los regule o de información sobre las características técnicas de estos productos puede suponer una traba para su uso. Así pues, la existencia de bases de datos imparciales que registren materiales, productos y sistemas constructivos reciclados, con etiqueta ecológica o cualquier otra característica que favorezca un comportamiento sostenible, puede contribuir a su implantación. Por otro lado, es necesario incidir en acciones de formación específica sobre temas relacionados con la utilización de materiales de construcción reciclado, así como desarrollar módulos experimentales de reciclaje profesional para capacitar a los trabajadores del sector de la construcción en las nuevas demandas de la economía circular y el empleo verde.

Para impulsar el mercado de las materias primas secundarias en el sector de la construcción han de establecerse bases de datos imparciales y medidas normativas y financieras.

Por otro lado, aun sigue teniendo fuerza la idea de que los productos reciclados son más caros que los materiales tradicionales. Esto, en parte, es debido a una serie de deficiencias sistémicas del mercado por las cuales el coste del daño ambiental no se internaliza en las tasas de los vertederos ni en el precio del material virgen. Además, existe un desequilibrio de incentivos en la cadena de valor de los residuos, donde el coste de dismantelar, separar y transformar los residuos se produce principalmente en la fase de demolición, mientras los eventuales beneficios derivados de la utilización de materiales reciclados se acumulan en la fase de producción.¹²¹

Para ayudar a superar estas barreras se deben adoptar políticas específicas que combinen medidas normativas junto a instrumentos financieros, de forma que se generen reacciones significativas en el mercado. El compromiso de las administraciones con la compra y contratación pública verde o ecológica, por medio de la cual las autoridades públicas adquieren productos, servicios y obras con un impacto reducido durante su ciclo de vida, constituye un instrumento clave para lograr esa transformación. Asimismo, es importante fomentar el uso de materiales reciclados o de prácticas que permitan reducir los residuos que se generan en las obras de construcción, a través de beneficios fiscales o subvenciones que estimulen su implantación.

F2.2 Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda

En la fase de uso de las viviendas se deben establecer medidas que reduzcan el consumo de recursos, tanto los derivados directamente del consumo de los usuarios (agua y energía, fundamentalmente), como aquellos derivados de la infrautilización de las viviendas o de su falta de mantenimiento. En lo que respecta a la última, se puede corregir esta situación fomentando modelos de tenencia que primen el uso sobre la propiedad, como es el mercado de alquiler de viviendas. Se trata de intercambios económicos que superan la linealidad de la economía de la compra y favorecen la reutilización. En efecto, no puede justificarse el gran número de viviendas deshabitadas en la Comunitat Valenciana, ante el deterioro ambiental y desaprovechamiento de recursos que esto supone. Movilizarlas hacia el alquiler social podría potenciar la inclusión y cohesión socio-residencial, la sostenibilidad ambiental y económica del parque de viviendas existentes, así como la eficiencia y eficacia de los recursos empleados.

121. COM/2014/0445 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones oportunidades para un uso más eficiente de los recursos en el sector de la construcción.*

Por último, otra medida encaminada al fomento de modelos alternativos es la potenciación de la movilidad entre viviendas como alternativa a la flexibilidad en el diseño de la vivienda: facilitar las transacciones para que las personas, bien sean usuarias o propietarias, puedan cambiar fácilmente de vivienda según sus necesidades.

Por otra parte, reducir el consumo de recursos pasa por minimizar los consumos durante el uso de la vivienda. Es evidente que el diseño del edificio va a determinar los consumos de energía y agua de las viviendas, no obstante, los usuarios pueden adoptar medidas y acciones complementarias para conseguir un uso responsable de los recursos y así contribuir a minimizar el impacto ambiental. Es necesario por tanto dar información y concienciar a los consumidores sobre las actuaciones adecuadas para reducir los consumos en una vivienda, a través de campañas divulgativas, plataformas web informativas, guías de uso, etc. Además, las medidas adoptadas repercutirán en un ahorro económico en las facturas de electricidad, gas y agua de los consumidores.

Concienciar a los usuarios para que, a la hora de reformar o rehabilitar su vivienda, tengan en cuenta estos aspectos y mejoren la eficiencia de sus viviendas, es clave para que el parque de viviendas evolucione hacia una economía sostenible y de bajo impacto ambiental. Esta medida, complementada con el fomento de la inspección y mantenimiento de los edificios puede permitir alargar su vida útil ya que mejora el estado de conservación de los edificios e impulsa su rehabilitación, en caso necesario. En el eje estratégico *D. Impulsar un modelo social de la rehabilitación* se definen con más detalle los instrumentos y acciones necesarias para fomentar la inspección y el mantenimiento de las viviendas.

F2.3 Metabolismo circular de las ciudades

El grado de sostenibilidad de las ciudades depende de la eficiencia en la utilización de sus recursos para satisfacer las demandas de la sociedad, manteniendo en todo momento un nivel de calidad de vida aceptable de todos sus habitantes. Este planteamiento, implica la necesidad de cerrar los ciclos de vida de los productos, los servicios y los recursos naturales para encontrar el equilibrio. Los ecosistemas urbanos son sistemas abiertos que dependen de las zonas circundantes.

La tenencia en alquiler, los usos colaborativos y la reducción del consumo asociado a la vivienda son las claves propiciadas desde la economía circular.

Promover el metabolismo circular en el uso y gestión de las ciudades implica principalmente fomentar el consumo eficiente de los recursos y la gestión cíclica de los residuos.

tes para el abastecimiento de recursos y para el vertido de los residuos generados, con el consiguiente impacto que ello produce en la naturaleza. El primer paso para minimizar el impacto de las ciudades pasa, pues, por adoptar una estrategia integrada basada en la optimización y reducción del consumo de recursos naturales, principalmente las materias primas no renovables, el agua y la energía, minimizando la producción de residuos y la generación de emisiones atmosféricas y de otros contaminantes.

Las ciudades son sistemas altamente dependientes de la energía para su funcionamiento. La producción de la energía que necesitan dependerá de la disponibilidad de recursos naturales, en ocasiones no renovables, e influirá en la generación de residuos y emisiones que no vuelven a integrarse en ningún ciclo productivo. Por tanto, uno de los principales objetivos a conseguir consiste en minimizar y racionalizar el consumo energético de las ciudades, fomentando el uso de energías renovables y el ahorro energético, tanto en su producción como en su distribución y consumo.

Las pautas de movilidad urbana es una de las amenazas más importantes con las que se enfrentan los modelos de urbanismo sostenible. El desplazamiento por medio de vehículos motorizados, pese a representar una parte reducida del cómputo global, conlleva una serie de problemas y costes ambientales, sociales y económicos. Alguno de los efectos más evidentes de esto son la contaminación atmosférica y acústica o con el consumo energético a partir de combustibles fósiles. Pero también existen costes sociales y económicos derivados de la planificación y gestión de las redes de transporte en las ciudades, como es la ocupación del terreno urbano por parte de infraestructuras para el tráfico privado o los problemas derivados de la congestión vehicular. Es, por tanto, necesario reducir la necesidad de desplazamientos y procurar que estos se realicen a través de medios de transporte más eficientes, menos contaminantes y de carácter colectivo para optimizar su utilización. Potenciar los medios de transporte no motorizados facilitando recorridos ciclopeatonales accesibles, fomentar el uso del transporte público para reducir la densidad de tráfico o promover la creación de corredores verdes urbanos son algunas de las medidas indispensables para impulsar la movilidad sostenible.¹²² Con el fin de lograr un cambio efectivo en los patrones de movilidad cabe implementar soluciones accesibles, asequibles e inteligentes que faciliten el uso de las infraestructuras urbanas y optimizar los protocolos de mantenimiento de las instalaciones a partir de la recolección y análisis de datos de las actividades y desplazamientos en las ciudades en tiempo real.

¹²². Desde la Generalitat Valenciana se ha presentado recientemente el programa estratégico UNEIX (julio 2018), dirigido a la mejora de la movilidad, infraestructuras y el transporte de la Comunitat Valenciana, que prevé importantes inversiones económicas para avanzar hacia un modelo sostenible en sus vertientes económica, social y medioambiental. Este documento define el escenario de futuro y plantea las principales líneas estratégicas de actuación a seguir en esta materia.

El agua es otro de los recursos naturales que debe ser consumido de forma eficiente en las ciudades. La gestión sostenible de este recurso pasa por definir estrategias que permitan conservar la mayor cantidad de agua dentro de su ciclo integral, a través de medidas innovadoras para su uso, vertido y posterior tratamiento y reutilización. Para todo ello, la innovación en esta materia, como pueda ser el uso de sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS), el aprovechamiento de aguas grises, las superficies permeables, etc. es cada vez más urgente.

Por último, desde el punto de vista social y cultural, existen dos aspectos a tener en cuenta en el modelo global de ciudad para garantizar su desarrollo sostenible. Por un lado, se deben favorecer políticas que fomenten la flexibilidad de uso de los espacios públicos de las ciudades para tender hacia un modelo adaptable que permita un uso permanente, evitando su abandono y obsolescencia. Por otro, hay que promover el desarrollo y la implementación de estrategias sostenibles para atenuar los impactos del turismo sobre el territorio, relacionados con la ocupación del espacio público y los efectos en el tráfico derivados del incremento en los desplazamientos.

De manera transversal, la investigación e innovación en las tres áreas de intervención propuestas para la promoción del metabolismo circular de las ciudades, a saber la movilidad, el agua y cambios socioculturales, pueden contribuir a mejorar el conocimiento de determinadas estrategias de planificación, de modo que orienten a los responsables políticos a adoptar decisiones más integradas y sostenibles. En este sentido, resulta fundamental la participación en invertir en proyectos de I+D+i y en pilotos reales para el desarrollo de herramientas de diagnóstico y estrategias de intervención que faciliten a la administración local y autonómica localizar zonas prioritarias sobre las cuales priorizar sus inversiones, a partir de la recopilación de datos reales y objetivos.

F3 Gestión eficiente de los recursos ya utilizados

Por último, en la fase de gestión de los recursos consumidos, frente a la economía lineal de fabricar/consumir/tirar en una economía circular los productos deben reciclarse, reutilizarse, transformarse para volver a incorporarlos al circuito de uso, minimizando así el consumo de recursos y el crecimiento descontrolado.

La industria de la construcción es uno de los mayores consumidores mundiales de materias primas y genera muchísimos residuos que solo se reciclan en una pequeña parte. Disminuir estas cantidades impactaría muy positivamente en la sostenibilidad. Por eso es importante que los materiales y productos de construcción tengan una vida circular, sean reciclables, reutilizables y que no generen residuos. El edificio y la vivienda, entendidos como producto final del sector de la construcción, deben diseñarse, usarse y reutilizarse de manera que se regeneren indefinidamente, incorporándolo de nuevo al parque edificatorio. Es pues necesario que se puedan adaptar y rehabilitar para atender nuevas necesidades y modos de habitar.

F3.1 Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de los residuos

Los residuos de construcción y demolición representan aproximadamente un tercio de todos los residuos generados en la Unión Europea. Consciente de su trascendencia y de que no siempre se identifican y recuperan los materiales aprovechables, la Directiva 2008/98/CE sobre residuos fija como objetivo para 2020 reciclar el 70 % de los residuos de construcción y demolición, de manera que se potencie su reciclaje y reutilización y, con ello, la transición hacia una economía circular.

Para alcanzar estos objetivos es necesario contar con una estrategia integral de gestión que combine la prevención, el reciclado y la recuperación de energía, debiendo de estar enfocada hacia los siguientes frentes o líneas de actuación: mejorar el conjunto de los procesos que intervienen en el conjunto de la gestión, garantizar una correcta recogida, transporte y su posterior clasificación selectiva de los residuos, y garantizar la trazabilidad, el rastreo y la transparencia de los residuos.

Comenzando por el lugar en que se generan, es necesario disponer de procedimientos de identificación, separación y clasificación en obra que garanticen el máximo aprovechamientos de los

residuos como materias primas secundarias y minimicen el impacto medioambiental de residuos peligrosos y contaminantes. El principal factor que condiciona el aprovechamiento es la separación selectiva de residuos en obra. Separar y clasificar los materiales, in situ, proporciona una mayor cantidad de materias primas secundarias de mayor pureza y calidad, reduce los costes de transporte y evita intermediarios. Esto adquiere especial relevancia en las demoliciones dado que son las actuaciones que, con diferencia, mayores cantidades de residuos generan. Cabría por tanto definir un procedimiento específico para gestionar eficientemente los residuos procedentes de los derribos.

En segundo lugar, es necesario garantizar una correcta recogida, transporte y su posterior clasificación selectiva de los residuos en las plantas de tratamiento que posibilite su reutilización y reciclaje, con su procesamiento como material de relleno o su aprovechamiento como combustible para la generación de energía. Como ya se ha dicho anteriormente, en paralelo, es necesario fomentar la confianza en los productos del reciclado mediante normas de producto, sistemas que garanticen su calidad, y con el uso de sellos y/o distintivos de calidad o adecuación técnica. Para el adecuado tratamiento de los residuos se ha de disponer de una adecuada distribución geográfica de centros de transformación, tratamiento y reciclaje de residuos de construcción y demolición. Para ello se debe planificar la implantación de una red de instalaciones acorde a las necesidades reales de cada zona, y contar con una bolsa de reserva de espacios destinados a este tipo de instalaciones y con mecanismos ágiles de concesión de permisos para su implantación. Una red local eficiente propicia que el reciclaje sea una alternativa atractiva y rentable frente a la deposición en vertederos. En paralelo se debe fomentar el uso de plantas de reciclaje temporales e in situ y trituradoras que posibilite el tratamiento de los residuos a pie de obra a pie de obra.

Por último, en todas las fases del proceso, y muy especialmente cuando se trata de residuos peligrosos, es imprescindible garantizar la trazabilidad, el rastreo y la transparencia de los residuos, evitando impactos no deseados en el medioambiente debidos a un insuficiente y/o ineficaz control y vigilancia de los residuos. Cabe por tanto definir responsabilidades y establecer procesos de documentación y trazabilidad en todas las etapas, preferiblemente mediante registros electrónicos, que eviten dispersión de los residuos y su vertido incontrolado. Las distintas administraciones y organismos han de disponer, de manera coordinada, las herramientas informáticas

necesarias para realizar un ordenado control y seguimiento documental del proceso de gestión de los residuos.

En este contexto, la Generalitat ha de ser ejemplar con sus actuaciones, realizar una gestión responsable y contribuir en avanzar en la consecución de los objetivos. Las licitaciones públicas para la redacción de proyectos y ejecución de obras deben asumir y sistematizar criterios que exijan y promuevan el uso de materias primas secundarias procedentes de la construcción, la reforma y la demolición de edificios e infraestructuras. Se requiere un marco normativo que regule, mediante una ordenanza municipal normalizada para el conjunto de los municipios de la Comunitat, los aspectos relativos a la gestión de los residuos en cuanto a la documentación, fianzas y controles de seguimiento exigidos en la expedición de licencias de obra, rehabilitación y reforma.

Desde la administración se debe favorecer la prevención y la anticipación. Ha de propiciar, pues, condiciones de inversión favorables que mejoren el uso eficiente de los recursos naturales. Los beneficios fiscales y subvenciones pueden servir para impulsar nuevas líneas de investigación para el desarrollo de nuevos materiales reciclados, productos de construcción más eficientes, y mejoras en el diseño y la planificación de los proyectos que contribuyan a disminuir el consumo de recursos naturales, y a crear nuevas tecnologías y actividades empresariales alineadas con la economía circular. Adicionalmente, la política destinada a restringir al máximo el vertido de residuos en vertederos debe ir acompañada de una estrategia fiscal que favorezca el depósito de residuos en plantas de tratamiento y reciclaje frente a la entrega en vertederos y que fomenten e incentiven la transformación de residuos en materias primas secundarias. Estos ingresos pueden servir de motor para la promoción, desarrollo y comercialización de productos y materiales de construcción reciclados.

F3.2 Regeneración continua de la vivienda

Las viviendas en la economía circular deben posibilitar transformaciones espaciales y nuevas estrategias habitacionales sin generar residuos. Por eso, en primer lugar, cabe insistir en el fomento de la rehabilitación de edificios de viviendas y la mejora de su estado de conservación, con el fin

de que se mantengan en el mercado y no caigan en desuso. En concreto se trataría de mejorar las condiciones de habitabilidad y accesibilidad de las viviendas existentes, evitando la infravivienda y facilitando su incorporación al mercado de alquiler.

Por ello es perentorio el fomento de la cultura de la rehabilitación de la vivienda a nivel de la ciudadanía. Es necesario transmitir por qué es importante rehabilitar y mantener las viviendas, mostrando las ventajas y beneficios que se pueden obtener: mejorar la calidad aumentando el confort, evitar el derroche energético, disponer de una vivienda más accesible para las personas mayores y, además, alargar la vida de la vivienda. Ello ha de realizarse en cooperación con los agentes implicados para fomentar y facilitar el proceso de rehabilitación, apostando por un modelo colaborativo más descentralizado que apueste por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil.

En el eje estratégico *D. Impulsar un modelo social de la rehabilitación* se definen las líneas de acción y actuaciones necesarias para fomentar la rehabilitación y mejorar las condiciones de la vivienda existente.

F3.3 Uso intensivo del patrimonio construido

A nivel urbano, en consonancia con el sentido ampliado de vivienda que este *Libro Blanco* defiende, ha de fomentarse instrumentos eficaces para la definición y ejecución de estrategias de regeneración urbana que faciliten intervenciones de renovación y regeneración de barrios respetando las preexistencias más allá de criterios patrimonialistas y priorizando la permanencia de sus habitantes. Así, siguiendo la pauta marcada por la ONU en 2016 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible para conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, las áreas urbanas degradadas con alto nivel de vulnerabilidad en la Comunitat Valenciana han de ser intervenidas por medio de estrategias de regeneración urbana integrada y promover espacios públicos de calidad. Por ello es imprescindible definir un Plan Estratégico de Regeneración Urbana y redactar la Agenda Urbana Valenciana para planificar y diseñar futuras intervenciones en los municipios valencianos. Este Plan contendrá las acciones previstas para la

ejecución de una estrategia de regeneración global con el fin de remodelar a medio y largo plazo las áreas más vulnerables de la Comunitat Valenciana.

Para su definición se debe contar con un diagnóstico previo, basado en una serie de indicadores urbanos, que evalúe diferentes aspectos morfológicos, sociales y económicos para identificar el escenario real sobre el cual intervenir. El Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS) constituye, en este sentido, una herramienta básica para establecer prioridades y optimizar la toma de decisiones en materia de regeneración urbana, ya que los datos estadísticos que maneja están validados por las administraciones locales que disponen de información directa del tejido urbano y edificado. Este visor cartográfico se ve complementado con la información práctica obtenida de los resultados de diferentes proyectos de I+D+i centrados en la caracterización y diagnóstico del parque edificatorio¹²³ o la recopilación de intervenciones y experiencias urbanas que ya se han puesto en marcha en la Comunitat Valenciana.

Las autoridades deben desarrollar políticas y establecer prioridades a la hora de definir el destino de los fondos regionales y europeos disponibles para esta materia. Por otro lado, es fundamental que los municipios dispongan de unas directrices de referencia para el desarrollo de sus estrategias locales y cuenten con ayuda para impulsar futuras Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana y Rural (ARRUR), así como orientación para acceder a la financiación FEDER en sus intervenciones urbanas.

123. Véase, por ejemplo, los proyectos competitivos de ámbito europeo coordinados desde el Instituto Valenciano de la Edificación, como ACCENT, ENERFUND, REPUBLIC-MED o URBANLABS. Más información: en <http://www.five.es/proyectos-internacionales/>.

Resituvar la vivienda

G1 Diagnóstico y evaluación: Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana

- G1.1 Diagnóstico de la situación habitacional
- G1.2 Difusión y divulgación de la información
- G1.3 Seguimiento de las actuaciones y políticas en materia de vivienda
- G1.4 Foro de participación entre agentes

G2 Innovación en el diseño: CaLab

- G2.1 Registro y análisis de la actualidad en materia de vivienda
- G2.2 Investigación y experimentación sobre nuevos modelos de vivienda
- G2.3 Formación en competencias relacionadas con la vivienda

G

**Orientar la vivienda
a los retos de futuro**

279

En gran medida, uno de los retos más difíciles de salvar en política de vivienda es anticiparse a las necesidades futuras. Ello viene motivado, por una parte, por la especificidad de la vivienda en el actual contexto socioeconómico y, por otra, por la falta de soporte objetivo sobre el que disponer medidas concretas. En coherencia con el diagnóstico proporcionado en la primera parte, la vivienda en general y muy particularmente en la sociedad valenciana no satisface las demandas actuales. Los cambios acelerados en los modos de habitar, la creciente dificultad en el acceso a la vivienda y la rigidez estructural del parque de viviendas dificulta el ajuste de la vivienda a las exigencias de sus ocupantes. En segundo lugar, la falta de continuidad en las políticas públicas de vivienda se manifiesta con especial crudeza en la ausencia de órganos permanentes que proporcionen a la administración datos fiables y actualizados sobre el estado del parque de vivienda.

Para paliar esta situación y orientar la vivienda en la Comunitat Valenciana hacia los retos de futuro se recomienda la continuación medidas concretas de desarrollo de dos organismos ya constituidos: el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana y CaLab. El primero estará fundamentalmente orientado a diagnosticar y evaluar el parque de vivienda y medio urbano, en tanto que el segundo conformará una plataforma de innovación e investigación en materia de diseño de vivienda.

G1 Diagnóstico y evaluación: el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana

Toda política de vivienda ajustada a las necesidades específicas de la sociedad, avanzada en sus estrategias y eficaz en sus medidas de actuación, ha de apoyarse en datos fiables. Con tal fin, en cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera de la *Ley por la Función Social de la Vivienda* en la Comunitat Valenciana, se ha creado el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana (OHSU) dependiente de la conselleria competente en materia de vivienda. Sus funciones concretas han de ser aun reguladas, pero, en cualquier caso, estarán guiadas por aquellos recogido en la Ley. Así, el OHSU se ha creado "con la finalidad de conocer la situación en términos cuantitativos y cualitativos de la vivienda en general y de la vivienda pública en particular, la distribución territorial y la inserción en los respectivos tejidos urbanos, así como para medir, de acuerdo con los indicadores que se establezcan por reglamento, la segregación urbana existente y la adaptación de la situación de acceso a la vivienda al modelo económico determinado por las políticas públicas valencianas".

Pero, por otra parte, en la medida en que la política de vivienda tal y como reiteradamente se ha apuntado en este *Libro Blanco de la Vivienda* no puede entenderse reducida al espacio concreto de la vivienda, es necesario integrar desde la perspectiva de la "socialización de la vivienda" otros sectores de la gestión pública. El OHSU, por tanto, incluye políticas urbanas desde las claves de la inclusión, y colaborará en el diagnóstico y evaluación de las condiciones urbanas.

En suma, cabe destacar fundamentalmente cuatro objetivos a desarrollar por el OHSU. En primer lugar, diagnosticar, desde una perspectiva holística, la situación habitacional de las personas, los recursos habitacionales públicos y privados, y la segregación urbana. En segundo lugar, informar sobre los resultados del diagnóstico y el estado de la cuestión, desde el ámbito local hasta el internacional, a la Conselleria competente en materia de vivienda y al público en general. En tercer lugar, evaluar el impacto de las políticas públicas, y en particular de las políticas de la Generalitat, en materia de vivienda y segregación urbana. Por último, el OHSU velará por constituir un foro de intercambio de opiniones e intereses de los diferentes agentes involucrados en cuestiones habitacionales, tanto públicos como privados.

G1.1 Diagnóstico de la situación habitacional

Este objetivo del OHSU se realizará a partir de la recopilación, el análisis y diagnóstico de datos e información cuantitativa y cualitativa, provenientes de la Generalitat y otros organismos y entidades públicos y privados, y de la realización de encuestas y estudios propios.

Cobra especial protagonismo en este contexto, el seguimiento de la función social de la vivienda. De nuevo, esta función se abordará desde una perspectiva holística, que incluya la realidad social y económica del parque de vivienda y sus habitantes. Se deberá poner especial atención al ejercicio del derecho tal y como lo define la *Ley por la función social de la vivienda* en todas sus facetas, como pueda ser la garantía de suministros básicos y la corrección de situaciones de vulnerabilidad urbana, entre otros.

Para ello, se elaborarán indicadores propios que permitan elaborar el estudio de, por ejemplo, los precios de la vivienda y su evolución, detectar los desequilibrios entre la oferta y la demanda, y delimitar las zonas de mercado tensionado. Igualmente se establecerán indicadores sociales de exclusión a partir de las determinaciones de las leyes en materia de función social de la vivienda que puedan regular el ejercicio de derechos subjetivos, tanto en vivienda como en el entorno urbano.

G1.2 Difusión y divulgación de la información

El OHSU informará sobre los resultados del diagnóstico y el estado de la cuestión, desde el ámbito local hasta el internacional, a la Conselleria competente en materia de vivienda y al público en general, por medio de plataformas digitales, informes, jornadas, publicaciones o medios semejantes. Con tal fin, se establecerán mecanismos específicos de colaboración con CaLab, de manera que puedan ambas plataformas retroalimentarse virtuosamente.

Con arreglo a ello conviene constituir un soporte digital que posibilite el acceso a la producción institucional de datos estadísticos, estudios e informes, que sean reflejo objetivo de la realidad de la vivienda y la segregación urbana, siempre con el máximo respeto a la normativa vigente en

materia de protección de datos. Esta plataforma proveerá datos no solo a la propia administración de la Generalitat y otras administraciones públicas, sino también a sectores interesados y la ciudadanía en general. Entre otros documentos, el OHSU elaborará publicaciones de divulgación del conocimiento y de la normativa en materia de vivienda y segregación urbana, para mejorar el acceso de la ciudadana no experta al conocimiento y la regulación normativa, y fomentar su participación. Asimismo, promoverá y participará en actividades de difusión en estas cuestiones. Se priorizará en este contexto la colaboración con los consejos municipales y las Oficinas Locales de Vivienda, o cualquier otro órgano equivalente, en sus labores de seguimiento y gestión.

G1.3 Seguimiento de las actuaciones y políticas en materia de vivienda

En el contexto de la aplicación de la *Ley por la función social de la vivienda* es un objetivo prioritario del OHSU evaluar el impacto de las políticas públicas y, en particular, de las políticas de la Generalitat en materia de vivienda y segregación urbana para medir su eficiencia, eficacia, equidad y ajuste a objetivos, y garantizar la transparencia de la actuación pública. De este seguimiento pueden derivar, llegado el caso, propuestas concretas de correcciones o mejoras que velen por la función social de la vivienda atendiendo al margen presupuestario y competencial de la Generalitat. En materia legislativa y normativa, el OHSU podrá igualmente ejercer labores de asesoramiento sobre la planificación de la acción normativa en el ámbito de la vivienda y la ciudad.

G1.4 Foro de participación entre agentes

Finalmente, el Observatorio de la Vivienda y de la Segregación Urbana debe configurarse como un modo de participación, pero también como cauce para llevar los intereses de la mayoría de la sociedad a los espacios de toma de decisión, de forma bidireccional, para en su caso, proponer las medidas necesarias en cada momento. Permitirá el impulso compartido entre las Administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil organizada, con capacidad de cooperación y de cogestión en la planificación estratégica de las políticas públicas, y favorecerá que todos los agentes puedan exponer sus propuestas, demandas y sugerencias.

La plataforma de innovación e investigación en la vivienda CaLab desempeña labores fundamentalmente de registro, de experimentación y de formación.

G2 Innovación en el diseño: CaLab

Para afrontar con garantías la política de vivienda se requiere de una estructura de trabajo, permanente y especializada, que dote de continuidad a las iniciativas emprendidas en el plano político en especial en materia de innovación e investigación. En febrero de 2018, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Ordenación del Territorio presentó públicamente la plataforma CaLab, en tanto que apuesta decidida por avanzar en este sentido. Desde este momento inaugural, se sentaron las bases de esta plataforma de innovación e investigación en la vivienda articuladas a partir de tres amplios objetivos: dotarse de un registro en el que quede a libre disposición los avances alcanzados en materia de vivienda, fomentar la innovación con arreglo a los objetivos estratégicos fijados a nivel autonómico en coordinación con las directrices europeas y formar a todos los agentes involucrados.

G2.1 Registro y análisis de la actualidad en materia de vivienda

285

En primer lugar, una política de vivienda ajustada a la actualidad ha de establecerse a tres tiempos. Debe realizarse una labor aun acometida parcialmente de estudio y diagnóstico del pasado, tanto a nivel de análisis de las políticas de vivienda emprendidas en otros momentos, como el análisis empírico de la realidad construida con el fin de localizar y cuantificar las necesidades reales del sector. Se deberá dar especial énfasis al establecimiento de protocolos que mejoren la toma de datos y mecanismos solventes de predicción de las futuras necesidades o los futuros problemas que vayan a sobrevenir en el ámbito de la vivienda. Esta función recaerá fundamentalmente en el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana, de cuyos detalles se da cuenta en el correspondiente apartado, y cuya coordinación con CaLab deberá estar garantizada. En concreto, este último ejercerá de archivo centralizado de la actualidad de la vivienda, tanto a nivel local y autonómico, como estatal e internacional, y así solventar la actual dispersión y falta de información estructurada sobre el problema de la vivienda.

A nivel estratégico, las iniciales prioridades del registro atenderán a tres grandes áreas. En primer lugar, se ha de abordar trabajos sobre nuevas estrategias habitacionales acordes a las demandas y anhelos de la sociedad. Se ha de priorizar propuestas para la edificación existente, frente a la obra nueva, y la vivienda social frente a la libre. Puede incluir análisis tipológicos, de diseño en la vivienda, innovaciones técnicas o cualquier otro recurso arquitectónico que proporcione alternativas habitacionales.

En segundo lugar, se ha de emprender un análisis crítico de la normativa vigente en la Comunitat Valenciana en materia de vivienda, poniendo en evidencia su influencia en la oferta habitacional. Podrá incluir propuestas de modificación, análisis de las consecuencias derivadas de su aplicación, comparativas con otras normativas de interés en este contexto de reflexión...

Por último, se estudiarán soluciones técnicas y/o tecnológicas que promuevan una cierta normalización de los procesos constructivos sin renunciar a la defensa de la diversidad. Estas pueden implicar procesos que favorezcan la flexibilidad en la vivienda o su adaptabilidad a diferentes escenarios, pero también soluciones prefabricadas o semi-prefabricadas para la intervención a gran

escala en edificación existente. Se ha de atender preferiblemente las soluciones de bajo coste.

G2.2 Investigación y experimentación sobre nuevos modelos de vivienda

CaLab pretende ser un laboratorio para la innovación en vivienda centrado en las personas. Las directivas europeas en eficiencia energética y sus transposiciones a nivel nacional hacen hincapié en reducir el impacto que la edificación supone en el medio ambiente a través de la rehabilitación energética de los edificios. Sin embargo, este impacto tiene lugar en dos direcciones: el impacto ambiental exterior, así como el impacto en los usuarios finales que ocupan los interiores de estos edificios, influyendo de modo determinante en su calidad de vida. Así, ¿es posible diseñar o rehabilitar viviendas con bajo impacto ambiental exterior que además impacten de forma positiva en sus ocupantes mejorando su calidad de vida?

Estudios previos indican que las condiciones de los espacios, como la calidad del aire, la temperatura y el nivel de ruido, la accesibilidad, la calidad y la flexibilidad en la distribución de los espacios, etc., tienen un efecto en el bienestar de los usuarios. Otras investigaciones apuntan a que considerar estos parámetros en el diseño puede influenciar de forma positiva la salud y el bienestar de los ocupantes (la pobreza energética está relacionada con una mayor prevalencia de enfermedades físicas y mentales). Asimismo, enfocar la renovación de las viviendas o el diseño de nuevas viviendas como una forma de mejorar la calidad de vida de sus ocupantes también es una forma de hacer atractivas estas inversiones, sobre todo en condiciones climáticas tan benignas como las de la Comunitat Valenciana, en las que el período de retorno de las inversiones en eficiencia energética puede ser demasiado largo si únicamente consideramos los flujos económicos. Renovar la vivienda con el foco puesto en el propio usuario o la usuaria es invertir en su persona.

Así, CaLab trabajará en la dirección de la eficiencia energética, la accesibilidad, la sostenibilidad, la flexibilidad, etc. de los espacios de vivienda con el foco puesto en los propios ocupantes. En este sentido, cabe destacar que la Conselleria de Vivienda, a través del EVha y el IVE, participará en dos proyectos europeos del programa H2020: Triple A-Reno y HAPPEN vinculados con este tema. Las líneas de trabajo fundamentales serán, pues:

- Desarrollar materiales, productos y procesos avanzados, de bajo impacto ambiental, sostenibles y con nuevas aplicaciones de valor añadido, de forma sostenible y eco-eficiente, cuyos beneficios redunden en el usuario
- Desarrollar modelos innovadores de comercialización de bienes de consumo a escala nacional e internacional
- Desarrollar productos de consumo personalizados que incorporen valor añadido gracias al diseño y prestaciones diferenciadas, respondiendo a necesidades individuales de los clientes
- Propiciar procesos colaborativos innovadores en los sistemas de diseño, producción, organización, logísticos y de distribución, en toda su cadena de valor, a escala local e internacional

Estas líneas de trabajo pueden desarrollarse asimismo en áreas que afectan, por ejemplo, al diseño de la vivienda o la normativa vigente.

G2.3 Formación en competencias relacionadas con la vivienda

Por último, es igualmente necesario que, junto con las labores de registro y experimentación, CaLab asuma un papel central en la formación sobre cuestiones relacionadas con la vivienda a todos los agentes involucrados, potencie y difunda la investigación y el estudio del problema de la vivienda. Para ello se busca la complicidad con las instituciones educativas consolidadas, como puedan ser las universidades, pero también institutos de formación profesional o semejantes. Con tal fin, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Ordenación del Territorio ha suscrito una cátedra con la Universitat Politècnica de València, la Càtedra Habitatge, a quien se le encomienda esta labor. Se pueden destacar al menos tres áreas que deben desarrollarse simultáneamente.

En el ámbito universitario se tiene que promover programas de doctorado y postgrados que, desde una perspectiva multidisciplinar, aborden el problema de la vivienda y doten en el futuro a la sociedad de personal altamente cualificado en la materia. En el ámbito profesional ha de promoverse módulos específicos de formación en competencias relacionadas con la vivienda (legislativas,

técnicas, conceptuales...) que favorezcan el acompasamiento de las políticas públicas de vivienda con la acción profesional liberal. Y, por último, en general ha de acometerse una intensa labor divulgativa para hacer comprensibles las acciones emprendidas e informar sobre las mismas para proporcionar elementos de juicio concretos que promuevan la participación ciudadana.

H1 Regulación de la calidad

- H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda
- H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda

H2 Verificación de la calidad

- H2.1 Definición de sistemas y procedimientos de control de los niveles de calidad
- H2.2 Participación de los agentes de la edificación en el control de los niveles de calidad

H3 Fomento de la calidad

- H3.1 Promoción de la cultura de la calidad en la ciudadanía
- H3.2 Instrumentos técnicos de apoyo a los profesionales
- H3.3 Reconocimiento de la calidad
- H3.4 Mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo
- H3.5 Aumento de la competitividad y calidad del sector empresarial
- H3.6 Incentivos económicos a la calidad
- H3.7 I+D+i en el ámbito de la calidad de las viviendas

H

Mejorar la calidad de la vivienda

289

La Administración ha de adoptar un papel activo que permita alcanzar el reto de la mejora continua de la calidad en la edificación. El proceso que involucra la calidad de los edificios, y más concretamente de las viviendas abarca la totalidad del proceso constructivo. Comprende la concepción del edificio, la ejecución de las obras, y el mantenimiento y conservación durante su vida útil, incluida su rehabilitación. Es, en efecto, constatable en la actualidad una mayor concienciación respecto de la calidad de la edificación y las repercusiones que ello puede tener en la calidad de vida, y más recientemente respecto de la sostenibilidad de los procesos edificatorios y urbanizadores, en su triple dimensión ambiental, social y económica.

En términos generales, se entiende por calidad de un edificio el conjunto de características y prestaciones orientadas a satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios. La calidad, por tanto, está íntimamente relacionada con la satisfacción de las condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las viviendas. Con este fin, se establecen unos niveles mínimos o básicos de calidad fijados por medio de la normativa técnica de edificación. El nivel de calidad de un edificio se fija con arreglo a este nivel mínimo, siendo por tanto mayor cuanto más se supere este.

En la Comunitat Valenciana hay una larga trayectoria en políticas de calidad con actuaciones enfo-

cadadas a desarrollar e impulsar la calidad en la edificación. En 1994 se constituyó el Plan de Calidad de la Vivienda y la Edificación entre las diferentes administraciones autonómicas y la administración central, como sistema de coordinación, planificación y desarrollo de estudios y documentos orientados a mejorar la calidad de los edificios, en particular los de vivienda. Desde la Comunitat Valenciana se ha participado activamente en este Plan desde su aprobación y coordinación, desarrollando multitud de iniciativas, acciones, documentos y normativa, entre otras.

En el contexto del Plan de Calidad y de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación [LOE], la Generalitat Valenciana aprueba la Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación [LOFCE] con el objeto de regular y fomentar la calidad del proceso de la edificación. Esta ley establece mecanismos para estimular la superación de la calidad sobre los mínimos normativos, a través del reconocimiento de los logros de los agentes del sector, apoyando la mejora de la competencia en calidad, el incremento de la comunicación, la información y la transparencia del sector. Asimismo, la ley tiene en especial consideración a los usuarios de la edificación, estableciendo exigencias a los agentes intervinientes sobre el producto edificado, durante el proceso de construcción y vida útil del edificio, atribuyendo a aquellos un papel activo en el ciclo de vida útil.

Con el objetivo de mejorar la calidad de la edificación, y de promover la innovación y la sostenibilidad, la administración central aprueba el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación en 2006 [CTE], que establece el marco normativo por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios, incluidas sus instalaciones, para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad, en desarrollo de lo previsto en la disposición final segunda de la LOE.

Para conseguir el objetivo de mejorar la calidad de las viviendas en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la LOFCE establece tres líneas de acción a desarrollar por la Administración:

- a. Regular la calidad: mediante la elaboración de una normativa técnica que desarrolle y fije los requisitos básicos de la edificación, sus niveles de calidad mínimos y los modos de alcanzarlo
- b. Verificar la calidad: mediante el establecimiento de procedimientos de gestión y técnicas de control que evalúen la obtención de los niveles de calidad especificados en la normativa técnica

- c. Fomentar y promover la calidad:
mediante acciones destinadas a generar conocimiento, mejorar la profesionalidad, impulsar la transparencia en el sector, mejorar la información a profesionales y usuarios, y diferenciar la excelencia mediante sistemas de acreditación, de certificación o de evaluación

La administración autonómica tiene un campo privilegiado de actuación en esta materia ya que cuenta, al amparo del Estatuto de Autonomía, con competencias en materia de vivienda y defensa de los consumidores y usuarios, y, en virtud de las transferencias, en materia de regulación y control de la calidad de edificación y del patrimonio arquitectónico.

124. Decreto 184/2013, de 5 de diciembre, del Consell, por el que se modifica el Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.

125. Orden de 7 de diciembre de 2009 de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad en desarrollo del Decreto 151/2009 de 2 de octubre, del Consell.

126. Decreto 1/2015, de 9 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de la Calidad en Obras de Edificación.

127. Decreto 25/2011, de 18 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el libro del edificio para los edificios de vivienda.

128. Decreto 53/2018, de 27 de abril, del Consell, por el que se regula la realización del informe de evaluación del edificio de uso residencial vivienda y su Registro autonómico en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

129. Decreto 132/2006, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regulan los Documentos Reconocidos para la Calidad en la Edificación.

130. Orden 1/2011, de 4 de febrero, de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte, por la que se regula el Registro de Certificación de Eficiencia Energética de Edificios.

131. Decreto 39/2015, de 2 de abril, del Consell, por el que regula la certificación de eficiencia energética de edificios.

H1 Regulación de la calidad

Fruto de la labor desarrollada en las últimas décadas desde la Conselleria con competencia en calidad en la edificación, la Comunitat Valenciana dispone de un conjunto normativo innovador relacionado con la calidad en la edificación, que queda estructurado con la aprobación de la LOFCE. A este respecto, se pueden destacar normas referentes en el campo de la especificación de la calidad, como es el caso de la normativa de Diseño y Calidad en la Vivienda [DC09];^{124 y 125} y referentes en la gestión y control de la calidad, como el Libro de Gestión de Calidad de Obra,¹²⁶ referentes en la vida útil de los edificios, como el Libro del Edificio¹²⁷ y el Informe de Evaluación de Edificios de Vivienda [IEE.CV];¹²⁸ y referentes en la infraestructura de la calidad, como la regulación de Documentos Reconocidos para la Calidad en la Edificación¹²⁹ y la Certificación de Eficiencia Energética y su Registro.^{130 y 131}

H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda

Con el objeto de revisar y mejorar la normativa vigente de acuerdo con las necesidades reales de los usuarios es necesario analizar y estudiar el nivel actual de la calidad en las viviendas, tanto en obra nueva como en vivienda existente.

La realización de estudios sobre la percepción que tienen los ciudadanos de la calidad de sus viviendas (encuestas, participación de las asociaciones de usuarios y consumidores, de los colegios de administradores de fincas, etc.) puede proporcionar información muy valiosa a la hora de detectar qué aspectos de la calidad son más valorados por los usuarios y en los que es necesario incidir de forma prioritaria.

Si se trata de obtener información objetiva sobre puntos débiles en la calidad de las viviendas, es interesante realizar estudios sobre daños y reclamaciones, contando con la participación de las compañías aseguradoras que operan en el sector de la construcción y los servicios de atención al consumidor. De esta manera se pueden detectar las fases críticas del proceso constructivo en la edificación residencial, y enfocar adecuadamente las políticas de mejora de la calidad y las nuevas normativas.

Además, es necesario lanzar una mirada hacia el futuro mediante la investigación de los retos y nuevas tendencias en construcción de la edificación residencial con participación de asociaciones de promotores y empresarios de la construcción, colegios profesionales, asociaciones de consumidores, universidad, asociaciones de fabricantes, asociaciones de laboratorios, entre otros. Este trabajo puede estar enmarcado en la plataforma CaLab, constituida como plataforma de innovación e investigación en la vivienda y desarrollada en la línea de acción *G2 Innovación en el diseño*.

En relación con la calidad de la edificación existente de mayor antigüedad, los Informes de Evaluación de Edificios de uso residencial de Vivienda en la Comunitat Valenciana, IEEV.CV, van a proporcionar información detallada sobre los resultados obtenidos en las inspecciones. Estos datos ayudarán a conocer y planificar políticas destinadas a conservar y rehabilitar viviendas con los adecuados niveles de calidad. Este aspecto está desarrollado en las líneas de acción *D1 Mejora del conocimiento del estado de conservación del parque de vivienda existente* y *G1 Diagnóstico y evaluación: el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana*.

H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda

Actualmente existe gran dispersión y complejidad en la normativa reguladora aplicable a la vivienda, así como, en ocasiones, la falta de adecuación a la realidad actual o el vacío legal en determinados aspectos. Asimismo, la regulación en determinados ámbitos es competencia de diferentes administraciones, central, autonómica y local, situación que complica más su aplicación, interpretación y cumplimiento. Ante este panorama, conviene abordar el diseño, desarrollo e implementación de un marco normativo avanzado que armonice y simplifique el contexto actual. Esta revisión no puede perder de vista las nuevas directrices europeas, orientando necesariamente la reglamentación hacia su trasposición y cumplimiento. Sobre ello se ha abundado en el punto 2.1.5 *El contexto europeo* del Análisis y diagnóstico del presente LBV, aunque cabe recordar la importancia que se le concede a la mejora de la habitabilidad como garantía de acceso a una vivienda digna.

Las conclusiones derivadas del apartado anterior, *H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda*, determinan la conveniencia de revisar la reglamentación actual o establecer nuevas

La revisión de la normativa en materia de diseño y habitabilidad aspira a consolidar el modelo de rehabilitación frente a la obra nueva y superar modelos estandarizados de vivienda.

normativas que resuelvan aquellos puntos débiles del proceso constructivo que actualmente están generando problemas en la calidad de las viviendas. Los objetivos de mejora de la calidad deben dirigirse a los puntos sensibles, los que se denominan de apalancamiento, aquellos en los que el esfuerzo realizado produce los mejores resultados. Como temas prioritarios que sería conveniente desarrollar cabe destacar:

Normativa de diseño y habitabilidad

La revisión de la normativa vigente, las DC09 y subsidiariamente las Normas de Habitabilidad y Diseño de Viviendas en el ámbito de la Comunitat Valenciana (HD91), parte de un diagnóstico doble.

En primer lugar, la actual normativa no responde satisfactoriamente a la apuesta por la ciudad consolidada y los procesos de regeneración urbana. Tal y como se refleja en el apartado de diagnóstico, aproximadamente el 53 % del parque de viviendas es anterior al año 1980 y casi el 32 % habrá alcanzado una antigüedad de 50 años en la presente década. Es, por tanto, un parque envejecido que obliga a la intervención de forma prioritaria en los edificios de vivienda existentes en la línea de lo apuntado en el eje estratégico *D Impulsar un modelo social de rehabilitación*. En cambio, la normativa vigente está fundamentalmente concebida para los edificios de nueva planta en áreas de nuevo desarrollo. Tanto es así que apenas regula los casos de rehabilitación de edificios o la obra nueva en condiciones restrictivas, como es habitualmente el caso de la ciudad consolidada. Además, aquella que regula la rehabilitación está dispersa y gestionada por diferentes niveles y sectores de la administración. Es preciso, por tanto, operar simultáneamente sobre diversos niveles y competencias de la administración para articular un marco normativo coherente y eficiente.

En segundo lugar, con arreglo a las directrices establecidas desde la equidad habitacional, la vivienda disponible no responde satisfactoriamente a la actual complejidad social. El planteamiento de las DC09 y HD91 está basado en el establecimiento de unas condiciones mínimas en cuanto a medidas y superficies, fundamentalmente, pero también en cuanto a compatibilidad de usos, lo que en la práctica ha llevado a una homogeneización de los tipos habitacionales.

Por todo ello se ha de emprender un análisis crítico de dicha normativa, poniendo en evidencia su influencia en la oferta habitacional, y entendiendo que la regulación de las normas de diseño y calidad de la vivienda constituyen una oportunidad para establecer transversalmente una base común a todos los ámbitos habitacionales, abriendo la posibilidad a una cierta democratización de la vivienda en términos cualitativos.

Regulación de la licencia de ocupación

Establecer sus condiciones mínimas de habitabilidad, diferenciando claramente lo que se entiende por vivienda digna y lo que se considera infravivienda, cobra especial protagonismo a la hora de modificar o ampliar la normativa. En este sentido, se considera necesaria la regulación de los procedimientos de renovación de la licencia municipal de ocupación para dar homogeneidad interpretativa en disciplina urbanística en los distintos municipios de la Comunitat Valenciana. Según la LOFCE (Cap. II), la Generalitat podrá dictar normas e instrucciones técnicas de carácter general para ordenar la actividad municipal en el otorgamiento de licencias, y los ayuntamientos podrán establecer medidas que agilicen la concesión de licencias en aquellos casos en que el proyecto se haya sometido al sistema de control o verificación regulado por la Generalitat. Actualmente, a falta de la regulación autonómica de un procedimiento unificado, se aprecian diferencias sustanciales de procedimiento, contenido, certificados técnicos, etc., en las ordenanzas municipales, en relación con el control para la concesión de las licencias. Por ello se propone un único texto normativo que recoja los requisitos, condiciones, documentación y procedimiento para la expedición de las licencias municipales de ocupación. La regulación de este procedimiento debe acreditar que la vivienda reúne las características de seguridad, funcionalidad y habitabilidad adecuadas para su uso.

Regulaciones específicas en materia de accesibilidad.

Según se describe en el apartado de diagnóstico, casi una cuarta parte de los hogares en edificios de tres o más pisos (el 23,8 %, según el ENDV 2017) declara que su edificio no dispone de un ascensor, lo que conlleva graves problemas de accesibilidad. Asimismo, el carácter evolutivo de la accesibilidad conlleva la necesidad de que las normas se revisen periódicamente para adecuarlas a los avances que puedan darse en la materia. Por todo ello, se está finalizando una propuesta

para la revisión de la regulación de la accesibilidad. Habida cuenta del nuevo desarrollo normativo en materia de accesibilidad acontecido en los últimos años, se hace necesaria la redacción de un nuevo reglamento en la Comunitat Valenciana que armonice y unifique términos y parámetros con los establecidos en la normativa estatal y en las directrices internacionales en los ámbitos de la edificación y de los espacios públicos urbanizados.

H2 Verificación de la calidad

H2.1 Definición de sistemas y procedimientos de control de los niveles de calidad

En el "Capítulo II Autorizaciones administrativas" de la LOFCE se regulan la Licencia Municipal de Edificación y de Ocupación, que tienen por objeto, entre otros, la comprobación de los requisitos básicos de calidad tanto en el proyecto como en el edificio terminado. Sobre la necesidad de armonizar y mejorar los procedimientos habituales se ha abundado en el capítulo anterior *H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda*.

En el artículo 5 de la LOFCE se definen las acciones de la Administración, entre ellas verificar la calidad. Se fijan procedimientos de gestión y técnicas de control que evalúen, en el proceso de la edificación, la aplicación de los métodos establecidos y la obtención de los niveles de calidad especificados en la normativa técnica correspondiente. En el ámbito de la calidad de la ejecución de las obras, el artículo 22 de la LOFCE define el *Libro de Gestión de Calidad de Obra* como el documento en el que se refleja la información objetiva de cómo se ha realizado la gestión de calidad, así como los resultados de las actuaciones de los diversos agentes intervinientes en la misma. Este documento, de justificación obligatoria a través de registro telemático, se desarrolla reglamentariamente a nivel autonómico por medio del Decreto 1/2015, de 9 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de la Calidad en Obras de Edificación.

H2.2 Participación de los agentes de la edificación en el control de los niveles de calidad

Por otra parte, las entidades y los laboratorios de control de calidad de la edificación toman gran relevancia como instrumentos de verificación de la calidad en el proceso constructivo. Aparecen reguladas en la LOE como agentes de la edificación y se les puede exigir responsabilidades en las asistencias de verificación y control que realicen en un proceso edificatorio. Su misión es prestar al resto de los intervinientes en el proceso edificatorio la asistencia técnica necesaria para la verificación de la calidad tanto del proyecto, como de los materiales y de la ejecución de las obras y sus instalaciones.

Verificar la calidad de la vivienda es una competencia compartida por la administración local y la autonómica. Es necesario, adicionalmente, contar con la participación de los agentes de la edificación.

En la LOFCE se definen y regulan las obligaciones de las entidades y de los laboratorios de control, y se establece que los ayuntamientos pueden estipular medidas que agilicen la tramitación para la concesión de licencias, para los proyectos que se haya sometido al sistema de control o verificación regulado por la Generalitat.

En 2010 a nivel estatal, se aprueba el Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación, para el ejercicio de su actividad. De conformidad con el artículo 5, para un mejor seguimiento de los sistemas de calidad implantados en las Entidades se posibilita al órgano competente para que pueda comprobar, verificar e investigar los resultados de la asistencia técnica. Los órganos competentes dependen de la administración autonómica, por lo que este decreto se desarrolla y actualiza en la Comunitat Valenciana en 2015 con la aprobación del *Reglamento de Gestión de la Calidad en Obras de Edificación*. Con este marco normativo, se disponen de los instrumentos adecuados para que los constructores, proyectistas, directores de obra y demás agentes de la edificación, cuenten con la asistencia de estas entidades para la verificación de la calidad en un proceso constructivo cada vez más complejo y sofisticado. Sería conveniente que se fomentara la participación estas entidades como instrumento de control de calidad y como herramienta a la hora de agilizar la tramitación de concesión de licencias de obra.

H3 Fomento de la calidad

H3.1 Promoción de la cultura de la calidad en la ciudadanía

Usar, mantener y rehabilitar adecuadamente la vivienda permite mejorar su calidad y, como consecuencia, procurar la calidad de vida de sus usuarios. La calidad en la edificación no se basa exclusivamente en las acciones de los profesionales, sino que, al igual que ocurre en otros bienes, es fundamental la participación activa del usuario en tanto que demandante de calidad en las viviendas. Esta participación sólo será posible si cuenta con la información técnica suficiente sobre los aspectos más relevantes para reconocer y mejorar la calidad de su vivienda. A través de la información y la educación, los usuarios pueden ser los prescriptores de la calidad, demandando soluciones que reduzcan los consumos energéticos y de agua; mejoren la calidad del aire, el confort acústico y la accesibilidad; incorporen energías renovables y materiales ecológicos, entre otros.

Promover la cultura de la calidad en la ciudadanía constituye una misión a largo plazo que obliga a la puesta en marcha de iniciativas de difusión, divulgación y sensibilización dirigida a los consumidores. Durante los últimos años, la Generalitat Valenciana ha puesto en marcha diferentes iniciativas dirigidas a involucrar al ciudadano en el proceso de mejora continua de la calidad en su vivienda y que se han materializado fundamentalmente en la plataforma digital www.renhata.es que contiene información que los usuarios necesitan para usar, mantener y rehabilitar la vivienda con criterios de calidad, tanto aspectos técnicos de como normativa, tramitaciones, financiación, etc.

El objetivo es aportar al ciudadano información detallada sobre los beneficios de invertir en mantenimiento y rehabilitación, por qué rehabilitar, cómo hacerlo y cuáles son los resultados, para que a través de sus decisiones promuevan obras de rehabilitación con criterios medioambientales y de eficiencia. Es necesario dar continuidad a esta línea de trabajo mediante campañas de difusión y divulgación sobre calidad, sensibilización sobre hábitos de consumo y conductas de uso, instrumentos de ayuda como guías y aplicaciones informáticas sencillas en el manejo dirigidas a los usuarios, entre otros.

Para promover una cultura de la calidad en la vivienda es fundamental contar con la complicidad del usuario convenientemente informado.

H3.2 Instrumentos técnicos de apoyo a los profesionales

En la Comunitat Valenciana se dispone desde 2006 de un sistema de documentos reconocidos por la Generalitat Valenciana para el fomento de la calidad, regulados según el Decreto 132/2006, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regulan los Documentos Reconocidos para la Calidad en la Edificación. Aun no siendo normativos, ya que su aplicación es voluntaria, sirven de referente en el sector, introduciendo los niveles recomendables que debiera adoptarse, a falta de normativa específica al respecto y como punto de consenso entre los diferentes agentes que intervienen. Se trata de una serie de guías, catálogos, cartillas de obra, herramientas informáticas, bases de datos, etc., que abordan diferentes aspectos técnicos de todo el proceso constructivo: fase de proyecto, fase de ejecución de obra y fase de uso y mantenimiento. Esta línea de acción está en constante desarrollo para lograr responder a los nuevos retos y demandas del sector, y asegurar y consolidar la mejora continua del proceso edificatorio, a partir de las directrices siguientes:

- Posibilitar y clarificar la aplicación e interpretación de la normativa, mediante guías y herramientas que ayuden a los técnicos a justificar su cumplimiento, como la elaboración del plan de control, del libro del edificio, del IEEV.CV, de la calificación energética, etc.
- Facilitar el trabajo técnico de los profesionales mediante guías de mejora de los requisitos básicos como la accesibilidad, la eficiencia energética, la sostenibilidad; instrumentos para elaborar documentos necesarios en el proyecto como el pliego de condiciones; procedimientos para el control de calidad como las pruebas de servicio.
- Proporcionar conocimiento sobre los elementos constructivos del edificio, mediante catálogos que los clasifiquen tipológicamente y definan sus prestaciones y características técnicas.
- Facilitar la correcta utilización de productos de construcción en las diferentes fases del proceso constructivo mediante guías de familias de productos, como los revestimientos, que ayuden a los técnicos en su correcta elección, puesta en obra, control de calidad, y uso y mantenimiento adecuado.
- Posibilitar la correcta ejecución en obra de determinados elementos constructivos mediante las cartillas de obra, documentos sencillos destinados a dar apoyo a operarios y encargados de la construcción.

- Establecer protocolos de inspección, evaluación, intervención y mantenimiento de viviendas existentes. En este ámbito existe una destacada línea de trabajo de prevención, inspección y evaluación de daños para el caso de catástrofes como inundaciones, sismo, fuego, etc.
- Proporcionar información sobre los costes de la construcción como bases de precios para la elaboración de los presupuestos y mediciones de los proyectos; aplicaciones informáticas para la estimación de costes de las reformas más habituales como cocinas y baños, accesibilidad en zaguanes; estudios sobre la evolución de los costes de la construcción, costes unitarios de ejecución de edificación residencial, etc.
- Ofrecer información y conocimiento para establecer estrategias de diseño y regeneración urbana, mediante guías que favorezcan la accesibilidad universal, introduzcan la perspectiva de género en el diseño y fomenten la eficiencia energética y el desarrollo sostenible.
- Introducir nuevas tecnologías, procedimientos y relaciones en el sector como la implantación de la metodología BIM (Building Information Modeling).

H3.3 Reconocimiento de la calidad

Un medio específico para el fomento de la calidad de la edificación es el reconocimiento de productos, sistemas, servicios o agentes que participan en el proceso edificatorio y que de alguna manera lo hacen asumiendo determinados compromisos o garantías de calidad. El reconocimiento permite diferenciar la eficacia, el buen hacer o la excelencia de productos, sistemas, servicios o agentes profesionales del sector, en la parte del proceso constructivo en el que participen, y por tanto no sólo suponen un medio de identificación ante todos los agentes sociales, sino que pueden suponer incentivos como la convalidación de alguna de las obligaciones contenidas en la normativa de edificación, tal y como recoge el artículo 5 de la LOFCE. En este sentido se identifican dos niveles de reconocimiento, los registros públicos y los distintivos de calidad.

En primer lugar, los registros de acceso público se entienden como sistemas de recogida de información muy específica de los productos, profesionales o empresas y la verificación independiente del cumplimiento de determinadas condiciones en base a la información recogida. Estos registros

Un medio específico para el fomento de la calidad de la edificación es el reconocimiento de productos, sistemas, servicios o agentes que participan en el proceso edificatorio.

facilitan a los ciudadanos y profesionales identificar y localizar productos, empresas o profesionales, a través de las plataformas digitales que procesan y gestionan la información. La confianza depositada en estos registros ha de basarse en la objetividad, imparcialidad y transparencia en la gestión del registro, la cual debe ser desarrollada por un organismo independiente que favorezca el mantenimiento de estos principios y posibilite la participación de los agentes del sector.

En función de la naturaleza del registro, la información a analizar se focalizará en las garantías ofrecidas, manuales o guías de instalación o puesta en obra, posesión de distintivos, preparación técnica, solvencia económica, trayectoria profesional, etc. Se consideran registros de interés aquellos que aborden la recopilación de:

- Productos o sistemas constructivos que incorporen parámetros para la protección del medioambiente, innovación, economía circular, garantías de calidad, etc.
- Profesionales especializados en campos específicos de la edificación, metodologías innovadoras, nuevos requisitos normativos, etc.
- Empresas de servicios relacionados con la edificación como empresas constructoras, consultoras, laboratorios, etc.

En segundo lugar, los distintivos de calidad ofrecen una caracterización sencilla y asequible para que todos los agentes sociales puedan identificar productos con determinadas prestaciones, lo que refuerza su confianza a la hora de seleccionarlos en el mercado. Estos distintivos deben ser el resultado de un proceso de evaluación y certificación que permita identificar aquellos productos que superan los estándares de calidad definidos claramente por sus reglamentos. En este caso se entiende como productos a certificar los materiales o sistemas utilizados en la construcción, los servicios o empresas que intervienen en el sector de la edificación, e incluso la propia vivienda o edificio como producto final.

Los sistemas de certificación para el otorgamiento de distintivos son sistemas completos en los que se regular, de forma objetiva y consensuada con el sector, todo el proceso por medio de los procedimientos administrativos y técnicos para evaluación del producto a certificar. Esta actividad debe desarrollarse por entidades de certificación que, en cumplimiento de los requisitos

fundamentales de competencia, independencia, imparcialidad, confidencialidad y mejora continua, establezcan los reglamentos técnicos, cuenten con los procedimientos para la emisión y mantenimiento de los certificados y los implementen de forma eficaz a través de una estructura organizativa adecuada.

Como antecedentes en la Comunitat Valenciana se cuenta con experiencia previa en este sentido, como es la certificación para edificios de viviendas gestionada por el IVE, PdC Perfil de Calidad, cuya implementación incluso favoreció la concesión de ayudas económicas a VPP tal y como se referencia en el apartado H3.6. Se consideran de interés definir nuevos distintivos o promocionar los ya existentes que aborden los siguientes ámbitos:

- Certificación de productos y sistemas utilizados en la construcción.
- Certificación de profesionales según su especialidad, como la inspección y evaluación de edificios existentes a nivel estructural, energético o de la accesibilidad, la redacción de proyectos bajo determinados estándares de calidad, etc.
- Certificación de sistemas de gestión implantados en las empresas del sector, ya sean conforme a normas tipo ISO 9001, ISO 14000, OSHAS 18001, etc.
- Certificación de edificios de obra nueva, existente y/o rehabilitada según estándares de calidad que promuevan niveles de calidad superiores a lo establecido por la normativa en exigencias básicas como la accesibilidad, habitabilidad, sostenibilidad, ahorro y confort energético, confort acústico, etc.

H3.4 Mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo

En la industria de la construcción, la preocupación por la cualificación de sus trabajadores quedó reflejada en la *COM (2012) 433 Estrategias para una competitividad sostenible del sector de la construcción y de sus empresas*, donde se plantea como punto esencial reforzar la base de capital humano en el sector, pues la Comisión Europea observa una escasez importante de trabajadores cualificados en las empresas de construcción. Cuando se habla de carencia de personal cualifi-

cado se hace referencia a profesionales a pie de obra que, debido a la inestabilidad económica y laboral del país, la migración, y la falta de atractivo para las mujeres ha dejado de ser considerado una alternativa profesional para la gente joven. Por ello, en la actualidad el sector dispone de una masa laboral envejecida, con buena parte de sus trabajadores próximos a su jubilación y siendo éstos, en teoría, los más competentes, aunque no dispongan de cualificación oficial. Y todo ello sin visos de reposición, debido al escaso interés de los jóvenes por cualificarse y trabajar en el sector.

Esta situación dificulta la incorporación de innovaciones y tecnologías digitales del sector de la construcción. Por un lado, la falta de jóvenes en el sector y el envejecimiento de la masa laboral dificulta la adopción de innovaciones digitales y están haciendo que la transformación digital del sector sea más costosa y lenta. Esta lentitud, junto con la exigencia de nuevos perfiles laborales que el sistema educativo no está proporcionando, es la evidencia del diferente ritmo de integración de la tecnología en el sector y su demanda. Por otro lado, se acusa en el sector una falta de cualificación a través del sistema educativo de perfiles laborales con competencias para la innovación. En el *Informe del Observatorio industrial de la construcción en España 2018* se analizan las dificultades planteadas y se establecen diferentes propuestas que conviene tener presente según el ámbito de la formación: el ámbito universitario y la formación profesional en el sistema educativo o para el empleo.

- **Ámbito universitario.** La formación se considera un punto fuerte a mantener dentro del sector. Se sugiere el estímulo de la inversión a largo plazo en investigación, desarrollo e innovación de la mano de las universidades, tanto vía aumento del gasto público como mediante inversiones empresariales, e incluso a través de colaboración público-privada.
- **Formación profesional en el sistema educativo.** Se proponen campañas de imagen sobre la formación profesional en el sector de la construcción que sean atractivas para jóvenes e inclusivas para las mujeres, la ampliación de la oferta de títulos de FP Básica, de Grado Medio y de Grado Superior, la puesta en marcha de planes y medidas para el acercamiento de las empresas a los centros de formación, y la apuesta por una FP dual y flexible, a través de un Contrato para la Formación y el Aprendizaje acorde a las singularidades propias de las obras de construcción.

- Formación profesional para el empleo. Se proponen campañas específicas para dar a conocer y poner en valor los certificados de profesionalidad entre los trabajadores y empresas del sector, un plan específico de evaluación, reconocimiento y acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia profesional en la familia profesional de Edificación y Obra Civil, y un modelo de contrato para la formación y el aprendizaje adaptado a las necesidades sectoriales específicas de las obras de construcción.

En resumen, de este estudio se infiere la conveniencia de apostar con determinación por la cualificación oficial del personal a pie de obra, tanto desde el sistema educativo como desde la formación profesional para el empleo, y muy especialmente a través de los procedimientos de reconocimiento, evaluación y acreditación de la experiencia profesional en el caso de los trabajadores actuales del sector.

En lo que respecta a la mejora de la calidad del empleo, conviene tener presente que la construcción es una actividad en la cual intervienen numerosos agentes, tanto en los aspectos de promoción, financiación y comercialización, como en los de producción, con una parte técnica, de elaboración de proyectos y dirección facultativa y ejecutiva de la obra, controles de calidad y seguridad, y otra de producción en sentido estricto, tanto de la propia obra como en el suministro de materiales y en las tareas de instalaciones y acabados. Esto se traduce en un alto volumen de actividad que tiene gran entidad en la economía y en el empleo, tanto por su propia actividad como por la que genera en otras actividades. El Informe *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico competitividad, cohesión y calidad de vida* del Consejo Económico y Social España (2016) realiza un análisis del empleo en el sector y llega a una serie de conclusiones:

- Elevado peso de la cuenta propia que se traduce en un tamaño empresarial más reducido. El empleo en la construcción se ubica en un 46,1 % en empresas de hasta 10 trabajadores y solo en un 5 % en empresas de 250 o más trabajadores.
- Mayor proporción de empleo asalariado de carácter temporal, con tasa de temporalidad mayor al 40 % frente al 25 % en el total de la economía. Esta situación va asociada a una mayor siniestralidad laboral.

La mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo son las dos líneas directrices que pueden garantizar un sector sano y sensible a la innovación en el inmediato futuro.

- La jornada es mayormente a tiempo completo, con una frecuencia muy baja de los ocupados a tiempo parcial.
- Bajo porcentaje de mujeres, apenas un 7,5 % del total del empleo en el sector en 2015.
- El peso de la población extranjera es ligeramente mayor que el que se observa en el total de la economía.
- El nivel formativo en la construcción es claramente más bajo que en el total de sectores.

La temporalidad, precariedad y baja cualificación en el empleo, por una parte, afecta negativamente la calidad final de la edificación y, por otra, desincentiva la incorporación de los jóvenes al sector. Es necesario la mejora de la calidad del empleo en la construcción incidiendo en la formación, las condiciones laborales y la estructura de las empresas. En este sentido, la contratación pública se debería realizar teniendo en cuenta aspectos de índole social (garantía del empleo, respeto a los convenios colectivos y aspectos medioambientales) y de calidad final, y no solo criterios económicos, fundamentalmente el menor coste, que suelen terminar derivando en rebajas de derechos laborales y salariales de los trabajadores.

H3.5 Aumentar la competitividad y calidad del sector empresarial

La estructura empresarial del sector de la construcción en España se caracteriza por un gran número de pequeñas y medianas empresas. Según el informe El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico competitividad, cohesión y calidad de vida del Consejo Económico y Social España (2016), el 93,4 % de las empresas dedicadas a la construcción en 2015 eran micro-pymes, de menos de diez trabajadores, y solo 180 empresas, un 0,1 %, tenían plantillas superiores a los 200 empleados, lo que indica una elevada atomización empresarial, rasgo que se agudizó durante los años de crisis.

Las grandes empresas suelen caracterizarse por su ámbito nacional e incluso internacional, acometiendo procesos de mayor complejidad. Las empresas de menor tamaño suelen actuar en ámbitos regionales y locales, siendo su ventaja competitiva la especialización en determinadas fases

del proceso constructivo. Normalmente estas pequeñas empresas participan en el mercado de la construcción a través de subcontratas, es decir, contratadas por otras empresas de mayor tamaño.

A este respecto, en el sector de construcción el exceso en las cadenas de subcontratación ocasiona la participación de empresas sin una mínima estructura organizativa que permita garantizar sus obligaciones de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, así como a la calidad de los servicios que proporciona. La Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción aborda por primera vez una regulación del régimen jurídico de la subcontratación mediante la imposición de una serie de limitaciones objetivas a las cadenas de contratación en las obras y la exigencia de puesta en uso en ellas de una mínima estructura organizativa empresarial, lo que condiciona la subsistencia de un modelo de ordenación del trabajo basado en la externalización de actividades productivas que ha caracterizado al sector durante los últimos 30 años.

Para mejorar la competitividad y la calidad de las empresas constructoras, el estudio *Claves actuales y futuras de la competitividad en el sector de la construcción* del Observatorio Industrial del Sector de la Construcción (2011) resalta que en este momento es más necesaria que nunca la transferencia de conocimiento, para facilitar la innovación y la inversión en I+D+i para que el sector siga siendo dinámico. Dicha innovación permitirá promover nuevos modelos de negocio basados en la sostenibilidad que facilitarán alcanzar mejores resultados en las prestaciones de los edificios y una mayor duración de estructuras e infraestructuras. Además, los expertos sostienen que con la inversión en I+D+i se podrán reducir los costes de producción, se mejorará la calidad, la automatización de los procesos de ejecución y las condiciones de seguridad de los proyectos que se vayan a acometer.

Pero la principal herramienta existente para mejorar la gestión de las empresas son los sistemas de gestión de calidad, ya que permite a las empresas cumplir más fácilmente la normativa, les aporta un valor añadido a la hora de licitar con la Administración Pública y le ayuda a satisfacer las necesidades los clientes particulares. Los sistemas de gestión de la calidad se suelen complementar con sistemas de gestión medioambiental y herramientas de responsabilidad social corporativa. Utilizar estas herramientas ayuda a las empresas a ofrecer productos de mayor calidad y a mejorar su funcionamiento.

Para mejorar la competitividad y la calidad del sector hay que poner en valor las asociaciones empresariales que representan los intereses de un grupo de empresas del mismo sector o del mismo territorio.

132. Guía de proyecto del Perfil de Calidad de Ahorro de Energía y Sostenibilidad. Documento reconocido DRA 03/09.

133. Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012.

134. Orden de 20 de julio de 2009, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se establecen las condiciones para otorgar el perfil de calidad específico a los efectos de la obtención de ayudas para mejora de la calidad en las viviendas de nueva construcción con protección pública.

135. Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

H3.6 Incentivos económicos a la calidad

En 2009, la Generalitat Valenciana puso en marcha una iniciativa innovadora que otorgaba ayudas económicas a los edificios de viviendas de protección pública que obtuviesen el distintivo "Perfil de Calidad",¹³² a través del Plan Autonómico de Vivienda 2009-2012.¹³³ Una de las líneas estratégicas de dicho plan era "Fomentar la mejora de la calidad de edificación y de la eficiencia energética de las viviendas" y se materializaba en el artículo 14. Concesión de ayudas para la mejora de la calidad y eficiencia energética en las viviendas con protección pública de nueva construcción, abriendo la posibilidad de obtener ayudas económicas conforme al nivel del perfil de calidad alcanzado o según la calificación energética del edificio. Las condiciones para otorgar el perfil de calidad a los efectos de la obtención de estas ayudas quedaron reguladas en la Orden del 20 de julio de 2009.¹³⁴

Por otra parte, los diferentes planes de vivienda han contemplado ayudas económicas a la rehabilitación, acción que claramente mejora la calidad del parque residencial existente. Entre los objetivos del actual Plan Estatal 2018-2021¹³⁵ se encuentra el de mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su conservación, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal y de su sostenibilidad ambiental. De cara a futuros planes de viviendas sería interesante fomentar la calidad de las viviendas, tanto en obra nueva como en rehabilitación, incentivando la mejora de la calidad por encima de los mínimos obligatorios.

H3.7 I+D+i Innovación y desarrollo en el ámbito de la calidad de las viviendas

La Unión Europea ha decidido aplicar específicamente una condición previa para fortalecimiento de la investigación y la innovación: la existencia de un marco político estratégico de investigación e innovación para la especialización inteligente, RIS3 Estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente (Research and Innovation Smart Specialisation Strategies). Se trata de maximizar el impacto de la financiación de la UE y, en consecuencia, de asegurar que se dan las condiciones previas para unas ayudas eficaces.

El planteamiento para la Agenda RIS3 en la Comunitat Valenciana (RIS3-CV) es constituir un marco estratégico regional para las políticas de I+D+I que impulse los cambios estructurales, defina los incentivos y determine los objetivos y esfuerzos que es necesario realizar para disponer de las capacidades en el ámbito de la investigación y la innovación que contribuyan al progreso económico y social de la región.

Entre los ejes prioritarios de RIS3-CV¹³⁶ está el *Eje 2. Producto Innovador* en el que se encuentra el apartado "Hábitat: la vivienda y su entorno", donde se enmarcan las medidas a desarrollar en materia de innovación por la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana en colaboración con el Instituto Valenciano de la Edificación:

- Investigación e innovación en la calidad de la edificación
- Desarrollo de herramientas de diagnóstico, estrategias de intervención y promoción para la rehabilitación edificatoria y regeneración urbana
- Innovación para el empleo verde en el sector de la construcción
- Investigación sobre intervención y aplicación de soluciones constructivas para rehabilitación de edificios

La Dirección General, a través del Instituto Valenciano de la Edificación, tiene una larga tradición en la participación en proyectos de investigación a nivel nacional y europeo. Una de las misiones del Instituto es mejorar el posicionamiento estratégico de la Comunitat Valenciana en la Unión Europea como centro de excelencia, apoyando las políticas de vivienda y planeamiento urbano del territorio, a través de la captación de fondos europeos, fomentando la participación en proyectos competitivos de investigación, innovación, educación y cooperación territorial, en el marco de convocatorias como Horizon 2020 o programas MED.

Implementar medidas fiscales para recompensar aquellos edificios de vivienda que obtengan altas calificaciones energéticas podría impulsar la mejora de la eficiencia energética de las viviendas.

136. RIS3-CV Estrategia de Especialización Inteligente para la Investigación e Innovación en la Comunitat Valenciana 2016. Comisión Delegada de Ciencia, Tecnología e Innovación del Consell de la Generalitat Valenciana.

I1 Coordinación de las actuaciones mediante una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda

- I1.1 Definición de un procedimiento de gestión integral
- I1.2 Coordinación entre administraciones
- I1.3 Seguimiento y evaluación de la política de vivienda
- I1.4 Mediación público-privada

I2 Acercamiento de la información y simplificación de los trámites administrativos

- I2.1 Creación de una Red de Oficinas Locales de Vivienda
- I2.2 Tramitación administrativa
- I2.3 Información y asesoramiento
- I2.4 Gestión de la bolsa de viviendas
- I2.5 Fiscalización y mediación
- I2.6 Participación



**Adaptar la gestión en
materia de vivienda**

311

La *Ley por la Función Social de la Vivienda* de la Comunitat Valenciana apuesta por la descentralización de las políticas de vivienda y por el reparto de competencias administrativas entre la Generalitat, los municipios y otras entidades de derecho público con el fin de “implicar lo más posible a los municipios e incentivar a que sumen esfuerzos a fin de fortalecer al máximo la red de protección de las personas más desfavorecidas y que nadie pueda verse privado de su derecho a la vivienda”.

Esta postura conlleva la implicación de múltiples especialidades, departamentos y organismos en las políticas públicas de vivienda, haciendo necesarios instrumentos y mecanismos de coordinación que garanticen la operatividad de los servicios disponibles y optimicen los recursos públicos invertidos.

Así pues, es necesario definir las competencias de las diferentes entidades implicadas, establecer los procedimientos necesarios y definir los protocolos de coordinación entre las acciones llevadas a cabo en el ámbito autonómico y el municipal. De este modo se favorece que los ciudadanos accedan fácilmente a toda la información que necesiten en materia de vivienda, de manera unificada, homogénea y con absoluta transparencia.

I1 Creación de una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda

Es necesario contar con una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda que, estando vinculada a la Conselleria y Dirección General competentes en materia de vivienda y sin duplicar sus funciones ni la de organismos como el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana, pueda realizar el seguimiento y evaluación de las políticas de vivienda y pueda emprender con garantías las labores de coordinación de las acciones llevadas a cabo.

Un órgano consultivo y de participación ciudadana en materia de vivienda, que constituya el escenario propicio para una comisión permanente formada por representantes de la administración local (ayuntamiento, entidades comarcales y diputaciones) y autonómica, organismos y empresas públicas relacionadas con la planificación y construcción de viviendas, de entidades sociales, del mundo empresarial vinculado o fundaciones públicas, y la ciudadanía a través de las asociaciones de vecinos o colectivos y asociaciones profesionales, entre otros.

Su función es desarrollar y coordinar las actuaciones siguientes:

I1.1 Definición de un procedimiento de gestión integral

Desde la Agencia de Coordinación deben materializarse los procedimientos y las pautas de actuación que trasladen las políticas de vivienda a la Red de Oficinas Locales de Vivienda que serán las encargadas de realizar la gestión directa con la ciudadanía.

Las tecnologías de la información y comunicación constituyen el soporte que facilita la gestión integral de las solicitudes o los registros. De igual manera, se debe implantar un protocolo de seguimiento de las actividades llevadas a cabo basado en cartas de servicios, por medio del cual se informe a la ciudadanía y otras entidades interesadas sobre los compromisos de calidad de los servicios que gestionan y prestan las distintas oficinas y organismos vinculados, en respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, y a la demanda de transparencia en la actividad pública.

En la Agencia de Coordinación de Política de Vivienda recae el seguimiento y evaluación permanentes de la política de vivienda, así como la coordinación entre administraciones y mediación público-privada.

11.2 Coordinación entre administraciones

La Agencia de Coordinación de Política de Vivienda ha de velar por la coherencia global de las políticas sectoriales de la administración autonómica que afectan a la política de vivienda bajo las directrices de la Dirección General competente como son los servicios sociales, educación, sanidad, política económica, legislación fiscal, urbanismo y territorio. Asimismo, la coordinación vertical entre administraciones ha de estar garantizada: este organismo deberá constituir un vínculo permanente entre las Oficinas Locales de Vivienda y la administración autonómica, de manera que centralice resultados de las prospecciones y diagnósticos, y pueda con ello generar un referente claro, transparente y accesible en materia de vivienda.

De esta forma, la Agencia de Coordinación de Política de Vivienda facilitará el traspaso de información entre otras administraciones, especialmente entre aquellas que tengan competencias en asuntos sociales, y las Oficinas Locales que pueda afectar a las políticas de vivienda.

11.3 Seguimiento y evaluación de la política de vivienda

Entre las funciones prioritarias de la Agencia de Coordinación de Política de Vivienda estará la de seguir y evaluar el cumplimiento de la *Ley por la Función Social de la Vivienda*, y de los planes de vivienda y rehabilitación vigentes. A este respecto, debe establecerse una serie de indicadores vinculados al mercado de la vivienda, elaborar informes participativos y formular propuestas de actuación que completen y, en su caso, corrijan alteraciones en las planificaciones vigentes.

11.4 Mediación público-privada

La política de vivienda, si bien ha de estar fundamentalmente centrada en la dotación de un parque público de viviendas que garantice autónomamente el acceso a una vivienda adecuada, ha de velar igualmente por la regulación del mercado libre, así como apoyarse en la capacidad económica, financiera, y de innovación de este sector.

Igualmente necesaria es la mediación con grupos de interés relacionados con el problema de vivienda. Las entidades que trabajan a favor de una solución, como agrupaciones de personas mayores, migrantes, jóvenes, asociaciones de vecinos y vecinas, fundaciones o ONG, están desarrollando proyectos ya, aunque sin una directa coordinación con la política pública de vivienda. Han de ser interlocutores privilegiados y debería reservarse un espacio en la política de vivienda para que, bien sea por medio de apoyos en términos económicos o financieros, dotarles de infraestructuras (viviendas o suelo), asesoramiento... colaboren activamente en el desarrollo del plan estratégico. El aporte de su experiencia y conocimiento de la casuística debería ser tenido en cuenta a la hora de establecer líneas de desarrollo de las políticas de vivienda y propiciar una participación activa de estos grupos a todos los niveles. Igualmente, tal y como se ha referido con anterioridad, las cooperativas son mecanismos adicionales a la gestión directa pública que pueden aportar soluciones concretas siempre y cuando se realice un seguimiento por parte de la administración. Todos deberían ser coordinados para evitar solapamientos o incoherencias.

Atender, en definitiva, a las demandas de este sector puede redundar en una mejora de las condiciones de acceso a una vivienda digna. Prueba de la convergencia entre los objetivos del *Libro Blanco de la Vivienda* y los intereses de este sector es el plan propuesto por la Plataforma del Tercer Sector, Confederación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de España (CONCOVI) y la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS). Bajo la denominación “5 retos estratégicos para el Sector de la Vivienda Social y la Rehabilitación” se contemplan una serie de cinco puntos que, en gran medida, ya están contemplados en los correspondientes apartados del *Libro Blanco de la Vivienda*.

1. Planificación y ejecución de la política de vivienda a partir de las necesidades

La política de vivienda en todos los ámbitos debe realizarse a partir de actuaciones planificadas y eficientes, lo que requiere el análisis de las necesidades. Las soluciones que las satisfagan deben ser acordes a la situación económica del país y en el marco de la ciudad. Ha de buscarse nuevos modelos que posibiliten una oferta de vivienda adaptada a los distintos colectivos y que satisfaga sus necesidades bajo la premisa de la minimización del coste.

2. Aumento de la dotación presupuestaria con destino a la vivienda social

Hasta la llegada de la crisis, la vivienda social prácticamente se autofinanciaba con las operaciones de suelo y la vivienda en compraventa, por lo que la asignación presupuestaria siempre ha sido muy baja. La crisis ha conllevado precariedad en el trabajo y descenso en los ingresos de las familias, haciendo que se incrementen las necesidades de vivienda protegida y la demanda se reoriente al alquiler con rentas bajas. Para satisfacer esa demanda es preciso que las Administraciones consignent en sus presupuestos una dotación económica mucho mayor a la actual. La dotación presupuestaria a nivel de Gobierno debería estar en torno al 1 % del PIB, en línea con la mayoría de los países europeos.

3. Generación de mecanismos de financiación que permitan la financiación de la vivienda social y la rehabilitación

El Gobierno debería pactar con las entidades de crédito líneas de financiación de las operaciones. Asimismo, se requiere una potenciación de la banca pública, ICO, Institutos de finanzas autonómicos. También sería muy conveniente llegar a acuerdos con el BEI para obtener financiación adicional. Por último, estimular aquellas fórmulas que desbloqueen la financiación de la rehabilitación. Medidas adicionales en esta línea podrían ser que el endeudamiento para la promoción de Vivienda Protegida no cuente como endeudamiento municipal en los límites máximos que exige la Ley de Estabilidad Presupuestaria y que con los Remanentes de Tesorería municipal se pueda, bien amortizar esta deuda para vivienda protegida construida, bien para suplir la necesidad de pedir crédito.

4. Implantación de criterios de sostenibilidad

La implantación de las Directivas Europeas y, en especial, la concerniente a la eficiencia energética en edificios (EPBD) en el marco legislativo español constituye un reto económico y tecnológico para las empresas públicas de vivienda. El Código Técnico de la Edificación cubre la mayor parte de estas exigencias, pero el verdadero reto se tiene en los viejos parques de viviendas. En ese sentido es esencial lograr ayudas para la rehabilitación del parque público, trabajar en la disminución de estas cifras rehabilitando los edificios (especialmente las fachadas y ventanas), y haciendo campañas para una mejor información y educación de los usuarios.

5. Una fiscalidad que potencie el alquiler y la rehabilitación

La fiscalidad actual es claramente discriminatoria con el alquiler y la rehabilitación en relación con la compraventa. Para potenciar de manera real la vivienda en alquiler se podría aplicar a las rentas un IVA tipo 0, al igual que en Inglaterra, y en el caso de la rehabilitación se podría ampliar su concepto para su sujeción al tipo reducido y al superreducido a las actuaciones protegidas.

Para una gestión efectiva de la política de vivienda, la Autonomía ha de delegar en las ciudades grandes y medias la gestión directa, apoyar con acuerdos específicos a las ciudades pequeñas y hacerse cargo de las áreas rurales.

I2 Acercamiento de la información y simplificación de los trámites administrativos

La ciudad reúne idiosincrásicamente los elementos físicos, demográficos, geográficos, económicos o sociales que se imbrican en la cuestión de la vivienda. Y, al tiempo, es en la multiplicidad de maneras de entender el hecho urbano donde el problema de la vivienda se manifiesta en su diversidad: la localización, las dinámicas urbanas, la historia, sus características demográficas y socioeconómicas, los planes urbanísticos... Procesos propiamente urbanos como la gentrificación de los centros históricos, los asentamientos de periferia, el sinhogarismo o la exclusión residencial en general solo pueden entenderse desde su escala local. Desde un punto de vista incluso del mercado inmobiliario, la oferta y la demanda varían significativamente de una localidad a otra, siendo la administración local aquella que mejor puede mediar y quien mejor acceso tiene a la información. Cada municipio tiene características que le son propias y que condicionan la manera de abordar el problema.

Adicionalmente es idónea la gestión local de la política de vivienda en la medida en que la construcción de vivienda se realiza sobre un bien limitado que tiene unas características muy específicas y difícilmente objetivables. Afecta al entorno, se relaciona respecto del resto de la ciudad. De suerte que la incidencia de esta construcción está estrechamente ligada a la decisión inicial de dónde intervenir. Además, un gran número de estos bienes limitados o son de propiedad municipal o están gestionados desde la municipalidad. En suma, para una gestión efectiva de la política de vivienda, la Autonomía ha de delegar en las ciudades grandes y medias la gestión directa, apoyar con acuerdos específicos a las ciudades pequeñas y hacerse cargo de las áreas rurales.

I2.1 Creación de una Red de Oficinas Locales de información y asesoramiento

Un mecanismo efectivo de gestión local de la política de vivienda, tal y como se ha ensayado en otras regiones, es el establecimiento de una red de oficinas permanentes de ámbito local especializadas en vivienda. Estas oficinas actuarían como entidades subsidiarias de la Generalitat, asumiendo servicios de atención al ciudadano en proximidad y coordinando en todo momento su actividad con la conselleria competente en materia de vivienda.

Habida cuenta del marco competencial vigente, la administración local detenta áreas centrales de toda política de vivienda, por una parte, y por otra es la administración más cercana a las personas, de manera que puede solventar los frecuentes vacíos de información necesarios para desarrollar ciertos aspectos clave de la política de vivienda como es, por ejemplo, contabilizar las viviendas vacías o conocer las particularidades de los colectivos afectados, entre otros.

Siguiendo el principio de cooperación interadministrativa, los costes ocasionados por esta oficina deberían correr a cargo de la administración local en términos generales. Solo en los casos en los que presupuestariamente sea inasumible la gestión directa de estas oficinas, la administración autonómica podría aportar los medios necesarios para, o bien apoyar presupuestariamente la Oficina Local, o bien asumir sus funciones subsidiariamente.

En términos generales, esta red de oficinas funcionaría a modo de ventanilla única en materia de vivienda. Las entidades locales incorporadas a la misma añadirían a su carta de competencias los siguientes servicios,¹³⁷ agrupados según cinco principios: centralización de las gestiones en materia de vivienda para facilitar su trámite a las personas, transparencia e información de todo el proceso, mediación entre los principales actores locales, labores de fiscalización y disciplinarias, y fomento de la participación.

12.2 Tramitación administrativa

La gestión directa de las ayudas públicas en materia de rehabilitación de edificios y viviendas para mejorar su calidad y sus condiciones de seguridad, accesibilidad, ahorro energético, conservación y habitabilidad recaería en las Oficinas Locales de Vivienda. Asimismo, recaería entre sus competencias la tramitación de las ayudas públicas para el alquiler de viviendas, con el fin de posibilitar el acceso y disfrute de la vivienda a aquellas personas que más lo necesitan, y la gestión de avales o garantías para colectivos en dificultades.

137. En la actualidad, la administración local se encarga ya del planeamiento urbanístico, la provisión de suelo para vivienda protegida o pública, la promoción y construcción de vivienda pública local, y de la gestión y planificación de la fiscalidad local en materia de vivienda.

Las Oficinas Locales de Vivienda podrán mediar en los procesos de compra-venta o alquileres, aportando transparencia y garantías.

12.3 Información y asesoramiento

En tanto que ventanilla pública sobre legislación, recursos públicos y privados, las Oficinas Locales de Vivienda contarán con un servicio de asesoramiento técnico y legal en materia de vivienda para prevenir situaciones problemáticas entre la propiedad y las personas en régimen de alquiler o cesión. Atenderá igualmente las unidades de convivencia que se encuentren en riesgo de perder su vivienda, con la posibilidad de impulsar procedimientos de mediación en caso de ser necesario.

Se encargará de velar por la transparencia de los objetivos, los medios destinados, alternativas y posiciones; la difusión de los problemas, acciones realizadas, previstas y en estudio, y de las maneras de participar. Todo ello convendría que se concretase en la redacción de un informe público en el que se especifiquen: las acciones desarrolladas, el grado de cumplimiento, las previsiones de necesidades sobrevenidas, la actualización de las características del parque público y privado de vivienda, entre otras cuestiones.

12.4 Gestión de la bolsa de viviendas

Las Oficinas Locales de Vivienda podrán crear y gestionar los registros de viviendas y de demandantes a través de un procedimiento de inscripción unificado con el registro autonómico, debiendo coordinarse en todo momento con la conselleria competente en materia de vivienda.

Asimismo podrán ejercer funciones de intermediación entre la oferta y la demanda de vivienda, velando por la protección de la función social de la vivienda. Los propietarios o las propietarias de viviendas vacías podrán solicitar la inscripción de sus inmuebles en la bolsa de alquiler, de modo que las personas o unidades de convivencia que cumplan los requisitos de acceso, puedan solicitarlas. Para incluir una vivienda en la bolsa, el propietario o propietaria asume recibir una renta por su alquiler sensiblemente inferior al precio de referencia del mercado y la vivienda debe cumplir unos requisitos mínimos. A cambio, disfruta de una serie de ventajas en cuanto a garantía de cobro, asesoramiento técnico y jurídico, mejoras fiscales, etc.

12.5 Fiscalización y mediación

Las Oficinas Locales de Vivienda podrán ejercer el control de las ayudas públicas y supervisión del cumplimiento de los compromisos por parte de los involucrados, beneficiándose de la proximidad en la gestión y de su labor de interlocución. De esta manera, podrán asimismo velar por la detección y freno de abusos o irregularidades inmobiliarios, en especial el *mobbing* inmobiliario y dinámicas de guetificación y gentrificación.

12.6 Participación

Ejercerán labores de mediación entre la administración y las representaciones civiles, entidades sin ánimo de lucro y empresas, al tiempo que han de postularse como una plataforma de fomento de la participación. El contacto con agrupaciones y asociaciones de vecinos ha de ser permanente para la elaboración de programas de necesidades y diagnóstico.

Glosario

Asentamientos

Ocupación permanente o prolongada en el tiempo de espacios públicos o privados sin el consentimiento expreso de la propiedad. Se trata por lo general de construcciones precarias, muchas veces sin los suministros básicos, ni las condiciones de habitabilidad mínimas exigibles. Las personas que hacen uso de los asentamientos están, por lo tanto, en situación de exclusión residencial.

Alquiler Solidario

Según el artículo 25 de la *Ley por la Función Social de la Vivienda*, la Generalitat podrá realizar alguna actuación de rehabilitación sobre viviendas privadas vacías en las que los propietarios no tienen medios para adecuarlas, y así poder introducir las en el mercado de alquiler social, bajo la calificación de “alquiler solidario”.

Derecho a la vivienda

Internacionalmente, este derecho viene recogido desde la aprobación el año 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el artículo 25.1 se establece que “Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.” Pone al nivel del sustento o la sanidad la necesaria satisfacción del derecho a la vivienda. En la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales del año 2000 y revisada en 2007 enuncia en su artículo 34.4: “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”.

La Constitución Española (1978) lo recoge en el artículo 47 y el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (2006) en el artículo 19: “La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.”

Exclusión residencial

La exclusión residencial constituye una vulneración de los requisitos mínimos exigibles a la vivienda en términos de asequibilidad (sufragar una vivienda sin que ello comprometa la satisfacción del resto de dimensiones básicas del derecho social), de adecuación (que las características de la vivienda se ajusten a las necesidades de sus habitantes) y de estabilidad (que el derecho de disfrute se anteponga al derecho de propiedad).

Infravivienda

Aquel bien inmueble que es utilizado como vivienda, pese a no tener cédula de habitabilidad ni cumplir con las condiciones exigibles para obtenerlo.

Parque Público de Viviendas

En rigor, el Parque Público de Viviendas lo constituyen aquellas cuyo titular es la Generalitat y provienen del proceso de transferencias. El parque propio de la EVha, en cambio, son las viviendas promovidas por esta entidad y sus predecesoras en condiciones de VPO, bien sobre suelos propios o cedidos por ayuntamientos.

No obstante, a no ser que se especifique lo contrario, en el *Libro Blanco de la Vivienda* se alude al Parque Público de Viviendas al conjunto de viviendas que directa o indirectamente son propiedad de la Generalitat.

Personas sin vivienda

Según la Federación Europea de Asociaciones Nacionales para personas sin hogar (FEANTSA), las personas sin vivienda son “todas aquellas personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, sea por razones económicas u otras barreras sociales, sea porque presentan dificultades personales para tener una vida autónoma.”

Vivienda adecuada

Aquella vivienda que satisfaga, con arreglo a los estándares de la sociedad en cuestión, las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo de las posibilidades vitales del individuo. Implica por tanto unas condiciones materiales y sociales que le son propias a la vivienda.

Vivienda de alquiler asequible

Vivienda privada destinada temporal o permanentemente a políticas sociales, cuyo precio de alquiler está por debajo del precio de mercado.

Vivienda de alquiler social

Vivienda pública o con protección oficial que forma parte de la bolsa pública de alquiler. Aquellas personas que hagan uso de la vivienda de alquiler social pueden, o bien recibir una ayuda para el pago del alquiler, o bien beneficiarse de un alquiler ajustado a sus ingresos.

Vivienda a precio de mercado

Vivienda cuyo precio de compra, alquiler o cesión no tiene ninguna limitación normativa.

Vivienda vacía

Según la *Ley por la Función Social de la Vivienda* (2017), una vivienda vacía es aquella que permanece desocupada durante más de dos años. Se considera que “la no ocupación de viviendas, en definitiva, supone un funcionamiento ineficiente de tales infraestructuras y servicios y un despilfarrero de recursos públicos”.

Recopilación bibliográfica

VV. AA. (2011): *Libro Blanco del envejecimiento activo*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

VV. AA. (2008): *Exclusión social y desigualdad*. Manuel Hernández Pedreño (coord.), Murcia: Universidad de Murcia

VV. AA. (2008): *The Oxford Handbook of Political Theory*. Johan S. Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips (ed.), Oxford University Press

VV. AA. (2007): *Vivir (bien) con menos. Sobre suficiencia y sostenibilidad*. Joaquim Sempere, Jorge Riechmann y Manfred Linz (ed.), Madrid: Icaria

VV. AA. (2003): *Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente desde la perspectiva de género*. Joseba Ossa (coord.), Vitoria-Gasteiz: Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer

Adorno, Th. W. (2008): "El funcionalismo hoy", en *Crítica de la cultura y sociedad I*. Obra completa, 10/1. Jorge Navarro Pérez (trad.), Madrid: Akal, pp. 329-346

Amorós, C. (1994): *Feminismo: igualdad y diferencia*. México: Colección Libros del PUEG, UNAM

Aristóteles (2002): *Moral a Nicómaco*. Madrid: Espasa

Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (2017): *La vivienda social en España*

Atkinson, R. y Jacobs, K. (ed.) (2017): *House, home and society*. Palgrave HE UK

Ayuntamiento de Barcelona (2016): *Plan para el Derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025*. Barcelona: Concejalía de Vivienda

Ayuntamiento de València (2017): *Plan Estratégico de Vivienda para la ciudad de València 2017-2021*. València

Bosch i Meda, J. y Gibaja i Esteban, O. (2003): *L'habitatge a Catalunya en l'àmbit local: diagnosi, propostes i solucions a un problema creixent*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer

Bourdieu, P. (2000): *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama

Burriel, E. L. (2008): "La 'década prodigiosa' del urbanismo español (1997-2006)", en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XII, nº 270 (64)

Busch-Geertsema, V.; Benjaminsen, L.; Filipovic Hrast, M. y Pleace, N. (2014): *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*. Bruselas: FEANTSA. European Observatory on Homelessness Comparative Research

Butler, J. (1990): *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. Nueva York: Routledge

Cacciari, P. (2010): *Decrecimiento o barbarie*. Barcelona: Icaria

Colantonio, A. y Dixon, T. (2009): *Measuring Socially Sustainable. Urban Regeneration in Europe*. Oxford: Oxford Brookes University

Comisión Europea (2017): *El futuro de la financiación de la UE*. Bruselas

Cortés, L. (2004): "Indagaciones sobre exclusión residencial", en *Arxius*, 10, pp. 39-55

Cortés, L. (et al.) (1995): *Pensar la vivienda*. Madrid: Talasa

Durán Heras, M. Á. (2008): *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*. Santiago de Chile: Ediciones Sur

Eagly, A. H. y Wood, W. (1999): "The origins of sex differences in human behaviour: Evolved dispositions versus social roles", en *American Psychologist*, 54

Fondation Abbé Pierre (2018): "Le 23e rapport sur l'état du mal-logement en France 2018". París: Fondation Abbé Pierre

Galbraith, J. K. (2004): *La economía del fraude inocente*. Barcelona: Crítica

Garcés, M. (2018): *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Anagrama

Garnier, J.-P. (2011): "Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos... y con qué derecho?", en *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XVI [En línea]. Universidad de Barcelona, nº 909

Gea21 (2007): *Viviendas que concilian: la perspectiva de género aplicada a las viviendas de nueva construcción*. Madrid: Concejalía de Igualdad y Empleo. Ayuntamiento de Fuenlabrada

Generalitat de Catalunya (2018): *Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya*. Josep Casas Miralles (supervisión)

Gigling, M. (2016): "Control de alquileres y seguridad de tenencia en Berlín, París y Barcelona". *Seminario Internacional sobre los nuevos retos en Barcelona: el mercado de alquiler, la gentrificación y el turismo*. Barcelona https://www.youtube.com/watch?v=zd_DbByM7I8&feature=youtu.be

Gobierno Vasco (2013): *Plan Director de Vivienda 2013-2016*

Harvey, D. (2000): *Spaces of hope*. Edinburgo: Edinburgh University Press

Harvey, D. (2012): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal

Hayden, D. (1984): *Redisigning the American Dream: The Future of Housing, Work and Family Life*. Nueva York: W.W. Norton

Heidegger, M. (2001): "Construir, habitar, pensar", en *Conferencias y artículos*. Eustaquio Barjau (trad.), Barcelona: Serval, pp. 107-120

Heylighen, A. et al. (2016): "Socially innovating architectural design practice by mobilising disability experience. An exploratory study", en *Architectural engineering and design management (1745-2007)*, 12 (4)

Housing Europe (2017): *The estate of housing in the EU 2017*. Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing

INE (2016): Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y CCAA <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4566>

INE (2011): *Proyecto de los Censos Demográficos*. Subdirección General de Estadísticas de la Población, Instituto Nacional de Estadística. http://www.ine.es/censos2011/censos2011_proyecto.pdf

Jenks, C. (1993): *Cultural Reproduction*. Londres: Routledge

- Kanes Weisman, L. (1992): *Discrimination by Design*. Chicago: University of Illinois Press
- Laferrère A. y le Blanc, D. (2002): "Comment les aides au logement affectent-elles les loyers?", en *Economie et statistique*, n°351, pp. 3-30
- Lefebvre, H. (2017): *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing
- Mateo-Cecilia, C. et al. (2016): "Some notes on how to introduce the gender perspective in urban policies. The case of the Valencian Community (Spain)", en *Territory of Research on Settlements and Environment*. Vol. 9, n° 2, pp. 187-202
- Merleau-Ponty, M. (1975): *La fenomenología de la percepción*. Madrid: Península
- Ministerio del Interior (2015): *Estrategia nacional integral para personas sin hogar 2015-2020*. Madrid
- Murillo, S. (1996): *El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo propio*, Siglo veintiuno, Madrid
- Musterd, S. y Murie, A. (2002): *The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration*. Ámsterdam
- Naciones Unidas (2008). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España*. (No. A/HRC/7/16/Add.2)
- Naredo, J. M. y Montiel, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y la culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria
- ONU-HABITAT (2010): *El derecho a una vivienda adecuada*. Ginebra
- Pareja-Eastaway, M. y Sánchez-Martínez, T. (2017): "More Social Housing? A Critical Analysis on Social Housing Provision in Spain", en *Critical Housing Analysis*, 4: 1, pp. 124-131 <http://www.housing-critical.com/>
- Pedro, A. (2000): *Espacio urbano y política de vivienda*, Generalitat Valenciana
- Phillimore, J. (2013): "Housing, home and neighborhood renewal in the era of superdiversity: some lessons from the West Midlands", en *Housing Studies* 28(5), pp. 682-700

Polanyi, K. (2007): *La Gran Transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: Quipu

Mate, R. (2011): *Tratado de la injusticia*. Barcelona: Anthropos

Riechmann, J. (2011): *¿Cómo vivir? Acerca de la vida buena*. Madrid: Los Libros de la Catarata

Rodríguez, J. (1993): "El carácter redistributivo de la política de vivienda", en *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria, pp. 147-164

Rodríguez Palop, M. E. (2017): "Reformular los derechos humanos desde una visión relacional. El fin de la inmunidad y la autosuficiencia", en *Derechos y libertades: Revista del instituto Bartolomé de las Casas*, 36, pp. 135-166

Sánchez Martínez, M^a T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Universidad de Granada

Sendón de León, V. (2006): *Matria: el horizonte de lo posible*. Madrid: Editorial Siglo XXI

Subirats, J. (Dir.) (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA, en http://w3.grupobbva.com/TLFBBindex_pub.jsp

Torgersen, U. (1987): "Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State", en *Scandinavian Housing and Planning Research*, Vol. 4-1, pp. 116-126

Trilla, C. (2010): "Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda", en *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

Trilla, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: la Caixa

Vasak, K. (1984): *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Barcelona: Serbal-UNESCO

Zarapuz, L. (2013): "El derecho [efectivo] a la vivienda como fuente de igualdad y de desarrollo real", en *Gaceta sindical: reflexión y debate*, nº 20

Gráficos y tablas

- Gráfico 1. Gasto directo, indirecto y fiscal en vivienda
- Gráfico 2. Gasto público destinado a vivienda, respecto al PIB
- Gráfico 3. Relación entre el crédito hipotecario y el crédito a hogares para adquisición de vivienda respecto al PIB
- Gráfico 4. Relación entre la financiación con planes de vivienda y el crédito total para adquisición de vivienda
- Gráfico 5. Precio por m² y relación entre créditos dudosos para la adquisición de vivienda y préstamos con la relación préstamo valor superior al 80 %
- Gráfico 6. Evolución del precio de vivienda protegida de régimen general
- Gráfico 7. Evolución del IPV de vivienda nueva y de segunda mano
- Gráfico 8. Evolución del precio medio tasado de vivienda libre
- Gráfico 9. Evolución del precio tasado de la vivienda en relación con los precios de VPO en régimen general
- Gráfico 10a. Número de viviendas libres y protegidas finalizadas
- Gráfico 10b. Precio de las viviendas libres y protegidas
- Gráfico 11. Número de viviendas protegidas
- Gráfico 12. Número de promociones anuales del EVha
- Gráfico 13. Número acumulado de promociones anuales del EVha
- Gráfico 14. Número de viviendas nuevas libres y protegidas. 1981-2012
- Gráfico 15. Número de viviendas nuevas libres y protegidas. Alicante
- Gráfico 16. Número de viviendas nuevas libres y protegidas. Castellón
- Gráfico 17. Número de viviendas nuevas libres y protegidas. Valencia
- Gráfico 18. Evolución de la participación de la vivienda protegida. CV
- Gráfico 19. Evolución de la participación de la vivienda protegida. Alicante
- Gráfico 20. Evolución de la participación de la vivienda protegida. Castellón
- Gráfico 21. Evolución de la participación de la vivienda protegida. Valencia
- Gráfico 22. Parque de vivienda protegida en la Comunitat Valenciana. Extinción régimen protección 30 años
- Gráfico 23. Evolución de la producción inmobiliaria en la Comunitat Valenciana, por tipo de promoción 1981 - 2017
- Gráfico 24. Producción inmobiliaria por provincias 1981-2018
- Gráfico 25. N° de viviendas nuevas por cada 1.000 habitantes 1981-2016 (evaluación homogeneizada de la actividad)
- Gráfico 26. Incremento interanual de las tasas de variación censal por provincias 1981-2018
- Gráfico 27. N° de ejecuciones hipotecarias por el TSJ
- Gráfico 28. N° de lanzamientos hipotecarias por el TSJ
- Gráfico 29. N° de lanzamientos hipotecarios por la LAU
- Gráfico 30. N° de ejecuciones hipotecarias según tipo de vivienda

- Gráfico 31. Comunitat Valenciana. Pirámide de población 2018
- Gráfico 32. Evolución de la población 1971-2017 y proyección 2016-2031
- Gráfico 33. Proyección de hogares 2016-2031
- Gráfico 34. Evolución del número de viviendas principales y no principales
- Gráfico 35. Stock de vivienda nueva sin vender en España y la Comunitat Valenciana
- Gráfico 36. Stock de vivienda nueva sin vender por provincias
- Gráfico 37. Tipo de uso de vivienda según el tamaño del municipio
- Gráfico 38. Distribución por tipo de propiedad
- Gráfico 39. Evolución de la tasa de propiedad según diferentes fuentes
- Gráfico 40. Viviendas por periodo de construcción
- Gráfico 41. Problemas de filtración de agua, goteras o humedades
- Gráfico 42. Problemas de aparición de moho
- Gráfico 43. Existencia de grietas o fisuras en la vivienda o el edificio
- Gráfico 44. Estado de conservación en viviendas unifamiliares, aisladas y pareadas (% de hogares)
- Gráfico 45. Estado de conservación de las viviendas y elementos comunes en edificios plurifamiliares (% de hogares)
- Gráfico 46. Porcentaje de hogares con elementos de la vivienda y el edificio en estado deficiente o malo, según los ingresos del hogar (en IPREM por UC36)
- Gráfico 47. Porcentaje de hogares con elementos de la vivienda y el edificio en estado deficiente o malo, según régimen de tenencia
- Gráfico 48. Molestias por ruido y horario en el que se produce
- Gráfico 49. Origen del ruido molesto
- Gráfico 50. Molestias por olores
- Gráfico 51. Origen de los olores
- Gráfico 52. Presencia de luz natural en la vivienda
- Gráfico 53. Tamaño de los hogares y las viviendas en la Comunitat Valenciana
- Gráfico 54. Disponibilidad de ascensor
- Gráfico 55. Viviendas principales en edificios de más de tres plantas, con y sin ascensor
- Gráfico 56. Adaptación de la vivienda a una persona con movilidad reducida o mayor de 65 años
- Gráfico 57. Satisfacción con la vivienda y el entorno
- Gráfico 58. Falta de servicios y espacios públicos
- Gráfico 59. Falta de servicios y espacios públicos (en % de los hogares que echan en falta algún servicio)
- Gráfico 60. Seguridad del barrio
- Gráfico 61. Personas sin hogar en la Comunitat Valenciana, según la edad

Gráfico 62. Personas sin hogar en la Comunitat Valenciana, según el sexo

Gráfico 63. Porcentaje de ingresos que dedican los hogares al alojamiento, según el régimen de tenencia

Gráfico 64. Hogares que pasan frío en sus viviendas

Gráfico 65. Causas del frío

Gráfico 66. Evolución de los precios de oferta de las viviendas en alquiler

Gráfico 67. Evolución de la oferta de viviendas en alquiler en la Comunitat Valenciana

Gráfico 68. Evolución del número de vivienda asequible en alquiler en la ciudad de Valencia

Gráfico 69. Evolución del Índice de Precios de Vivienda del INE en la Comunitat Valenciana

Gráfico 70. Asequibilidad de la vivienda en propiedad⁴⁶

Gráfico 71. Hogares inquilinos y en cesión gratuita. Evolución de la demanda potencial de cambio, según tipo de demanda y de acceso previsto. Valores absolutos (nº de hogares)

Gráfico 72. Hogares propietarios. Evolución de la demanda potencial de cambio, según tipo de demanda y de acceso previsto. Valores absolutos (nº de hogares)

Gráfico 73. Régimen de tenencia previsto para la nueva vivienda, según el nivel de ingresos por unidad de consumo del hogar

Gráfico 74. Demanda de cambio. Precio máximo estimado para la compra por tramos

- Tabla 1. Evolución comparada de la vivienda protegida. Comunitat Valenciana
- Tabla 2. Comparación de las garantías de estabilidad durante la relación de arrendamiento
- Tabla 3. Personas y hogares en la Comunitat Valenciana en 2017
- Tabla 4. Viviendas principales, secundarias y vacías en las distintas CCAA. Censo 2011
- Tabla 5. Viviendas por tipo de vivienda y año censal, en España, la Comunitat Valenciana y las provincias
- Tabla 6. Tipo de vivienda por tamaño del municipio. Comunitat Valenciana
- Tabla 7. Demanda de rehabilitación potencial por parte de hogares propietarios de su vivienda (% sobre total hogares propietarios)
- Tabla 8. Viviendas en edificio plurifamiliar en estado deficiente/malo y tipo de demanda
- Tabla 9. Datos promedios de los hogares y las viviendas principales
- Tabla 10. Tipos de espacios de cocina según la ubicación en la vivienda y el tamaño
- Tabla 11. Tamaño del hogar y la vivienda por grupos de edad
- Tabla 12. Tamaño de la vivienda y edad media del hogar, por tipo del hogar
- Tabla 13. Tamaño de la vivienda por grupos de edad en hogares unipersonales y hogares formados por una pareja.
- Tabla 14. Hogares según el porcentaje de ingresos dedicados para el alojamiento, y los ingresos disponibles por unidad de consumo después deducción de los gastos de alojamiento (en % sobre el total de hogares)
- Tabla 15. Demanda de emancipación
- Tabla 16. Demanda de emancipación 2007-2017 % sobre total de hogares existentes
- Tabla 17. Evolución de la demanda de cambio, según el régimen de tenencia



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria d'Habitatge,
Obres Públiques i Vertebració
del Territori



IVE

INSTITUT VALENCIÀ de l'EDIFICACIÓ
INSTITUTO VALENCIANO de la EDIFICACIÓN