

Libre Blanc de l'Habitatge · Comunitat Valenciana

Llibre Blanc de l'Habitatge · Comunitat Valenciana

Direcció

Begoña Serrano Lanzarote

Coordinació

Alberto Rubio Garrido

Edició

Institut Valencià de l'Edificació

Tres Forques, 98 ▪ 46018 València

Tel. 96 120 75 31 Fax 96 120 75 42

correu electrònic: ive@five.es web: www.five.es

ISBN: 978-84-948821-8-0

D.L.: V3715-2018

1a edició, juny 2018 (revisada el desembre de 2018)

Edició impresa sota demanda.



Aquest document ha sigut promogut i elaborat per mitjà d'un conveni subscrit entre la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori i l'Institut Valencià de l'Edificació.

El *copyright* i els drets morals, de reproducció i de comunicació pertanyen als seus autors o entitats i/o persones a les quals hagen sigut cedits o venuts en cada cas. En el cas que les il·lustracions, les fotografies o els textos que apareixen en aquesta edició es publiquen en altres vehicles, hauran de posar-se en contacte amb l'Institut Valencià de l'Edificació.

Equip de redacció

Anàlisi i diagnòstic

Alberto Sanchís Cuesta

Max Gigling

Begoña Serrano Lanzarote

Isabel de los Ríos Rupérez

Carolina Mateo Cecilia

Marc estratègic

Alberto Rubio Garrido

Línies d'acció

Alberto Rubio Garrido

Carmen Subirón Rodrigo

Mar Alonso Monterde

Paco Pla Alabau

Vicente Cerdán Castillo

Plantejament general i revisió

Juan Calduch Cervera

Jorge Hervás Mas

Carolina Mateo Cecilia

Miguel Montaña Palacios

Javier Peñarrocha Gantes

Alberto Rubio Garrido

Alberto Sanchís Cuesta

Begoña Serrano Lanzarote

Entitats de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori

Rebeca Torró Soler. Directora general d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana

Helena Beunza Ibáñez. Directora general de l'Entitat Valenciana d'Habitatge i Sòl (EVha)

Disseny i maquetació

Mar Alonso Monterde

Fotografies

Aitor Lara, *Pobresa 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

Icones

Flaticon

Traducció y revisió

Direcció General de Política Lingüística i Gestió del Multilingüisme. Generalitat Valenciana

Contingut

| | | | |
|-------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Pròleg | 011 | | |
| Introducció | 014 | Anàlisi i diagnòstic | 024 |
| 1.1. Consideracions prèvies | 015 | 2.1. Polítiques d'habitatge | 025 |
| 1.1.1. Llei per la funció social de l'habitatge | 016 | 2.1.1. Política d'habitatge a Espanya | 026 |
| 1.1.2. L'Agenda Urbana i l'habitatge | 017 | 2.1.2. Algunes consideracions sobre la política d'habitatge | 035 |
| 1.1.3. El <i>Llibre blanc de l'habitatge</i> | 018 | 2.1.3. Particularitats a la Comunitat Valenciana | 044 |
| 1.2. Àmbit i abast | 019 | 2.1.4. Últimes actuacions a la Comunitat Valenciana | 062 |
| 1.3. Estructura del document | 021 | 2.1.5. El context europeu | 086 |
| | | 2.2. Parc d'habitatges a la Comunitat Valenciana | 095 |
| | | 2.2.1. Anàlisi quantitativa de les necessitats habitacionals de les persones i les llars | 095 |
| | | 2.2.2. Anàlisi del parc d'habitatges des de la perspectiva de la funció social | 097 |
| | | 2.2.3. Anàlisi del parc des de la perspectiva de la qualitat: l'estat de conservació del parc d'habitatges principals | 105 |
| | | 2.2.4. Anàlisi de l'adequació qualitativa dels habitatges a les necessitats habitacionals de les llars i les persones | 117 |
| | | 2.2.5. Anàlisi de la capacitat de les llars i persones d'accedir a un habitatge | 127 |
| | | Marc estratègic | 144 |
| | | 3.1. Tres reflexions i una proposta | 145 |
| | | 3.1.1. La vida | 147 |
| | | 3.1.2. El dret | 151 |
| | | 3.1.3. La justícia | 157 |
| | | 3.1.4. L'equitat habitacional | 163 |
| | | 3.2. Principis | 165 |
| | | 3.2.1. Desmercantilitzar l'habitatge | 167 |
| | | 3.2.2. Socialitzar l'habitatge | 169 |
| | | 3.2.3. Ressituar l'habitatge | 171 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Línies d'acció | 174 |
| A Garantir l'accés a l'habitatge | 181 |
| A1 Prevenció de l'exclusió residencial | 183 |
| A1.1 Creació de l'Oficina d'Inclusió Residencial | 183 |
| A1.2 Atenció a les persones en procés de pèrdua d'habitatge | 184 |
| A1.3 Atenció als col·lectius vulnerables | 186 |
| A2 Lluita contra l'exclusió residencial | 194 |
| A2.1 Atenció a les persones sense habitatge | 194 |
| A2.2 Suport a les persones sense un habitatge adequat | 196 |
| B Fomentar l'habitatge en règim de lloguer | 199 |
| B1 Ampliació i millora del parc públic d'habitatges | 201 |
| B1.1 Augment del parc públic de lloguer social | 202 |
| B1.2 Millora del parc públic | 204 |
| B2 Foment i regularització del mercat de lloguer privat | 207 |
| B2.1 Mobilització d'habitatge privat a habitatge assequible mitjançant col·laboració publicoprivada | 208 |
| B2.2 Promoció de fórmules alternatives d'accés al lloguer | 210 |
| B2.3 Regulació del mercat de lloguer privat | 211 |
| B2.4 Foment i millora de les ajudes al lloguer | 212 |
| C Mobilitzar els habitatges buits | 215 |
| C1 Millora de la detecció dels habitatges buits | 217 |
| C1.1 Caracterització dels habitatges buits | 217 |
| C1.2 Sistemes de detecció dels habitatges buits | 219 |
| C1.3 Programes de conscienciació social | 219 |
| C2 Mobilització d'habitatges buits cap al lloguer assequible | 221 |
| C2.1 Borsa de lloguer protegit per les administracions | 221 |
| C2.2 Captació d'habitatge de grans tenidors | 222 |
| C2.3 Mesures fiscals i coercitives | 223 |

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| D | Impulsar un model social de la rehabilitació | 227 |
| D1 | Millora del coneixement i diagnòstic del parc d'habitatges | 229 |
| | D1.2 Foment de la realització d'inspeccions tècniques d'edificis | 230 |
| | D1.3 Elaboració de mapes d'espais vulnerables i sensibles | 230 |
| | D1.4 Avaluació i seguiment de les rehabilitacions realitzades amb finançament públic | 231 |
| D2 | Millora de l'estat de conservació, qualitat i sostenibilitat dels habitatges existents | 232 |
| | D2.1 Foment de la cultura de la rehabilitació i el manteniment dels habitatges | 232 |
| | D2.2 Impuls de la rehabilitació a través d'ajudes econòmiques i acompanyament en la gestió | 233 |
| | D2.3 Establiment de mesures coercitives davant de la falta de conservació dels habitatges | 234 |
| D3 | Defensa de la funció social dels habitatges rehabilitats amb ajudes públiques | 236 |
| | D3.1 Mecanismes de vinculació de les ajudes a la permanència dels ocupants de l'habitatge | 236 |
| | D3.2 Supeditació de les ajudes a la rehabilitació a l'ampliació del parc d'habitatges assequibles | 236 |
| D4 | Promoció de nous models de foment i gestió de la rehabilitació | 238 |
| | D4.1 Foment de la gestió de la rehabilitació en l'àmbit municipal | 239 |
| | D4.2 Establiment de nous mecanismes de finançament per a la rehabilitació | 239 |
| | D4.3 Racionalització dels procediments administratius | 240 |
| | D4.4 Impuls de la coordinació i col·laboració entre agents | 241 |
| E | Propiciar un entorn inclusiu | 243 |
| E1 | Detecció i correcció de la segregació espacial | 245 |
| | E1.1 Promoció d'una política de sòl homogènia, amb criteri de cohesió social | 245 |
| | E1.2 Establiment de línies estratègiques de regeneració urbana | 246 |
| E2 | Promoció de polítiques sectorials específiques | 251 |
| | E2.1 Control de la gentrificació i turístificació | 251 |
| | E2.2 Promoció de la mobilitat sostenible | 252 |
| | E2.3 Foment d'un model d'urbanisme sensible a la perspectiva de gènere | 254 |

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| F | Instaurar un model d'economia circular en l'habitatge | 257 |
| F1 | Foment d'estratègies de disseny i producció que redueixen l'impacte mediambiental | 260 |
| F1.1 | Desenvolupament de materials, productes i processos avançats d'impacte mediambiental baix | 260 |
| F1.2 | Reducció de l'impacte mediambiental de la construcció d'habitatges | 262 |
| F1.3 | Desenvolupament urbà sostenible, inclusiu i resilient | 264 |
| F2 | Impuls de models nous de consum i tinença que facen prevaldre l'ús sobre la propietat | 267 |
| F2.1 | Foment del mercat de matèries primeres secundàries | 267 |
| F2.2 | Models nous de tinença, ús i manteniment dels edificis d'habitatge | 268 |
| F2.3 | Metabolisme circular de les ciutats | 269 |
| F3 | Gestió eficient dels recursos ja utilitzats | 272 |
| F3.1 | Establiment d'una estratègia integral per a la gestió de residus | 272 |
| F3.2 | Regeneració contínua de l'habitatge | 274 |
| F3.3 | Ús intensiu del patrimoni construït | 275 |
| G | Orientar l'habitatge als reptes del futur | 279 |
| G1 | Diagnòstic i avaluació: Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana | 281 |
| G1.1 | Diagnòstic de la situació habitacional | 282 |
| G1.2 | Difusió i divulgació de la informació | 282 |
| G1.3 | Seguiment de les actuacions i polítiques en matèria d'habitatge | 283 |
| G1.4 | Fòrum de participació entre agents | 283 |
| G2 | Innovació i investigació en disseny: CaLab | 284 |
| G2.1 | Registre i anàlisi de l'actualitat en matèria d'habitatge | 285 |
| G2.2 | Investigació i experimentació sobre nous models d'habitatge | 285 |
| G2.3 | Formació en competències relacionades amb l'habitatge | 287 |

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| H | Millorar la qualitat de l'habitatge | 289 |
| H1 | Regulació de la qualitat | 292 |
| | H1.1 Anàlisi de l'estat actual de la qualitat en l'habitatge | 292 |
| | H1.2 Revisió i millora de la reglamentació en matèria d'habitatge | 293 |
| H2 | Verificació de la qualitat | 297 |
| | H2.1 Definició de sistemes i procediments de control dels nivells de qualitat | 297 |
| | H2.2 Participació dels agents de l'edificació en el control dels nivells de qualitat | 297 |
| H3 | Foment de la qualitat | 299 |
| | H3.1 Promoció de la cultura de la qualitat en la ciutadania | 299 |
| | H3.2 Instruments tècnics de suport als professionals | 300 |
| | H3.3 Reconeixement de la qualitat | 301 |
| | H3.4 Millora de la qualificació professional del sector i la qualitat de l'ocupació | 303 |
| | H3.5 Augmentar la competitivitat i qualitat del sector empresarial | 306 |
| | H3.6 Incentius econòmics a la qualitat | 308 |
| | H3.7 I+D+i Innovació i desenvolupament en l'àmbit de la qualitat dels habitatges | 308 |
| I | Adaptar la gestió en matèria d'habitatge | 311 |
| I1 | Coordinació de les actuacions mitjançant una agència de coordinació de política d'habitatge | 313 |
| | I1.1 Definició d'un procediment de gestió integral | 313 |
| | I1.2 Coordinació entre administracions | 314 |
| | I1.3 Seguiment i avaluació de la política d'habitatge | 314 |
| | I1.4 Mediació publicoprivada | 314 |
| I2 | Acostament de la informació i simplificació dels tràmits administratius | 318 |
| | I2.1 Creació d'una xarxa d'oficines locals d'informació i assessorament | 318 |
| | I2.2 Tramitació administrativa | 319 |
| | I2.3 Informació i assessorament | 319 |
| | I2.4 Gestió de la borsa d'habitatges | 320 |
| | I2.5 Fiscalització i mediació | 320 |
| | I2.6 Participació | 321 |

| | |
|----------------------------------|------------|
| Glossari | 323 |
| Recopilació bibliogràfica | 327 |
| Gràfics i taules | 333 |

Pròleg

Recorde amb nitidesa els testimonis de les persones que vam poder entrevistar per a la publicació *Històries viscudes* sobre els Grups d'Habitatges a València. Amb summa generositat, van obrir les portes dels seus habitatges, ens van relatar de primera mà com hi vivien i vam compartir el singular recorregut que és habitar un espai. D'això ja fa quasi dos anys.

Aleshores, teníem molt present un fosc llegat. De fet, ocupava aquest llegat el nostre dia a dia en la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori. Intentar remuntar una gestió portada a l'extenuació, uns comptes trencats, atendre les creixents necessitats de les persones que poblen el nostre territori, un patrimoni compromés per dues dècades de manteniment mínim... ens va absorbir intensament durant aquells primers moments de la legislatura.

Aquell llibre, que tinc ara entre les mans, és blanc. És, fonamentalment, blanc. El vam fer de manera potser inconscient, és cert, però la veritat és que aleshores a penes vam deixar que apuntaren les poques paraules necessàries per a una portada. Ara m'atreviria a dir que aquells testimonis, els de María López Aucejo, Francisca M. Marín Tortosa i Paqui Antón Marín, Joana Posadas Selma i Mercedes Valls, degueren enlluernar-nos i vam voler reflectir-ho així en aquest llibre, fonamentalment blanc, sobre *històries viscudes*.

D'allò ens queda, a més d'un llibre, una convicció: hi vam poder comprovar que parlar d'habitatge és parlar, inevitablement, de vida, o millor dit, de vides, i, al contrari, parlar de vides és parlar d'habitatge, o millor dit, d'habitatges. Un porta sempre a l'altre. Sentir que es parla amb orgull de viure en un habitatge social és posar paraules al sentit de justícia que conté l'acte de poder proporcionar un habitatge digne a totes les persones. Rememorar l'arribada a un barri, les experiències en una finca, les anècdotes en una casa, és rememorar la vida d'un mateix, però és també mostrar una participació concreta en la societat, compartir un espai i un temps, que és tan propi com col·lectiu. Així ho van fer María, Francisca i Paqui, Joana i Mercedes amb tots nosaltres. Aquests relats, cada un des de la seua biografia, cada un des de la seua mirada única a una societat comuna, efectivament, ens enlluernarien.

Hi ha algun aspecte premonitori en aquest record i aquesta convicció mentre escric unes línies per a presentar, literalment, el llibre blanc sobre l'habitatge a la Comunitat Valenciana. I, sens dubte, hem d'estar agraïdes a aquestes cinc dones, i a tantes altres que ens van obrir les seues cases i els nostres ulls. Transmetre'ns aquesta profunda convicció sobre les vides i els habitatges ha inspirat aquest document que naix amb la ferma voluntat de marcar un abans i un després en la política d'habitatge de la Comunitat Valenciana.

Tindre accés a un habitatge és més que trobar el recer necessari. És una condició prèvia a tota vida digna, a tota possibilitat de vida digna, sobre la qual la societat i els seus representants han d'assumir les seues responsabilitats.

Us convida a consultar aquest llibre amb tot això en ment, amb respecte a la vida present garantint la seua dignitat, considerant el nostre passat i reconeixent-nos en allò que hem construït, involucrats amb el futur sense comprometre'l. Conscients d'on venim, però també convençuts d'on ens dirigim, el futur de la política d'habitatge a la Comunitat Valenciana l'escrivim dia a dia blanc sobre negre.

María José Salvador Rubert

*Consellera d'Habitatge,
Obres Públiques i Vertebració del Territori*

Introducció

1.1. Consideracions prèvies

El reconeixement dels drets humans com a principi rector de tota societat democràtica suposa assumir que el gaudi d'un habitatge assequible, digne i adequat és un dret que s'ha de garantir per a cada persona. Així ho reconeix una gran part de les constitucions europees, entre altres, l'espanyola. El gaudi d'un habitatge digne i adequat va ser proclamat en 1978 per l'article 47 de la Constitució Espanyola com un dret de tots els ciutadans. Amb la Constitució, es reconeix l'obligació dels poders públics de possibilitar el dret a l'habitatge i s'estableix per mandat que adopten les mesures necessàries per a l'exercici d'aquest dret. No obstant això, aquesta concepció política i la seua traducció jurídica no han aconseguit assolir, en les quasi quatre dècades que han passat des de la recuperació de la democràcia i el pas a un primer pla dels drets dels ciutadans, els objectius ambiciosos que s'hi formulen.

En la línia d'establir un marc legislatiu que concrete les obligacions de l'Administració en matèria d'habitatge, l'article 16 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana estableix que "la Generalitat garantirà el dret d'accés a un habitatge digne dels ciutadans valencians. Per llei, es regularan les ajudes per a promoure aquest dret, especialment a favor dels joves, les persones sense mitjans, les dones maltractades, les persones afectades per discapacitat i aquelles altres en què estiguen justificades les ajudes".

Com a desplegament d'aquest mandat estatutari, a la Comunitat Valenciana s'ha aprovat recentment la Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana, LFSH. Aquesta llei proporciona el marc legislatiu necessari per a poder avançar cap a la conformació d'un servei públic d'habitatge a l'altura del context internacional i europeu, molt marcat per la Nova Agenda Urbana de les Nacions Unides, aprovada en la cimera Hàbitat III en 2016, i l'Agenda Urbana per a la Unió Europea. Els dos documents exigeixen que l'habitatge siga una de les principals prioritats en les polítiques dels governs, de manera que es reforce el dret de totes les persones a un habitatge adequat i digne, com un element clau del dret a una vida sense cap tipus de discriminació, incloent-hi la de gènere.

Les polítiques d'habitatge han de tindre, per tant, un enfocament integrat que abaste des de qüestions com evitar o pal·liar els desallotjaments forçats, fins a promoure l'accés a l'habitatge de les persones que, pels seus ingressos o altres circumstàncies, no hi poden accedir en les condicions que el mercat estableix.

1.1.1. Llei per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana

El model de caire neoliberal, que confiava en l'autoregulació dels mercats, s'ha mostrat incapaç d'assegurar el dret d'accés a l'habitatge. Ben al contrari, han quedat patents els seus efectes perniciosos. Tal vegada, en aquest sentit, la bambolla immobiliària haja materialitzat en tota la seua cruesa les conseqüències d'una política d'habitatge delegada al sector privat. No és aquest el marc apropiat per a establir una societat en què els drets de tots els ciutadans, amb independència de la seua condició econòmica i social, no depenguen d'aquest grau d'indeterminació i incertesa. Ans al contrari, cal garantir amb més èmfasi i concretar de manera molt més ambiciosa el paper i garant de drets per part de les administracions per a aconseguir que tots, de manera efectiva, puguen disposar d'un sostre en condicions que permeta desenvolupar una vida digna. Per aquest motiu, es fa especialment urgent establir un marc legislatiu que pugua impedir reeditar unes conseqüències que encara tardaran a mitigar-se.

La Llei per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana aspira a convertir-se en un mecanisme per a desenvolupar les previsions constitucionals i estatutàries en matèria d'habitatge. Proporciona el marc legislatiu necessari per a poder avançar cap a la conformació d'un servei públic d'habitatge a l'altura del context europeu en què es pugua fer efectiu el dret a un habitatge assequible, digne i adequat. Respon en un sentit ampli a

la demanda ciutadana de polítiques públiques d'habitatge, ampliació del parc públic, i prevenció i assistència dels desnonaments en els sectors més desfavorits de la societat.

Aquesta llei concep l'habitatge com un servei d'interés general, ja que en prioritza la funció social i aproxima el dret de l'habitatge als pilars bàsics de l'estat de benestar, a l'altura de la sanitat, l'educació o la dependència. Es reconeix el dret subjectiu a l'accés a un habitatge assequible, digne i adequat a les persones que s'han vist afectades per un desnonament o per impagament del lloguer i que compleixen els requisits de la llei. A més, aquest dret serà exigible davant de l'Administració i disposarà de les garanties de reclamació previstes en l'ordenament jurídic. Tal com estableix la llei, la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori ha d'impulsar els mecanismes necessaris per a afavorir l'habitatge digne i assequible per a totes les persones, i ha de prestar especial atenció a aquelles que presenten una situació de necessitat i de risc més alt.

Diferents són les solucions habitacionals que la Llei per la funció social de l'habitatge regula al llarg del seu articulat per a fer efectiu l'accés a un habitatge assequible, digne i adequat. En concret, desplega i prioritza l'atenció a favor dels joves, les persones sense mitjans ni recursos econòmics, les dones víctimes de violència de gènere, les perso-

nes amb diversitat funcional, les persones que es troben en circumstàncies especials d'exclusió social o emergència social per haver sigut privades del seu habitatge habitual i aquelles en què estan justificades mesures d'intervenció d'acord amb el que preveu la llei.

En línies generals, aquest marc legislatiu s'orienta cap a tres eixos estratègics concrets. En primer lloc, l'Administració garantirà anualment una oferta mínima d'habitatges de protecció pública assequibles, dignes i adequats que puguen satisfer les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat o en processos d'exclusió social. En segon lloc, ha de fer efectiu el dret exigible a un habitatge. I, en tercer lloc, ha d'impulsar i coordinar l'acció pública en la matèria per part dels ens locals valencians.

1.1.2. L'Agenda Urbana i l'habitatge

L'Agenda Urbana de les Nacions Unides és una guia per a orientar els esforços en matèria de desenvolupament de les ciutats per a una àmplia gamma d'actors (estats, líders urbans i regionals, donants, programes de les Nacions Unides, acadèmia i societat civil, entre altres) per als pròxims 20 anys. Es va aprovar en la Conferència de les Nacions Unides sobre l'Habitatge i el Desenvolupament Urbà Sostenible (Hàbitat III) celebrada a Quito, Equador, el 20 d'octubre de 2016. L'Assemblea General de les Nacions Unides va confirmar la Nova Agenda Urbana en la seixanta-huitena sessió plenària del seu setanta-uné període de sessions, el 23 de desembre de 2016. Busca promoure ciutats més inclusives, compactes i connectades mitjançant la planificació i el disseny urbà, la governança i la legislació urbana, i l'economia urbana. Procura crear un vincle de reforç recíproc entre urbanització i desenvolupament.

Per la seua banda, l'Agenda Urbana Europea es va aprovar el maig de 2016 en el Pacte d'Amsterdam. Pretén contribuir al fet que les àrees urbanes assolisquen el màxim potencial per a aconseguir els objectius de la UE i les prioritats nacionals relacionades amb aquests, en ple respecte als principis de subsidiarietat, proporcionalitat i competència. L'Agenda Urbana de la UE s'esforçarà a involucrar les autoritats municipals en el disseny de les polítiques i a mobilitzar-les per a la implementació d'aquestes, així com a enfortir la dimensió urbana.

També fomentarà un enfocament integrat i coordinat més efectiu cap a les polítiques i la legislació de la UE que tinguen un impacte potencial en les àrees urbanes i contribuirà a la cohesió territorial.

L'Agenda Urbana de la UE se centrarà específicament en els tres instruments clau de les polítiques comunitàries: millorar la regulació, el finançament i el coneixement (base de coneixement i intercanvi).

Espanya va assumir durant 2016 els dos compromisos internacionals: tant l'Agenda Urbana de la UE per mitjà del Pacte d'Amsterdam (maig de 2016), com l'Agenda Urbana de les Nacions Unides, juntament amb 192 estats més, per mitjà de la Declaració de Quito (octubre de 2016). En els dos documents, Espanya va reafirmar el seu compromís amb el desenvolupament urbà sostenible, en el marc més ampli de l'Agenda 2030, que té com a objectiu de desenvolupament sostenible núm. 11 (ODS-11) "Aconseguir ciutats i comunitats sostenibles" i perseguir que siguin segures, inclusives i resilients.

En compliment d'aquests compromisos, el Ministeri de Foment ha elaborat recentment una Agenda Urbana Espanyola (AUE). Es tracta d'un document de caràcter estratègic i no normatiu que busca orientar el sentit de les polítiques urbanes sostenibles amb objectius socials, ambientals i econòmics. Des d'aquest punt de vista, pretén

ser un instrument al servei de totes les administracions públiques, en l'àmbit de les seues competències respectives, i principalment dels ajuntaments, per a propiciar millores en els àmbits de la normativa i la planificació, el finançament, la governança, el coneixement, la transparència i la participació.

En aquest context, i tornant a la qüestió de l'habitatge més precisament, l'Agenda Urbana Espanyola estableix en el seu marc estratègic l'objectiu principal 8: "Garantir l'accés a l'habitatge". Al seu torn, conté dos objectius específics més.

Dins del primer objectiu específic, "Fomentar el parc d'habitatge adequat a un preu assequible", l'Agenda proposa:

- Assegurar que el sòl vinculat a l'ús residencial per l'ordenació territorial i urbanística estiga al servei de l'efectivitat del dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat.
- Garantir unes determinades reserves de sòl per a habitatge subjecte a algun règim de protecció pública en el planejament mateix, i observar rigorosament un criteri de repartiment d'aquestes que respecte la cohesió social i impedisca la formació de guetos.
- Afavorir el lloguer per a equilibrar aquesta forma de tinença amb l'habitatge en propietat.

- Fomentar l'ús dels habitatges buits que estiguen en condicions de ser destinats a l'ús residencial, en aquelles zones en què hi haja una demanda real.
- Millorar l'habitabilitat dels habitatges i l'accessibilitat d'aquests.

Pel que fa al segon objectiu específic, "Garantir l'accés a l'habitatge, especialment dels col·lectius més vulnerables", l'Agenda orienta cap a:

- Impulsar la creació de parcs públics i privats d'habitatge a preus assequibles, que permeten atendre les necessitats d'habitació més peremptòries, per a les persones més vulnerables.
- Potenciar l'habitatge social, no només a partir de noves promocions, sinó per mitjà de la reutilització d'habitatges desocupats o secundaris, amb la qual cosa es promou la rehabilitació i la reutilització del patrimoni construït.
- Garantir l'existència d'ajudes al lloguer i altres ajudes socials, de manera permanent, per a garantir l'accés a un habitatge a qui no puga aconseguir-lo d'una altra manera.

1.1.3. El Llibre blanc de l'habitatge

En aquest context de prioritjació de l'habitatge com a dret i en el marc de la renovació legislativa autonòmica, aquest *Llibre blanc de l'habitatge*, LBH, estableix les línies directrius de la futura política d'habitatge de la Generalitat Valenciana. Es tracta d'un pla estructural i estratègic de llarg recorregut, en el qual s'inclouen recomanacions relatives a la creació d'organismes i institucions estables dotats de capacitat de gestió en qüestions concretes involucrades en la política d'habitatge, intervenció en el parc d'habitatges, mesures socials i financeres... En definitiva, un ampli ventall de maneres d'abordar el problema de l'habitatge en la societat actual que pretén, això sí, entendre's com un conjunt. L'LBH parteix del principi que tota política d'habitatge és una política social i, com a tal, ha de ser una eina que propicie la cohesió social, la justícia habitacional i l'ocupació sostenible del territori. Finalment, orienta la mirada cap a les persones concretes i els diferents grups socials més vulnerables.

1.2. Àmbit i abast

El problema de l'habitatge és un problema sense solució estable. Des de l'Administració pública, s'han d'emprendre iniciatives dinàmiques que es puguen adaptar als seus canvis en un context econòmic que, inevitablement, en propiciarà l'agreujament. En efecte, l'habitatge aglutina almenys tres característiques que, en la seua correlació, garanteixen que el problema de l'habitatge només es podrà corregir amb una intervenció pública: es tracta d'un bé indispensable, un bé d'inversió i un bé representatiu de la situació social. La política d'habitatge és, doncs, necessària per a reconduir les ineficàcies i deficiències del mercat, i atendre les necessitats dels més desproveïts. Fins i tot, en termes estrictament econòmics, convé tindre present, tal com recordava Housing Europe en un informe recent, que les externalitats provocades per la persistència del problema de l'habitatge es podrien amortitzar en només un any i mig si es resolguera el problema de l'habitatge a escala europea.

D'acord amb les competències autonòmiques, el *Llibre blanc de l'habitatge* estableix les línies generals d'acció de la política autonòmica d'habitatge, sota l'estructura d'un pla marc estatal i delega la gestió directa a l'administració més propera al ciutadà, que, en aquest cas, està representada per l'Administració local.¹ L'LBH desenvolupa, per tant, les competències autonòmiques amb una clara vocació descentralitzadora en l'àmbit autonòmic.

Els instruments de què disposa l'autonomia són variats en la mesura en què s'entenga el paper de l'habitatge com un element vertebrador de l'estat social. En aquest context, s'ha de fer constar que la Generalitat Valenciana, en el marc de les disciplines referents a les estratègies públiques d'habitatge, disposa de mecanismes de caràcter pressupostari, financer i fiscal; competències sobre l'ordenació del territori, urbanisme i infraestructures interurbanes; competències de control, fiscalització i de caràcter coercitiu en el mercat de l'habitatge i, per a finalitzar, autèntiques mesures de foment per mitjà d'ajudes directes, subvencions, desgravacions i bonificacions fiscals. En suma, un gran nombre d'instruments que, de manera coordinada, han de convergir per a establir un futur pla estratègic d'habitatge coherent amb les directrius de l'LBH i el marc legislatiu vigent.

1. Art. 25.2.a de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases de règim local. Art. 8 de la Llei 2/2017, per la funció social de l'habitatge.

1.3. Estructura del document

Un llibre blanc es caracteritza per una estructura amb un apartat d'anàlisi i diagnòstic, un marc estratègic i un bloc final propositiu amb unes línies d'acció.

En aquest document, en el capítol "Anàlisi i diagnòstic", s'identifiquen nou deficiències concretes en diferents àmbits relatius a l'habitatge. En termes generals, es poden agrupar en deficiències de tipus infraestructural, social i administratiu. En concret, s'hi aborden les polítiques d'habitatge en el context europeu i a Espanya, seguides del cas de la Comunitat Valenciana. Les temàtiques que es plantegen en aquest estudi parteixen de l'habitatge protegit, les persones afectades per la bombolla immobiliària, etc., per a acabar presentant les últimes actuacions dutes a terme en els anys 2016 i 2017 des de la Direcció General d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana, i s'hi inclouen les que es preveuen fins a l'any 2020 en relació amb la rehabilitació i la recuperació d'habitatges, així com l'ampliació del parc residencial. Aquest apartat finalitza amb una anàlisi del parc residencial a la Comunitat Valenciana per a conèixer les necessitats habitacionals, des de la perspectiva de la funció social de l'habitatge, la qualitat constructiva, funcional i espacial, i l'accés a l'habitatge. Tot això ha proporcionat dades encaminades a identificar persones sense habitatge, caracteritzar l'assequibilitat, conèixer les dades sobre emancipació dels joves, i la demanda de canvi i mobilitat residencial.

El capítol "Marc estratègic" s'estructura, així mateix, en dos subcapítols. El primer proposa tres reflexions sobre la mirada contemporània a l'habitatge que es pretén sintetitzar en el concepte d'"equitat habitacional" tal com es planteja al final. El segon subcapítol estableix uns principis que haurien de regir les polítiques d'habitatge inspirades en el criteri d'equitat habitacional. Aquests principis són tres i exigeixen desmercantilitzar l'habitatge, socialitzar l'habitatge i ressituar l'habitatge.

Finalment, d'acord amb el resultat i les conclusions de l'anàlisi efectuada i els principis ideològics establits, l'últim capítol proposa una bateria de línies d'acció que se centren en actuacions concretes, emmarcades en nou eixos estratègics: garantir l'accés a l'habitatge, fomentar l'habitatge en règim de lloguer, mobilitzar els habitatges buits, impulsar un model social de rehabilitació, propiciar un entorn inclusiu, instaurar un model d'economia circular en l'habitatge, orientar l'habitatge als reptes del futur, millorar la qualitat de l'habitatge i adaptar la gestió en matèria d'habitatge.

DIAGNÒSTIC

Alta dependència del mercat privat, especialment el segment del lloguer

Baixes garanties de permanència en el mercat de lloguer

Disminució de l'oferta assequible per creixement de noves formes d'ús del parc residencial

Consideració de l'habitatge com un bé d'inversió

DIAGNÒSTIC

Demanda de millores en els habitatges existents

Alt percentatge d'habitatges construïts que superaran pròximament els 50 anys

Falta d'adequació dels habitatges i el seu entorn a les necessitats dels seus usuaris

DIAGNÒSTIC

Falta de solucions operatives a les necessitats actuals

Coordinació ineficient entre els agents

Insuficiència d'informació de qualitat sobre la situació residencial

Desajustament de les polítiques d'habitatge respecte de les necessitats reals

PRINCIPI

Desmercantilitzar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

A

Garantir l'accés a l'habitatge

B

Fomentar l'habitatge en règim de lloguer

C

Mobilitzar els habitatges buits

PRINCIPI

Socialitzar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

D

Impulsar un model social de rehabilitació

E

Propiciar un entorn inclusiu

F

Instaurar un model d'economia circular en l'habitatge

PRINCIPI

Ressituar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

G

Orientar l'habitatge als reptes del futur

H

Millorar la qualitat de l'habitatge

I

Adaptar la gestió en matèria d'habitatge

Anàlisi i diagnòstic

2.1. Polítiques d'habitatge

L'economia adopta un comportament cíclic, amb fases alternes d'expansió i recessió. En aquest sentit, s'ha de reconèixer que, encara que l'Estat haguera intervingut més decididament per a tractar de corregir els efectes negatius del mercat, només hauria aconseguit mitigar-los. El sumatori, en el cas espanyol, de la crisi immobiliària, la crisi financera i el retrocés de les mesures econòmiques expansives ha portat l'aprimament i la minimització de l'estat de benestar i l'austeritat que l'ha acompanyat.

El paper de l'habitatge i, especialment, el de l'habitatge protegit, pren especial rellevància des que la Generalitat Valenciana assumeix les competències en la matèria (Llei orgànica 5/1982, art. 31.9). Permet observar en quina mesura la producció d'habitatge protegit, que agrupa les diferents modalitats adoptades en aquest període, ha contribuït a la conformació del parc d'habitatges actual a la Comunitat Valenciana, i permet, així mateix, avaluar els efectes de l'habitatge lliure i identificar els elements que han conduït a uns comportaments i uns resultats cada vegada més globals i interdependents. Aquesta mirada necessita una retrospectiva que aporte informació de 60 anys d'unes polítiques d'habitatge que s'han orientat des dels seus orígens, principalment, al foment de la propietat i sobre una forma particular de provisió de sòl basada en la reapropiació de les plusvàlues per la via especulativa de la reclassificació.²

Prestar atenció al que ha passat permet oferir i valorar com les polítiques aplicades han contribuït a l'estat de la qüestió de l'habitatge a la Comunitat Valenciana, per a la qual cosa s'aporta la informació disponible d'aquest període. La tendència ha sigut la d'avançar cap a un nou model del sector residencial i substituir primer les ajudes inicials a la pedra per ajudes personalitzades per a la compra, per a, posteriorment, incorporar l'enfocament del dret a l'habitatge (Llei 2/2017, per la funció social de l'habitatge). En aquest context, es reclamen més quotes d'habitatge en lloguer, de manera diversificada, així com un impuls a la rehabilitació. De fons, cal destacar la desaparició de l'HPO, mesura de tradició arrelada, fet que exigeix un enfocament nou a causa de la conjuntura econòmica i que s'haurà de materialitzar, forçosament, amb mesures orientades a situacions concretes.

Una vegada exposat l'anterior, el període d'observació proporciona un diagnòstic sobre el comportament de la producció immobiliària residencial i la manera en què han actuat les polítiques. Es destacarà, d'una banda, la conjunció del foment de l'activitat i la satisfacció de la necessitat d'habitatge als sectors més vulnerables. Es constatarà, d'altra banda, com s'han acompanyat mútuament la producció d'habitatge i l'habitatge protegit en els diferents moments, especialment amb la conjuntura de l'última crisi immobiliària.

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

2.1.1. Política d'habitatge a Espanya

2.1.1.1. Després de la Guerra Civil

026

La Junta de Reconstrucció

En 1938, es crea el Servei Nacional de Regions Devastades i Reparacions, la missió del qual consistia en la reconstrucció de les “zones alliberades”. Aquest organisme esdevindrà posteriorment la Direcció General de Regions Devastades i Reparacions (DGRDR).

El setembre de 1939, Regions Devastades dictamina que les poblacions amb destruccions superiors al 75 % siguen anomenades “adoptades” per Francisco Franco, incloent-hi alguns barris de Madrid que havien sigut primera línia del front de guerra. En aquella data, el Ministeri de Governació completa el seu organigrama amb l'altra gran direcció general que, juntament amb la de Regions Devastades, intentarà dirigir la reconstrucció: la Direcció General d'Arquitectura (DGA). No obstant això, és l'Institut Nacional de la Vivienda (INV) l'autèntic protagonista de la reconstrucció de les ciutats, com es veurà a continuació.

La tasca de Regions Devastades

Moreno Torres, director general de Regions Devastades, és també nomenat director de la Junta de Reconstrucció. Pedro Bidagor assenyalava en el número 1 de la revista *Reconstrucción* que 60.000 habitants es van quedar sense llar i malvivien entre les ruïnes dels barris més castigats per la guerra en tota l'àrea oest i sud de la capital. Les actuacions dels suburbis i poblats limítrofs quedaven en mans de Regions Devastades, mentre que abordar les tasques de reconstrucció de l'extraradi i l'interior de la ciutat era, en un principi, competència de l'ajuntament. Regions Devastades, igual que altres organismes, va utilitzar presos franquistes en la seua tasca amb el sistema de redempció de penes pel treball. A partir de l'estiu de 1940, Regions Devastades va començar a organitzar, primer a Madrid i després de manera itinerant, exposicions amb les quals explicava la seua tasca.

Durant els primers mesos, la tasca consistia a reparar habitatges semidestruïts i a alçar albergs per a allotjar famílies mentre es construïen habitatges de nova planta. Regions Devastades anunciava l'abril de 1940 que en quatre mesos ha allotjat 4.000 famílies (25.000 persones). Regions Devastades tindrà dues actuacions de nova planta molt importants en aquests primers anys de la reconstrucció, ja que erigirà alguns blocs d'habitatges seguint els paràmetres falangistes de cohabitació de classes socials, sempre sota les directrius de la moral catòlica.

La tasca de l'Instituto Nacional de la Vivienda

El 19 de abril de 1939, es crea l'Instituto Nacional de la Vivienda, dependent inicialment de l'Organización Sindical i posteriorment (2 de gener de 1942), del Ministeri de Treball. La seua direcció, en un primer moment, recau en la persona de Federico Mayo. La mateixa llei d'abril de 1939 crea la figura d'habitatge protegit i determina que l'INV és l'únic organisme capacitat per a aprovar els projectes de construcció d'habitatge protegit i pel que fa a tot tipus de normes. La seua funció principal era dissenyar un pla nacional d'habitatge protegit per a tot l'Estat, d'on naix, encara que amb retard, el Pla nacional d'habitatge per al decenni 1944-1954. S'estimaven necessaris per a aquest decenni prop d'1.400.000 habitatges. Els resultats no arribaren a la meitat del que s'havia planificat.

L'Obra Sindical del Hogar

La missió de l'OSH consistia a proporcionar habitatge als "productors" en col·laboració amb l'INV. Per a obtenir un habitatge, calia sol·licitar-lo al delegat sindical local o a la Sección Femenina. Aquests remetien la sol·licitud al cap provincial, que, al seu torn, elevava la proposta al cap nacional. Després, calia esperar que l'Estat disposara de fons, cosa poc freqüent en la dècada dels quaranta. El productor aportava en el moment d'apuntar-s'hi el 10 % del valor de l'habitatge, el 90 % restant l'anticipava l'INV i el tornava el ja propietari de l'habitatge en mensualitats durant 40 anys.

La primera crítica a la Llei d'habitatges protegits va aparèixer, sorprenentment, l'octubre de 1940: "els beneficis que concedeix als habitatges protegits són més reduïts que en la legislació anterior, i això ho considerem un error"; segons l'autor, "és a l'Estat a qui correspon fer el major esforç i sacrifici... el suport estatal no és tan intens com caldria desitjar... no hi ha possibilitat que organitzacions locals i sindicals puguin, per si mateixes, abordar el problema".

2.1.1.2. Fins a l'arribada de la democràcia

Des dels plans de desenvolupament del franquisme, l'habitatge a Espanya s'ha utilitzat més com un element captador de plusvàlues de sòl, al mateix temps que dinamitzador de l'activitat econòmica, que com un element articulador de polítiques socials. De fet, al llarg de més de 60 anys, s'ha fomentat la consolidació d'un potent sector de la construcció i immobiliari. Això, juntament amb la incorporació del sector financer, ha conformat un grup d'interès la contribució al PIB del qual ha sigut altament significativa en temps d'auge i, en part a causa d'això, ha condicionat en bona manera les decisions relatives al sòl i el foment de l'edificació.

Històricament, aquesta dinàmica tan pròpia de la política d'habitatge espanyol va quedar sintèticament encunyada per la ja famosa sentència del ministre franquista d'Habitatge José Luis Arrese en 1957: “queremos un país de propietarios, no de proletarios”. Adreçada en un fervorós discurs als agents de la propietat immobiliària, aquesta frase ha constituït una manera d'entendre l'accés a l'habitatge reduït a la propietat —i ha menyspreat, en les seues paraules— el “sentido melancólico y transeúnte del hombre que camina sin una propiedad”. Aquest marc estratègic de la política d'habitatge es va afavorir amb reformes legislatives com la Llei d'arrendaments urbans de 1964, que va excloure del lliure mercat els preus dels lloguers, va desanimar la inversió privada i el manteniment dels

edificis, i va forçar, de manera indirecta, la demanda en propietat. Addicionalment, es va impulsar la intermediació dels agents de la propietat i un sistema de condomini únic a Europa amb la promulgació de la Llei de propietat horitzontal (1960).³

L'obertura practicada pel nou Ministeri d'Habitatge impulsarà la gran producció d'habitatges en l'etapa dels anys seixanta amb la concurrència de la iniciativa privada. Pràcticament, el 90 % d'aquests són habitatges protegits, de renda limitada, i es perd l'oportunitat del fet que, com a l'Europa del període 60-80, es conformara un ampli parc públic de lloguer social. La producció d'aquest parc d'habitatge adreçat a l'accés en propietat es va estimular amb “ajudes a la pedra”, amb ajudes a la promoció que ven a un preu limitat —no ajudes a l'adquirent— i a un incipient sector constructor i immobiliari, en un context en el qual van prevaldre operacions especulatives de sòl davant de les necessitats pròpies de l'accés a l'habitatge.

Aquest potent parc d'habitatges amb suport de recursos públics deixarà d'estar sota tutela pública en consentir la capitalització a favor de la propietat per la via explícita de les desqualificacions administratives —la minoria— o la passiva —el conegut popularment com a “passe”. Tot això s'ha d'entendre en un context sociocultural profundament arrelat i encoratjat durant la dictadura que ha perviscut, almenys, fins a la recent crisi immobiliària,

“no tanto por un incumplimiento explícito de la ley, sino por las creencias personales y socialmente aceptadas de quienes participan en ello”.⁴

La legislació d'habitatges protegits va romandre sense canvis durant el període de vigència del Pla nacional d'habitatge 1961-1976. Basat en la legislació d'habitatges de renda limitada, amb “ajudes a la pedra” per a la producció de nova construcció, es reconsiderava cap a la incorporació de les condicions subjectives de l'adquirent per mitjà del que es van anomenar “habitatges socials” (Reial decret llei 12/76). El fracàs d'aquesta mesura va donar pas al Reial decret llei 31/78, de 31 d'octubre, que va establir un únic règim legal per als habitatges protegits. Va afavorir mecanismes per a permetre'n el finançament, tant de la promoció com de l'adquisició, va crear ajudes personals per a les famílies amb menys nivells de renda, però sempre per a accedir i promoure habitatges de nova construcció.

3. En aquest sentit, l'opció oficialista de “comprar per a residir”, el “Bound to Buy”, del desenvolupisme s'anticipa al “Right to Buy”, comprar un habitatge públic per a l'adquisició pels ocupants, de la dècada dels huitanta, promulgada pel Govern de Thatcher.

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

2.1.1.3. Des de l'arribada de la democràcia

Amb la Constitució, es reconeix l'obligació dels poders públics de possibilitar el dret a l'habitatge i s'ordena que adopten les mesures necessàries per al seu exercici (art. 47). Es produeix una continuació —matisada— de les polítiques desenvolupades fins ara i del règim d'habitatges socials. Cal destacar sobre això una instrumentació defectuosa en la mesura que la denominació d'habitatge social va incloure una identificació amb els habitatges de promoció pública, fet que va comportar una notable confusió. En 1978, es modifica la legislació anterior amb el Reial decret llei 31/78, que regula el Pla triennal 1981-1983. S'hi introdueixen ajudes personalitzades als adquirents, com ara subsidis i préstecs preferents a la promoció. Es va establir un procediment simplificat que va estimular la mobilització de fons de finançament, va incorporar les condicions personals als adquirentors més necessitats, i un únic règim legal i una única categoria. Vigent aquesta legislació, es produeix la desaparició dels organismes autònoms del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme. L'Institut Nacional d'Urbanització desapareix, entre altres, i naix, en substitució d'aquests organismes, l'Institut per a la Promoció Pública d'Habitatge. L'RD 3148/78 desplega l'RD 31/78 que, a la llarga, ha permès una estabilitat per la qualitat i l'estructura fins a 2013. Amb aquest nou reial decret, es van reforçar els mecanismes de finançament concertat amb entitats financeres, es va donar joc al paper d'un banc hipotecari i es van institucionalitzar préstecs, ajudes i subsidis.

En el context d'aquest pla, es va introduir la rehabilitació d'edificis i habitatges. Els antecedents d'aquests van ser les àrees de rehabilitació integrades regulades pels decrets de l'any 80 i 82 que, a pesar d'una implantació efímera, van plantejar els estudis integrals de determinades àrees per a encaixar, posteriorment, l'RD 2329/93, sobre rehabilitació.

Es passa de concedir les ajudes a la producció, "a la pedra", per a orientar-les a les persones en funció de la situació socioeconòmica. Una vegada més, es va fer prevaldre la tinença en propietat, en què el lloguer va ser una fórmula testimonial, i s'introdueixen millores en el precedent sistema HPO en reforçar els mecanismes de finançament concertat amb entitats financeres. Apareix la figura del "subsidis" a càrrec de l'Estat, que consisteix a pagar la diferència entre el tipus d'interès pactat i el que paga el adquiridor en funció dels seus nivells de renda. Per a fer-ho, es preveuen condicions de qualitat, preus de l'habitatge amb ajuda pública, ajudes en funció de la situació de les famílies i la continuïtat de la planificació plurianual (Pla 81-83, Pla 83-87, plans anuals 88, 89, 90 i 91) per a produir més habitatge assequible.

La temporalitat de la condició dels habitatges protegits es manté i es renuncia, una vegada més, a crear una borsa d'habitatge social en lloguer. Es renuncia a tutelar de manera efectiva les

La política d'habitatge del franquisme es va caracteritzar pel foment de la tinença en propietat per a consolidar una classe mitjana estable a Espanya i estimular la indústria de la construcció.

transmissions de l'habitatge protegit a preus limitats (amb desqualificacions o sense) de manera que es puguin mantindre preus taxats, legals, per a segons compradors. Això haguera permés mantindre un estoc i, per tant, una oferta taxada. La renúncia a exercir el dret de tanteig i retracte de l'Administració va agreujar la situació.

Pel que fa a la rehabilitació, els tímids intents de dotar d'un marc de finançament propi en 1980 i en 1982 condueixen a la promulgació l'any 1983 de l'RD 2329/1983. Aquest recull les condicions i els criteris perquè les actuacions de rehabilitació s'inserisquen en el marc de la planificació i el finançament d'habitatge, la qual cosa resulta plenament operativa a partir de la implantació del procés de transferències. Però, a pesar de la incorporació de la rehabilitació, el pes de la política d'habitatge continua recaient en l'obra nova d'habitatge protegit.

De fet, aquesta incorporació no suposa un canvi significatiu en les línies estratègiques de les polítiques d'habitatge desplegades per mitjà del successius plans d'habitatge. El nou encaix de l'estat autonòmic, en què les comunitats autònomes assumeixen les competències d'habitatge en exclusivitat, queda explicat en l'RD 1932/1991, de 20 de desembre. El primer pla d'habitatge de rellevància que es pacta entre l'Estat i les comunitats autònomes, el Pla 1992-1995, assoleix un impacte significatiu perquè impulsa la construcció d'habitatge protegit, que descendeix durant l'últim quinquenni. Tot això, sense renunciar a incorporar, de manera clara, el finançament a la rehabilitació. Tal vegada, va ser l'últim pla d'habitatge amb un pes rellevant de l'HPO, el tancament d'una crisi i la resposta a una demanda significativa demogràfica retinguda.

A pesar d'orientar les ajudes a les persones, la política d'habitatge de les primeres dècades de la democràcia va desaprovechar l'ocasió per a dotar-se d'un parc ampli d'habitatges públics.





2.1.1.4. En les albors de la bombolla immobiliària

Des de 1992, es reprenen nous incentius a l'accés a l'habitatge davant d'una evident debilitació de l'oferta d'habitatge lliure. Els instruments emprats des de les polítiques d'habitatge –de nou– continuen donant suport a l'activitat i l'accés en règim de propietat. El mercat hi respon enèrgicament i la iniciativa privada recupera el paper en l'execució del pla. Així, es va donar resposta no només a una demanda d'accés en propietat, sinó que es van implementar unes mesures anticíclics que van incentivar la recuperació de l'activitat. El Pla 92-95 el segueixen altres amb els mateixos plantejaments matisats per les conjuntures del moment: 93-99, 93-98, 98-01, 02-05, 05-08 i 08-12. De tot això, es pot deduir que l'objectiu genèric de la política estatal en aquest període ha sigut la protecció, la promoció i l'adquisició d'habitatges. Les mesures concretes han possibilitat finançar l'adquisició d'habitatges a sectors de rendes baixes i mitjanes o baixes. No es materialitza un canvi efectiu fins al Pla 13-16, en què la figura de l'habitatge protegit desapareix, i s'incentiva el lloguer i la rehabilitació.

En qualsevol cas, a partir de l'últim terç de la dècada dels noranta i, juntament amb el repunt de l'economia, comença a ser evident la pèrdua de pes de la política d'habitatge protegit de nova construcció i s'assisteix a un increment progressiu de la producció immobiliària a favor de l'habitatge lliure. A partir de 1998, l'activitat mostra signes d'acceleració progressiva, s'observa un increment

de preus i es generen expectatives de revaloració dels béns immobiliaris. En aquest context, és determinant la liquiditat creixent de les entitats financeres, que donaran suport decisivament als promotors i als seus clients, paral·lelament a una campanya d'enaltiment de l'agilitat i l'eficiència del sistema hipotecari espanyol.⁵

Així, amb la incipient recuperació, es reactivarà el conglomerat immobiliari i financer, afavorit per una llei del sòl permissiva, la Llei 8/98. A l'efecte d'aquesta llei, el sòl que no tinga la condició d'urbà o de no urbanitzable tindrà la consideració de sòl urbanitzable, i podrà ser objecte de transformació en els termes establits en la legislació urbanística i el planejament aplicable. En un context econòmic i social molt favorable al creixement, des dels poders públics es va buscar, per mitjà de canvis en la normativa i en la pràctica urbanística, una deslegitimació progressiva del planejament públic per a eliminar traves al creixement i poder desenvolupar-lo en el sòl no urbanitzable sense límits de quantitat ni de localització. El resultat ha sigut un creixement urbanístic exagerat, desordenat i cada vegada més dirigit per les empreses i no pels interessos generals.⁶ Encara que ha sigut general en tot el territori, ha sigut especialment cridaner a la façana mediterrània i a les províncies de l'entorn de Madrid i Barcelona.

Si queda patent alguna cosa en aquest període 1997-2007, que coincideix amb el de més expansió immobiliària, ha sigut la disminució progressiva fins a la desaparició endèmica de l'habitatge protegit i l'increment quasi exponencial del lliure. Tant és així que, en 2002, el ministre de Foment va assegurar que l'encariment de l'habitatge era reflex de la capacitat adquisitiva de molts espanyols. L'explicació, en última instància, requeia en un augment de la demanda perquè "los españoles hemos convertido desde hace muchos años la vivienda en el principal objetivo del ahorro".⁷ Per tant, l'habitatge, des de les instàncies públiques, es concebia obertament com un mitjà d'estalvi o inversió, no com un dret o un mecanisme d'equidistribució de les plusvàlues generades (tal com es recull, d'altra banda, en l'art. 47 CE). El fort increment induït per l'activitat i l'impuls a la demanda, amb l'acompanyament d'una sobreoferta creditícia i el consegüent sobreendeutament dels adquirents, s'evidencia en el fet que el percentatge de saldo del crèdit hipotecari respecte del PIB es triplique i passe del 30 % PIB en 1997 a més del 100 % PIB en 2008.

Amb la complicitat de l'Administració central, durant la bombolla immobiliària la iniciativa en matèria d'habitatge va passar a mans privades.

5. En 1998, Estudios BBVA considera que "probablemente Espanya té el millor sistema hipotecari del món". Vegeu 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, núm. 270 (64).

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

2.1.1.5. Després de la crisi

A pesar que en el Pla 2005-2008 ja es van preveure els problemes derivats de la bombolla immobiliària i s'incidía, especialment, en la tendència especulativa i, per tant, en la incapacitat per a satisfer les necessitats d'accés d'un segment considerable de població, es va insistir una vegada més en la fórmula de l'habitatge protegit com a model prioritari. Des de la lògica de l'estabilització dels preus per mitjà d'un pes més gran de l'HPO davant del lliure, es va confiar en aquesta única solució (a pesar del tímid esment per a establir un cert equilibri en les formes de tinença) per a assolir una gestió sostenible i eficient dels recursos, una mesura que s'ha mostrat impotent en vista dels pocs resultats que ha tingut. Des del punt de vista regulador, es va fer un esforç per adaptar els HPO a diferents perfils en funció dels ingressos (es van distingir els de règim especial, els de règim general i els de preu concertat) i controlar la seua desqualificació voluntària en prohibir-la fins als 30 anys. També s'hi van introduir mesures adreçades al foment del mercat del lloguer, com ara l'exempció de tributació d'un 50 % de les rendes obtingudes pel lloguer o la renda bàsica d'emancipació, dirigida als joves de 22 a 33 anys (RD 1472/2007).

En el Pla 2009-2012, per mitjà del Decret 1961/2009, de 18 de desembre, de mesures transitòries per a completar el Pla estatal d'habitatge i rehabilitació, es dota de marc legal l'activació d'habitatges buits del mercat lliure per a convertir-los en habitatges

protegits per al lloguer o la compra. S'insisteix, doncs, a establir mecanismes d'optimització del parc construït en la línia del pla anterior. El 40 % dels HPO, independentment que s'hagen construït o requalificat, han de ser destinats al lloguer. S'augmenta la protecció dels HPO a permanent en el cas que s'hagen construït en sòl públic destinat a aquesta finalitat. El fet que només es disposara del finançament públic, però, en va reduir dràsticament l'impacte.

El 5 de juny de 2013, va entrar en vigor la Llei 4/2013 i, amb aquesta, s'aproven noves mesures de flexibilització i el foment del mercat del lloguer d'habitatges que modifica la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans. L'objectiu era evident: aconseguir dinamitzar el mercat del lloguer fomentant l'entrada d'habitatges buits o sense ús del sector privat gràcies a una sèrie d'incentius per a l'arrendador o l'arrendadora. Una de les mesures més polèmiques que introdueix aquesta llei és la reducció de cinc anys a tres anys de la pròrroga obligatòria, i de tres a un de la pròrroga tàcita. Es possibilita, així mateix, la recuperació de l'immoble per l'arrendador o l'arrendadora per a destinar-lo a habitatge permanent, fins i tot, si no estava recollit expressament així en el contracte. Es renuncia a revisar la regulació de l'allotjament privat per al turisme, al qual s'aplicarà, en absència de normativa sectorial específica, el règim dels arrendaments de temporada (que no experimenta cap modificació).

La falta de recursos i les mesures liberalitzadores, especialment en matèria d'arrendaments urbans, caracteritzen el període posterior a la crisi immobiliària.

034

Es crea un registre de sentències fermes d'impagaments de rendes de lloguer.

El Pla 2013-2016 insisteix, de nou, en la promoció d'habitatge en lloguer i habitatge protegit en lloguer, i inclou ajudes als inquilins i inquilines d'habitatges de lloguer. Es crea el Programa de foment del parc públic d'habitatge en lloguer, en el qual s'assenyala la necessitat de crear un parc públic d'habitatge en lloguer i se'n reconeix la inexistència en la pràctica (se n'assumeix, per tant, la ineficàcia dels plans anteriors). S'hi introdueix una distinció nova en l'accés a l'habitatge en lloguer, bé siga per mitjà de la fórmula de lloguer en rotació per a les unitats de convivència més desfavorides, bé siga pel lloguer protegit. A més, s'hi introdueix la reconversió d'immobles públics en edificis d'habitatge per a lloguer.

Recentment, s'ha aprovat el nou Pla estatal d'habitatge 2018-2021, en què s'estableixen línies d'ajuda tant a la compra com al lloguer. En el primer cas, com a mesura de control de la despoblació rural, les ajudes es limiten a joves que compren habitatges en municipis de menys de 5.000 habitants. En el segon cas, juntament amb les ajudes directes al lloguer (dirigides a joves i gent major de rendes baixes, fonamentalment, i persones afectades per un desnonament o la pobresa energètica), el pla inclou iniciatives adreçades a la promoció d'habitatges per al lloguer i la rehabilitació de pisos i àrees urbanes.

Un pla molt ampli, que abasta nou programes, dotat únicament amb 600 milions en quatre anys que s'han de distribuir entre totes les comunitats autònomes. És a dir, un pla de gestió difícil i de dotació insuficientment.

2.1.2. Algunes consideracions sobre la política d'habitatge

2.1.2.1. Sobre el marc competencial

La nova configuració de l'Estat i la participació de les comunitats autònomes amb competències "exclusives" en habitatge (art. 148 CE) manté en mans de l'Estat la planificació general de l'activitat econòmica, l'ordenació del sistema creditici i l'homologació de segells i marques (art. 149 CE). Aquest marc es veu impel·lit per la posició del Tribunal Constitucional en la Sentència 152/88, de 20 de juliol, que estableix que l'Estat "no està legitimat per a regular directament qualsevol activitat en matèria d'habitatge, sinó tot allò en què les mesures de foment es justifiquen sobre les bases de la planificació i la coordinació de l'activitat econòmica i sobre les bases de l'ordenació del crèdit i, per tant, es faculden les institucions de la comunitat autònoma per a desenvolupar una política pròpia en aquesta matèria, inclòs el foment i la promoció de la construcció d'habitatges, que és, en bona manera, el tipus d'actuacions públiques per mitjà de les quals es concreta el desenvolupament d'aquesta política".

Això obliga, necessàriament, a reorientar la manera de tirar avant la planificació de les polítiques d'habitatge i es conforma, així, un model que queda explicat en l'RD 1932/1991, de 20 de desembre, Pla d'habitatge 1992-1995, en què "s'assumeix la complexitat derivada del marc competencial actual de les diferents administracions públiques, i que es basa per a desenvolupar-lo en el marc dels convenis que s'establisquen entre el

Ministeri d'Obres Públiques i les comunitats autònomes". Des d'aleshores, s'ha configurat la figura del "conveni bilateral" com a mitjà per a articular els plans successius d'habitatge. D'ara en avant, s'aclareix i exerceix una gran part de les competències de les comunitats autònomes, sense que això supose que, a càrrec del pressupost d'aquestes, es puguin plantejar altres actuacions.

Així, concretada la necessitat i l'oportunitat de la intervenció pública, i definits els objectius proposats per l'Estat, se'n pot instrumentar l'actuació per l'art. 148 CE de diferents maneres. Des de la possibilitat d'establir criteris mínims definidors de les actuacions protegibles i deixar que siguin les comunitats autònomes les que les desenvolupen, fins a una intervenció màxima de l'Estat que limite al mínim la d'aquestes. En aquest sentit i amb diverses modalitats, les comunitats autònomes han anat creant entitats públiques, la majoria de les vegades mercantils, amb la finalitat d'agilitar les diferents operacions que es requereixen per a tirar avant nous projectes, des de la gestió del sòl fins a la promoció i la construcció dels habitatges o, si escau, la intervenció en operacions de rehabilitació i renovació urbana. L'abast d'aquests ens instrumentals és regional, si bé pot aliar-se amb operadors locals.



En aquest sentit, l'exercici de les competències en l'àmbit local s'empara en l'art. 25.2 de la Llei reguladora de les bases del règim local. L'aspecte més significatiu és que no és una competència exclusiva, sinó que, per a possibilitar el seu efectiu desenvolupament, es concreta la col·laboració d'altres administracions i es garanteix la gestió municipal. Per tant, des de l'àmbit local, es poden constituir entitats i societats per a gestionar les actuacions previstes. Les iniciatives locals, degudament aliades o dirigides per si mateixes per a buscar aliances, bé siga amb l'Estat, les comunitats autònomes o Europa (via EDUSI, encara que només puguen incorporar ajudes en matèria d'habitatge si són públiques), es poden constituir en el germen de moltes actuacions enriquidores (per exemple, la Llei de barris).

La veritat és que, des del procés de transferències de 1984, l'Estatut de 1985⁸ i la reforma de 2006 pel que fa al reconeixement de drets,⁹ la conformació de les polítiques d'habitatge a la Comunitat Valenciana s'ha emmarcat, en qualsevol cas, per les polítiques definides en l'àmbit estatal i han desenvolupat els plans que, amb aquesta finalitat, formulava l'Estat, amb accions i propostes, matissos i suports complementaris, en alguns dels casos, de la Generalitat. I això ocorre tant en els HPO com en la rehabilitació, en què els reforços són més grans. Aquest continuïsm, convingut a partir de 1992, de les polítiques d'habitatge a través

de plans successius, i emmarcat en la cooperació estatal i autonòmica, inclou, no obstant això, una certa contradicció. A pesar que les comunitats autònomes tenen competència exclusiva en matèria d'habitatge, l'Estat estableix i assigna el repartiment dels fons en matèria d'habitatge per mitjà de la planificació econòmica. En aquest context, cal destacar el protagonisme progressiu que han pres els ajuntaments en àmbits de rehabilitació —per mitjà dels programes ARI o ARRU— i, fins i tot, la participació directa —com amb la proposta de nombroses EDUSI.

El repartiment competencial es caracteritza per l'exclusivitat de les comunitats autònomes en matèria d'habitatge sota el control econòmic i creditici de l'Estat.

8. Segons l'article 31.9 de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, la Generalitat Valenciana té competència exclusiva en matèria d'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge.

9. Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Cal destacar, en aquest context, del títol II. Dels drets dels valencians i valencianes: article 15. A fi de combatre la pobresa i facilitar la inserció social, la Generalitat garanteix el dret dels ciutadans valencians en estat de necessitat a la solidaritat i a una renda de ciutadania en els termes previstos en la llei. Article 16. La Generalitat garantirà el dret d'accés a un habitatge digne dels ciutadans valencians. Per llei es regularan les ajudes per a promoure aquest dret, especialment en favor dels joves, persones sense mitjans, dones maltractades, persones afectades per discapacitat i aquelles altres en les quals estiguen justificades les ajudes.

Article 49. 9a Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge.

2.1.2.2. Sobre la regeneració urbana

Durant la dècada dels setanta, es comença a produir un canvi de rumb en els usos administratius i urbanístics de certs països europeus, s'abandona com a objecte principal la creació de ciutat, es concentra en el manteniment i la regeneració de la ciutat existent, i es conformen les teories sobre la "rehabilitació urbana".

Cal destacar, almenys, tres línies directrius:

- a. un principi "il·lustrat" que pretén la conservació de les fites culturals edificades, per a valorar més avant els àmbits urbans i els centres històrics
- b. l'estudi i la valoració dels centres històrics i la crítica de les transformacions experimentades a la ciutat històrica
- c. l'evidència que la correcció d'aquests processos no es pot abordar des de l'òptica exclusiva de la reparació física dels edificis i l'ambient urbà

Són tres les perspectives que afavoreixen aquest canvi en la mirada cap a la ciutat consolidada:

- a. de tipus cultural, a favor del manteniment de la "memòria històrica" de la ciutat, de tot el que s'ha construït

- b. de tipus social, a favor no només del manteniment del suport físic, sinó també del teixit social que l'habita
- c. de tipus econòmic, a favor de l'aprofitament del patrimoni edificat com a "capital fix" de la ciutat

Les polítiques urbanes i d'habitatge desenvolupades a Espanya entre els anys cinquanta i setanta es van caracteritzar per ser clarament expansionistes. El planejament urbanístic "ignorava" la ciutat existent i, fins i tot, en va afavorir la transformació al marge d'aquesta. La dinàmica de creixement va buidar les àrees rurals, la ciutat va créixer sense equipaments i es va destruir el patrimoni històric de les ciutats. La sensibilització dels diferents sectors socials, professionals, veïnals i polítics cap a la recuperació i la rehabilitació urbana, i el mateix canvi de la situació política van propiciar la revisió dels plans urbanístics municipals, i es van abordar la salvaguarda, la protecció i la rehabilitació de tot el que s'ha edificat com a principi quasi irrenunciable. No obstant això, aquest primer intent es va veure abocat al fracàs per diverses raons: la falta de compliment del que s'havia programat, l'absència de mesures de foment de la rehabilitació, i la falta de coordinació efectiva entre els agents i les administracions implicades.

En aquest context, es promulguen dos decrets: el 1980 i el 1982, que estenen per primera vegada el règim de protecció oficial (bonificacions, exempcions i beneficis fiscals) a la rehabilitació d'habitatges existents i obres de millora que suposen un estalvi energètic.¹⁰ Paral·lelament, la Direcció General d'Arquitectura del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme posa en marxa, al començament de l'any 1980, la primera fase dels "Estudis bàsics de rehabilitació", antecedents del que més tard s'anomenaran "àrees de rehabilitació integrada". Així, l'RD 2555/82, de 24 de setembre, estableix una regulació inicial sobre les àrees de rehabilitació integrada, encara que amb poca transcendència. Les condicions particulars sobre això són:

1. Actuacions protegides:
 - millora, substitució i noves instal·lacions d'ascensors, electricitat, lampisteria, gas, calefacció i equips sanitaris
 - increment de la seguretat de l'edifici per l'adaptació a la normativa vigent
 - estalvis energètics per la millora dels aïllaments i estanquitat dels edificis

10. "Les execucions d'obra amb aportació de materials o sense, conseqüència de contractes directament formalitzats entre el titular de l'habitatge i el contractista, que tinguin com a objecte la rehabilitació protegida de l'habitatge o la realització de millores que hi produïsquen un estalvi energètic, en la forma, els requisits i els terminis que s'establisquen reglamentàriament".

- consolidació de façanes, cobertes i elements singulars en immobles d'habitatges declarats o situats en conjunts historicoartístics
- 2. Poden ser objecte de rehabilitació els habitatges i els edificis complets
- 3. Finançament, d'acord amb condicions del pla triennal, per un import que no excedisca el 70 % del pressupost de les obres ni 800.000 pessetes, amb un termini d'amortització de 7 anys i el 14 % d'interés

Aquestes iniciatives coincideixen amb un moment de descentralització de l'Estat, i unes transferències de nous serveis i funcions a les autonomies. Els reials decrets anteriors i, fins i tot, l'RD 375/82, van tindre una vida efímera i d'aplicació quasi nul·la. És amb l'RD 2329/83 quan es regulen la rehabilitació, les actuacions protegibles i les fórmules de finançament que quedaran, a partir d'aquell moment, en l'àmbit de la protecció oficial, s'amplia el camp tradicional de foment de l'Administració pública, reservat, fins llavors, a la nova construcció. Es promulga en desplegament de l'Acord marc sobre habitatge i urbanisme, que inclou la diversificació d'actuacions en matèria d'habitatge i considera, entre les possibilitats, la rehabilitació com a manera d'augmentar l'ocupació de mà d'obra. Estableix un primer marc regulador de la rehabilitació les mesures financeres de caràcter conjuntural del

A partir dels anys huitanta, a Espanya es comencen a incloure en la política d'habitatge mesures de foment de la rehabilitació, amb la qual cosa s'alinea amb les polítiques europees de la dècada anterior.

qual s'emmarquen dins del Pla triennal 81-83.

A partir de la promulgació de l'RD 2329/83, les actuacions de rehabilitació s'incrementen. Agafarà impuls amb l'obertura de 17 oficines comarcals de rehabilitació (les OCRE) durant el segon semestre de 1985, cofinançades entre l'Estat, la Generalitat, les diputacions i els ajuntaments. Així, a la Comunitat Valenciana s'adopten mesures incentivadores en aquesta línia. De les mesures puntuals i d'acció preferent, s'arriba als programes de renovació urbana (1989), en els quals, per primera vegada, es tracta de conciliar la rehabilitació d'edificis amb la intervenció en espais públics. Aquests van seguits de les àrees de rehabilitació integral (ARI), Pla RIVA a València (92) i Pla RACHA a Alacant (93), en què es planteja una actuació integral que inclou un augment de les ajudes per a habitat-

ges i equipaments. Aquests plans els incorporarà la normativa estatal com a actuacions de rehabilitació, obra nova i equipaments, i això donarà pas a la possibilitat de convindre aquestes actuacions entre les comunitats autònomes i l'Estat. Aquesta normativa de rehabilitació la seguiran la cobertura estatal de l'RD/13+15 i el Pla 13-16, que donaran peu a formalitzar les primeres àrees de rehabilitació i regeneració urbana.

La gestió dels ARI, a València durant 12 anys i a Alacant durant més de 14, es cancel·la per raons conjunturals i s'assisteix a un buit que només es recupera amb les àrees de rehabilitació integrada. Aquest nou marc es caracteritza per la concertació amb l'Estat via ARI i la participació de les tres administracions (central, autonòmica i local) en actuacions d'escala menor i més abordables. A partir d'aleshores, les comunitats autònomes legislen normativa complementària en rehabilitació, que va des d'ajudes preferents i passa per instruments de coordinació de l'espai públic i els habitatges.

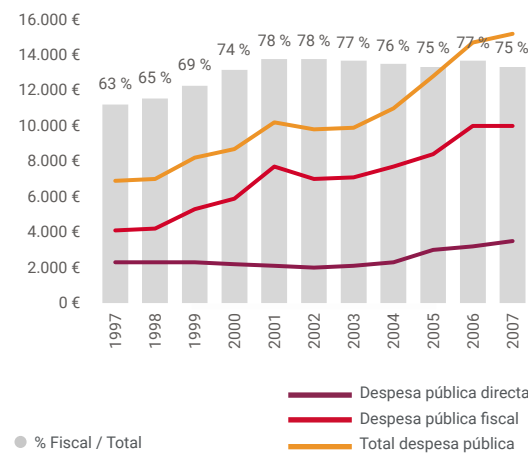
Finalment, el Pla d'habitatge 2013-2016 no preveu l'habitatge nou, només la rehabilitació i el lloguer. La manera de gestió diferenciada per mitjà de concurrència competitiva s'ha d'avaluar tenint en compte els resultats.

2.1.2.3. Sobre la política fiscal

La política d'habitatge que més despesa pública ha acaparat s'ha determinat pel cost fiscal. Aquest ha passat de representar 1,7 vegades (4.200 M€) la despesa directa en 1997, fins a 3,5 vegades en 2002, i una mitjana de 3,2 vegades en el període 2002-2007. Ha arribat a quasi 3 vegades en 2007, amb 10.000 M€ de despesa fiscal davant dels 3.300 milions d'euros de despesa directa en habitatge. Aquestes desgravacions passen, sovint, desapercibudes a l'hora d'avaluar les polítiques d'habitatge. Aquestes quantitats en concepte de deduccions es traslladen al preu final de l'habitatge —tal com ocorre amb les subvencions—, i anima a una tendència a l'alça en els preus. Han repercutit en el cost de l'oferta, en presentar-la com a sumand en el cost la deducció (fiscal) i la subvenció (directa). Una anàlisi succinta de la despesa fiscal evidencia la importància d'aquesta en relació amb la despesa directa i la iniquitat d'aquests mecanismes, justament en els moments de més auge immobiliari i que només es limiten (fins a 9.000 M€) cap al final del cicle d'expansió.

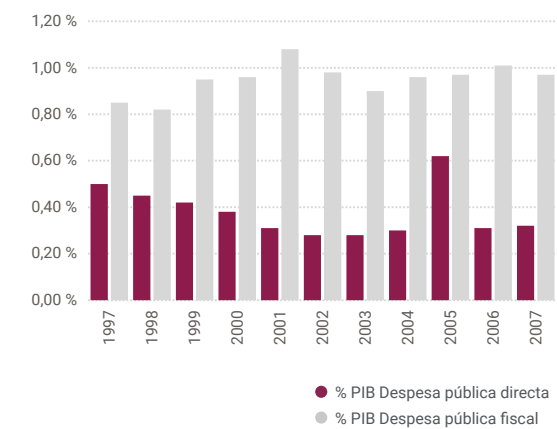
En la política d'habitatge, les mesures fiscals han sigut les que han acaparat més recursos públics. Amb la prioritització d'aquestes per davant de la despesa directa, s'ha afavorit una política redistributiva innòcua, la tinença en propietat i, en última instància, la bombolla immobiliària.

Gràfic 1. Despesa directa, indirecta i fiscal en habitatge



Font: Pressupostos generals de l'Estat, Pressupostos de les CA, Pressupostos de despeses fiscals, DG de Tributs.

Gràfic 2. Despesa pública destinada a habitatge, respecte al PIB



Font: Pressupostos generals de l'Estat, Pressupostos de les CA, Pressupostos de despeses fiscals, DG de Tributs.

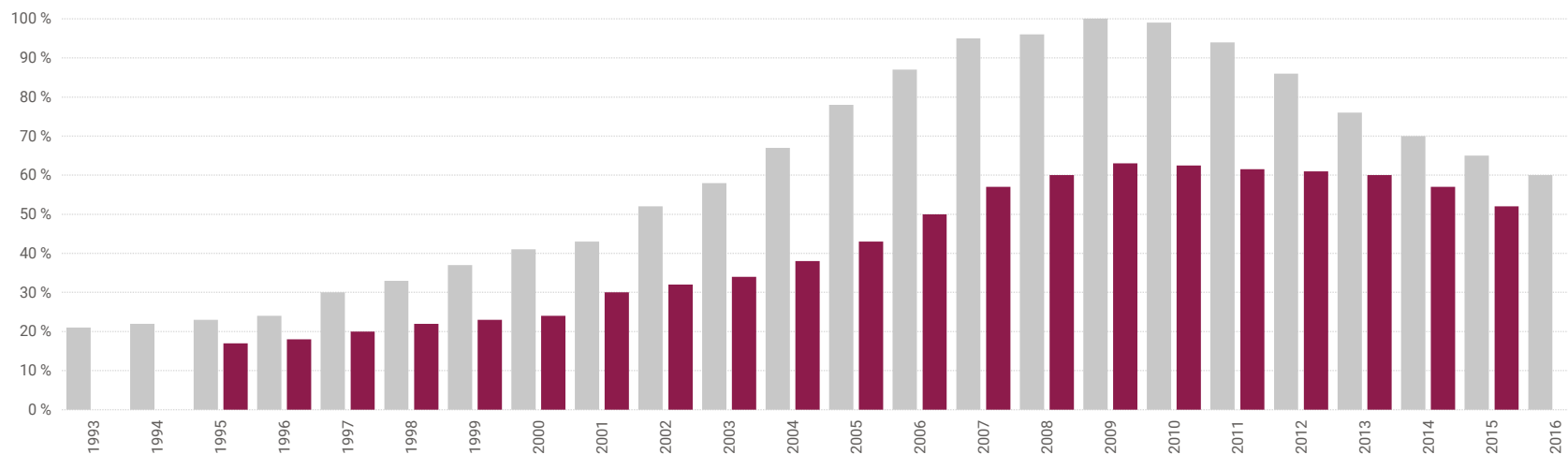
L'assignació efectiva de recursos directes queda molt allunyada de la mitjana UE-15, que se situa al voltant de l'1 % del PIB. Aquesta xifra només s'aconsegueix si s'inclou la despesa pública fiscal (de manera que arriba a emmascarar la despesa directa), via deduccions sobre habitatges lliures i protegits. Noteu que, en la mesura que la deducció era proporcional a la inversió, les més beneficiades de les deduccions resultaven les rendes més altes. La despesa pública fiscal és una mesura menys equitativa que la despesa directa, de manera que es va intentar corregir aquest efecte limitant la quantia total base de la inversió per a eliminar-la finalment.

A més de tractar-se d'una política redistributiva iniqua, aquesta política d'incentiu a la compra va col·laborar en l'impuls a la demanda. Això, juntament amb el fort increment induït per l'activitat i l'acompanyament d'una sobreoferta creditícia, va conduir el percentatge de saldo del crèdit hipotecari respecte del PIB del 30 % en 1997 a més del 100 % en 2008. El crèdit a les llars passa del 20 % del PIB en 1997 al 60 %. La política de deducció fiscal ha tingut, doncs, conseqüències en el fort endeutament de les famílies.

Gràfic 3. Relació entre el crèdit hipotecari i el crèdit a llars per a l'adquisició d'habitatge respecte al PIB

● Crèdit a les llars per a l'adquisició d'habitatge. Saldo en % del PIB
 ● Crèdit hipotecari total. Saldo en % del PIB

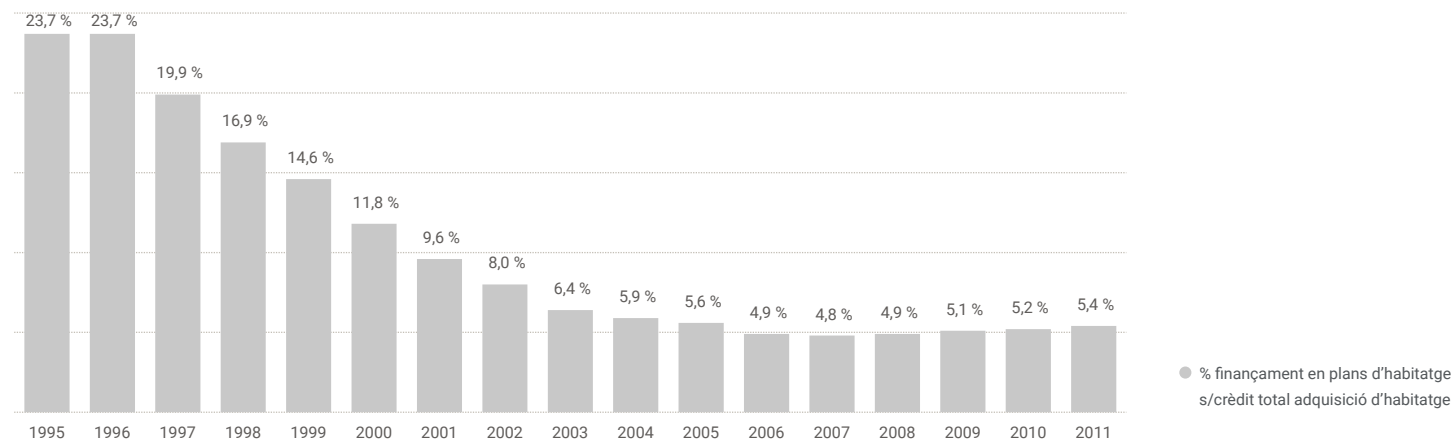
Font: Banc d'Espanya.



Mentrestant, el pretés protagonisme dels plans d'habitatge cau a mínims, no només quantitativa-ment, sinó també pel que fa a la participació en el crèdit de l'adquisició d'habitatge. Passa del 20 % del PIB en 1997 al 4,8 % en 2007 i al voltant del 5 % en 2011.

Les mesures adoptades pels plans d'habitatge, semblants d'uns plans als altres, tenen cada vegada menys pes, ja que el mercat facilita condicions "millors" i "revaloritzables" que van conduir a optar per l'habitatge lliure. Els preus d'adquisició sempre tendien a l'alça i era "inversemblant" que pogueren baixar, mentre que l'habitatge protegit tenia uns preus màxims i tenien limitada la transmissió.

Gràfic 4. Relació entre el finançament en plans d'habitatge i el crèdit total per a adquisició d'habitatge

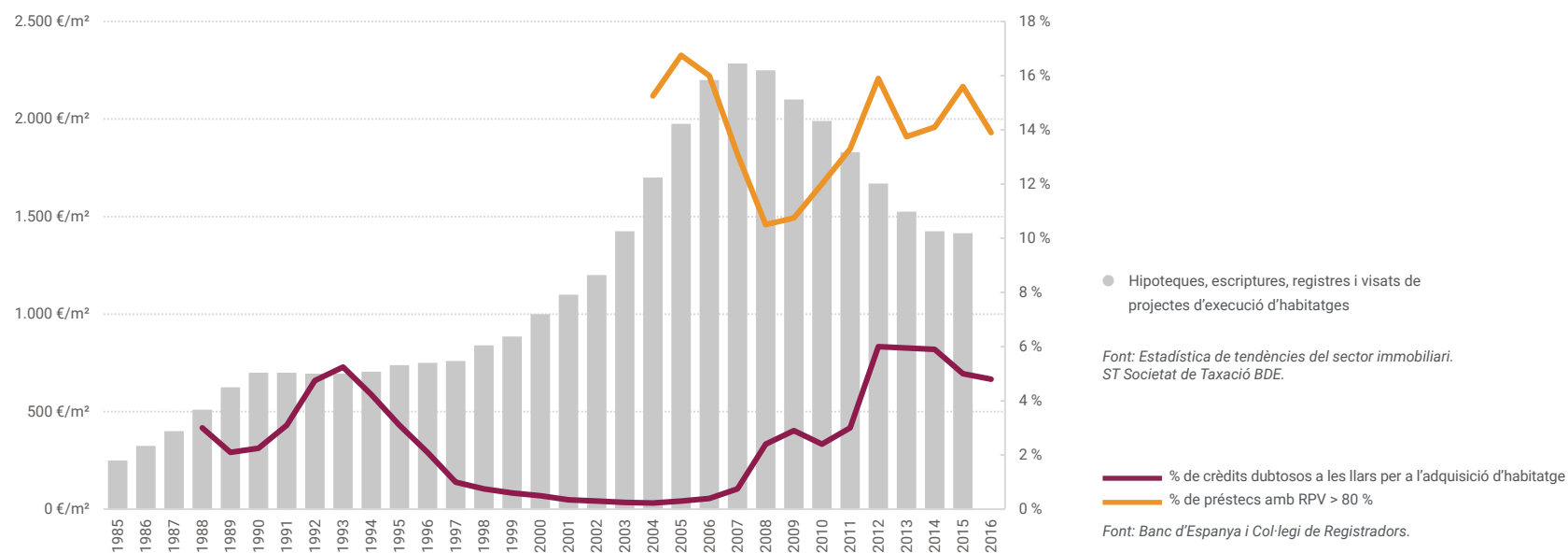


La quantitat més gran d'hipoteques es dona en el període 2006-2010 i coincideixen amb la relació préstec-valor més alta. En aquest període, es pres-tava per damunt del 80 % de taxació. Descendeix de manera immediata en 2006, per a després tornar a pujar amb el descens d'hipoteques a partir

de 2010. Amb l'arribada de la bombolla, just en la fase alta del cycle, es dona una ràtio més alta de crèdits dubtosos. Els efectes derivats de la morositat dels finançaments i l'RPV descendeixen considerablement en el bienni 2007-2009. Comença a repuntar en 2011, amb la qual cosa es reprén el dubte financer.

En definitiva, la sobreoferta de crèdit i producte immobiliari només va fer que encoratjar la bombolla immobiliària, diagnòstic en el qual la política de foment de la compra via desgravacions no es pot obviar.

Gràfic 5. Preu per m² i relació entre crèdits dubtosos per a l'adquisició d'habitatge i préstecs amb la relació préstec valor superior al 80 %



Nota sobre el rescat bancari

El Banc d'Espanya va xifrar les ajudes públiques rebudes per la banca des de 2009 en 61.366 M€, una xifra superior als poc més de 50.000 M€ que es van estimar al principi. Però, tot i això, es tracta d'una xifra per davall dels 100.000 M€ aproximadament que estima Brussel·les com a ajudes de l'Estat. De moment, la quantia irrecuperable per als contribuents¹¹ és probable que siga molt superior a la pèrdua anunciada. El càlcul del cost ha tingut en compte les injeccions de capital, les ajudes per l'esquema de protecció d'actius (EPA), les ajudes per Sareb i altres ajustos. La síntesi dels resultats es pot acostar, efectivament, als 100.000 M€. En l'actualitat, el Banc d'Espanya dona per perduts 60.600 M€, el 79 % de les ajudes del rescat bancari.

043

| | ENTITAT | Injecció de capital (M€) | Ajudes per EPA (M€) | Ajudes per Sareb (M€) | Altres ajustos (M€) | Total ajudes públiques (M€) | % del total | Ajudes públiques per ciutadà (€) |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------|----------------------------------|
| Entitats integrades en BFA | Caja Madrid, Bancaixa, Caja Ávila, Caja Segovia, Caja Rioja, Caixa Laietana, Caja Insular de Canarias. BANKIA naix com a filial 100 % de BFA | 22.424 | | 12.000 | 1.759 | 36.183 | 36,09 % | 773,61 |
| Entitats integrades en BBVA | CATALUNYA CAIXA: Caixa Catalunya, Caixa Tarragona, Caixa Manresa | 12.052 | | 1.600 | | 13.652 | 13,62 % | 291,89 |
| | UNIM: Caixa Sabadell, Caixa Terrassa, Caixa Manlleu | 953 | 2.709 | | | 3.662 | 3,65 % | 78,30 |
| Entitats integrades en Banco Sabadell | CAM (Caixa Mediterrani) | 5.429 | 7.249 | | 724 | 13.222 | 13,19 % | 282,69 |
| | Banco Gallego | 245 | | 282 | 340 | 867 | 0,86 % | 18,54 |
| Entitats integrades en NCG BANCO - NOVACAIXAGALICIA | Caixa Galicia, CaixaNova | 9.052 | | 1.300 | | 10.352 | 10,33 % | 221,33 |
| | Banc de València | 5.498 | 1.225 | 500 | | 7.223 | 7,21 % | 154,43 |
| Entitats integrades en CAIXABANC | Banca Cívica: Caja Navarra, Caja Canarias, Caja Burgos. Caja Sol + Caja Guadalajara | 977 | | | | 977 | 0,97 % | 20,89 |
| Entitats integrades en LIBERBANK | Cajastur, Caja Cantabria i Caja Extremadura | 1.864 | 4.556 | 1.000 | | 7.420 | 7,40 % | 158,64 |
| Entitats integrades en BANCO MARE NOSTRUM | Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra, Caja Granada | 1.645 | | 2.100 | | 3.745 | 3,74 % | 80,07 |
| Entitats en procés d'integració amb UNICAJA BANCO | CEISS: Banco de España, Caja Duero | 1.129 | | 717 | | 1.846 | 1,84 % | 39,47 |
| Entitats integrades en IBERCAJA | CAJA 3: CAI, Caja Círculo de Burgos, Caja Badajoz | 407 | | 690 | | 1.097 | 1,09 % | 23,45 |
| | TOTALS | 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. Particularitats a la Comunitat Valenciana

2.1.3.1. Sobre l'habitatge protegit

044

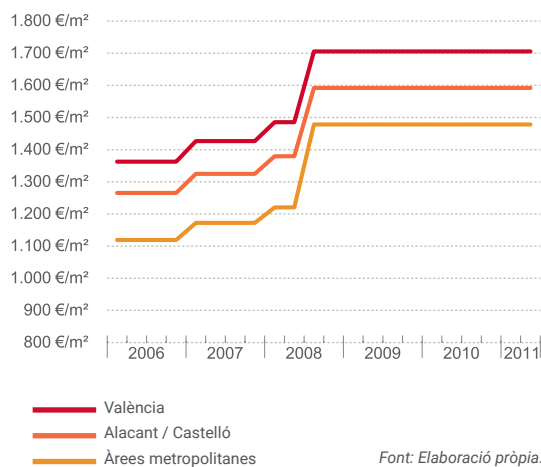
L'impacte en els preus

En el marc del comportament entre els preus d'habitatge lliure i el descens de l'habitatge protegit, un dels arguments era que aquests distaven de l'habitatge lliure i el sector demanava més aproximació entre els dos com a argument per a produir habitatge protegit. En 2008, en plena expansió, però començant imminentment la caiguda, a la Comunitat Valenciana es van revisar a l'alça els preus de l'habitatge protegit.

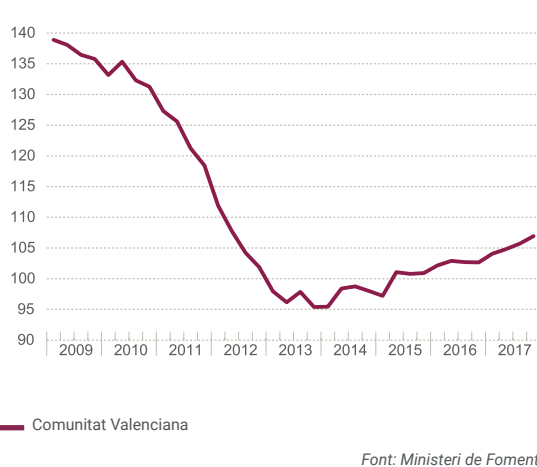
Tant l'índex INE com les dades de valor taxat del Ministeri de Foment presenten una corba descendent que comença a estabilitzar-se en 2014 i marca un lleugeríssim repunt a partir de 2015. Un factor recurrent a l'hora de fixar els preus ha sigut comparar-los amb els preus de mercat per a "fer viable" l'habitatge protegit, abans que assequible, i basat en considerables subvencions.

La competència de preus entre l'habitatge protegit en relació amb el lliure (mitjana taxada en aquest estudi) va ser un dels arguments emprats per a poder fer factible l'habitatge protegit.

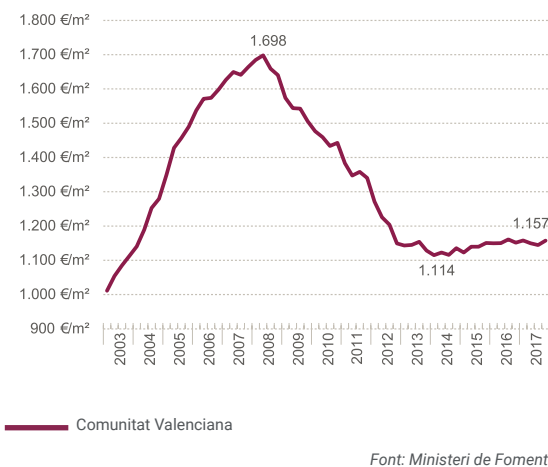
Gràfic 6. Evolució del preu d'habitatge protegit de règim general



Gràfic 7. Evolució de l'IPH d'habitatge nou i de segona mà



Gràfic 8. Evolució del preu mitjà taxat d'habitatge lliure

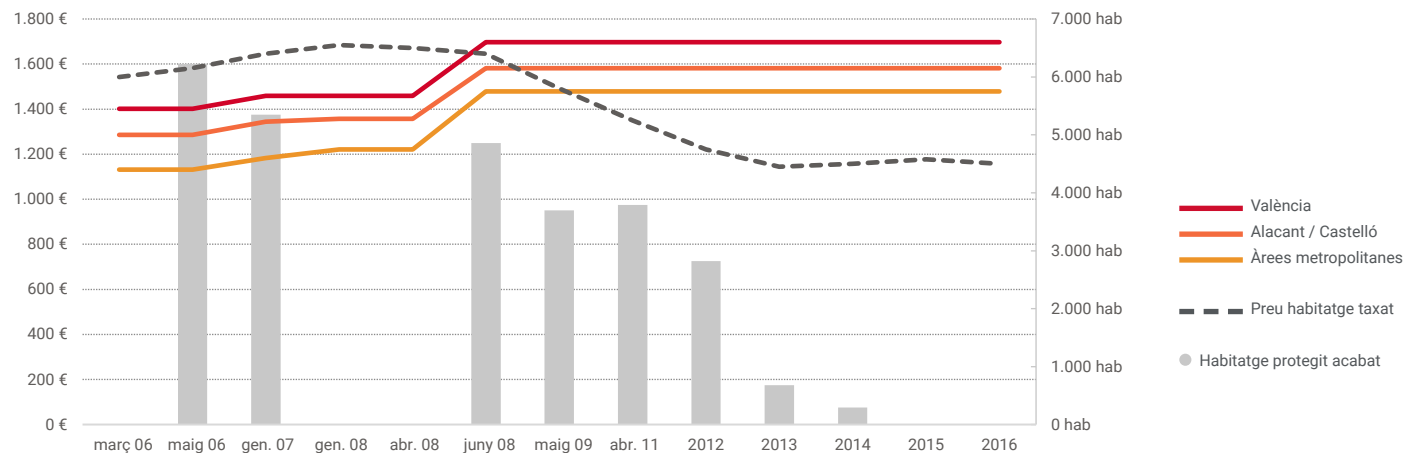


En el gràfic següent, es pot visualitzar com es concreta aquesta política. Els preus de mercat (valor taxat pel Ministeri de Foment) pugen fins al gener de 2008, mentre que el diferencial amb l'habitatge protegit se situa al voltant dels 200-400 €, segons la capital de província. Les terminacions d'habitatge protegit són de quasi 5.000. Entre gener i abril, els preus mitjans taxats es mantenen amb una baixa molt lleugera i és, en aquest moment, quan se cedeix als arguments del sector per la via de

l'increment de preus per a acostar-se a l'habitatge lliure. El juny de 2008, oficialment s'incrementen els preus de l'habitatge protegit entre un 20 % i un 30 %, i els preus mitjans de mercat comencen a descendir de manera significativa igual que les terminacions d'habitatge protegit entre 2009 i 2011. Els habitatges protegits acabats cauen de manera significativa en 2012 i s'enfonsen en 2013, fet que coincideix amb el final del Pla 2009-2012 i els preus taxats més baixos.

El descens dels preus taxats i el manteniment dels preus augmentats de l'habitatge públic porten a la paradoxa de proporcionar un habitatge públic a preus superiors (entre un 20 i un 40 %) als que es van taxar a partir de juny de 2008.

Gràfic 9. Evolució del preu taxat de l'habitatge en relació amb els preus d'HPO en règim general



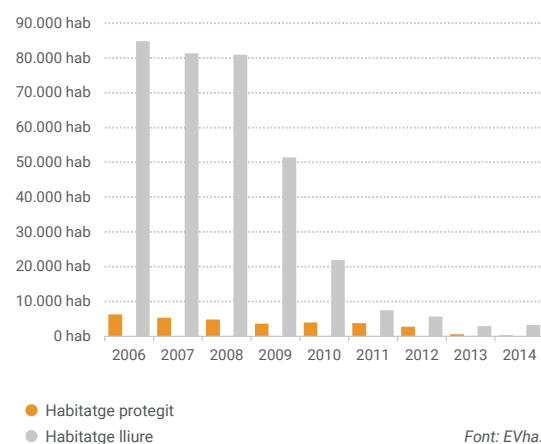
Font: Ministeri de Foment.

La supressió en el Pla 2013-2016 va reduir l'habitatge protegit a un marge residual, i va conduir a qualificar habitatge protegit sense ajudes i amb els preus de l'habitatge protegit en règim general. Això es reflecteix en el gràfic amb un diferencial significatiu respecte de l'habitatge mitjà taxat i amb la extinció de l'habitatge protegit a partir de 2015, sense poder proporcionar cap solució de continuïtat als sòls de reserva d'habitatge protegit, que resulten del desenvolupament urbanístic precedent.

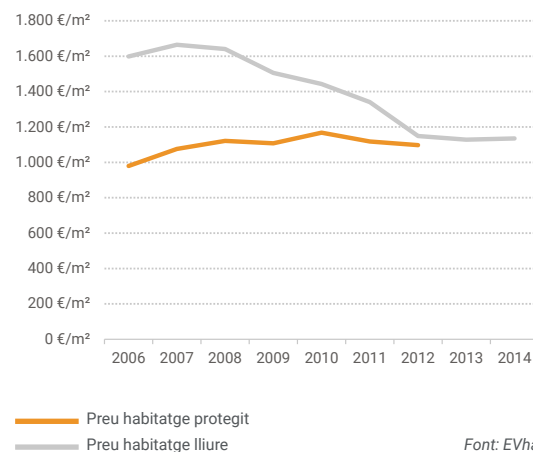
Atenent els preus de l'habitatge protegit, el lliure i la producció immobiliària, l'habitatge protegit decau en l'activitat amb l'arrancada del lliure, no només en preus sinó en activitat. Aquesta reflexió pot fer concloure que l'habitatge protegit pot ser marginal i no té sentit, quan és el moment de garantir habitatge assequible no només en termes financers, sinó amb preus més baixos.

A pesar d'això, i amb la crisi, els preus de lliure i protegit han tendit a equiparar-se, i s'han arrossegat pel fort descens de la producció immobiliària. En aquest context, hauria d'adquirir importància el paper que poden desenvolupar les disponibilitats de les reserves de sòl per a habitatge protegit i caldria adequar mecanismes que les facen possibles en determinades condicions (prevalença del lloguer, promoció pública en lloguer amb mecanismes de compensació, etc.).

Gràfic 10a. Nombre d'habitatges lliures i protegits acabats



Gràfic 10b. Preu dels habitatges lliures i protegits

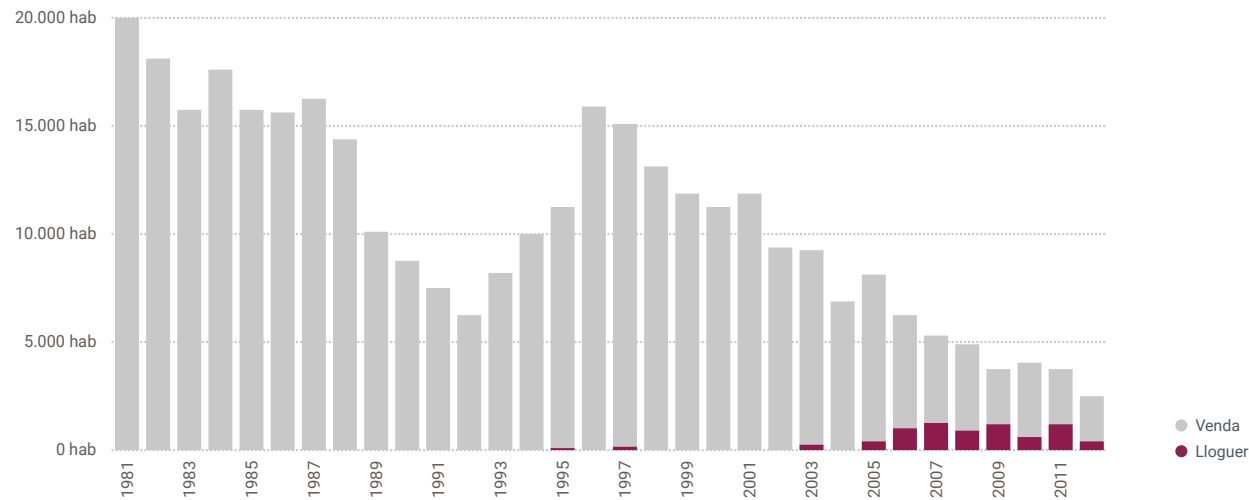


L'impacte en la producció

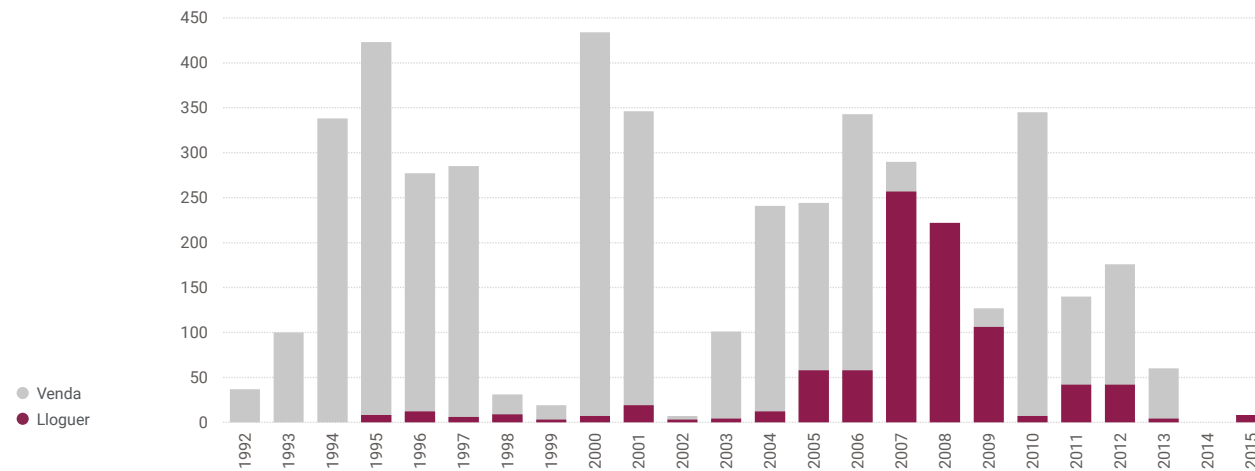
En aquests gràfics, s'observa el ritme de la producció total d'habitatges protegits a la Comunitat Valenciana des de 1981 fins a 2012, any en el qual realment queda eliminada del Pla d'habitatge 2013-2016.

Entre aquests, l'operador públic promotor (abans IVVSA, després EIGE, ara EVha) ha tirat avant promocions més variades entre venda i lloguer, i amb una intensitat diferent, especialment entre els anys 2005-2009. El resultat total suposa un 16,5 % en lloguer i el 83,5 % en venda, a preus d'habitatge protegit. Pel que fa a aquests, s'han revisat els preus de venda i lloguer per davall dels mòduls bàsics per a facilitar-ne l'ocupació.

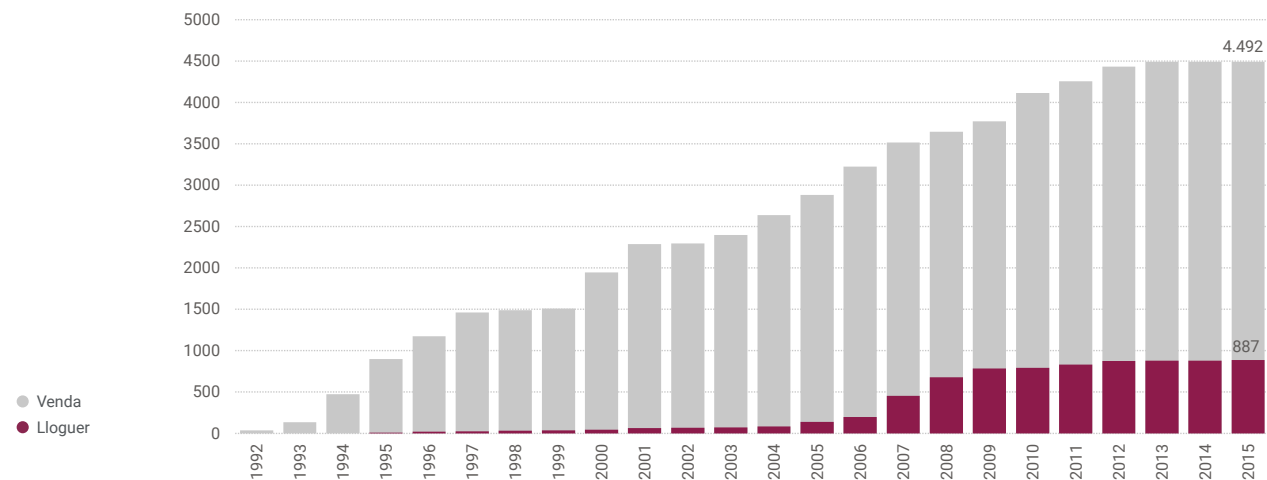
Gràfic 11. Nombre d'habitatges protegits



Gràfic 12. Nombre de promocions anuals de l'EVha



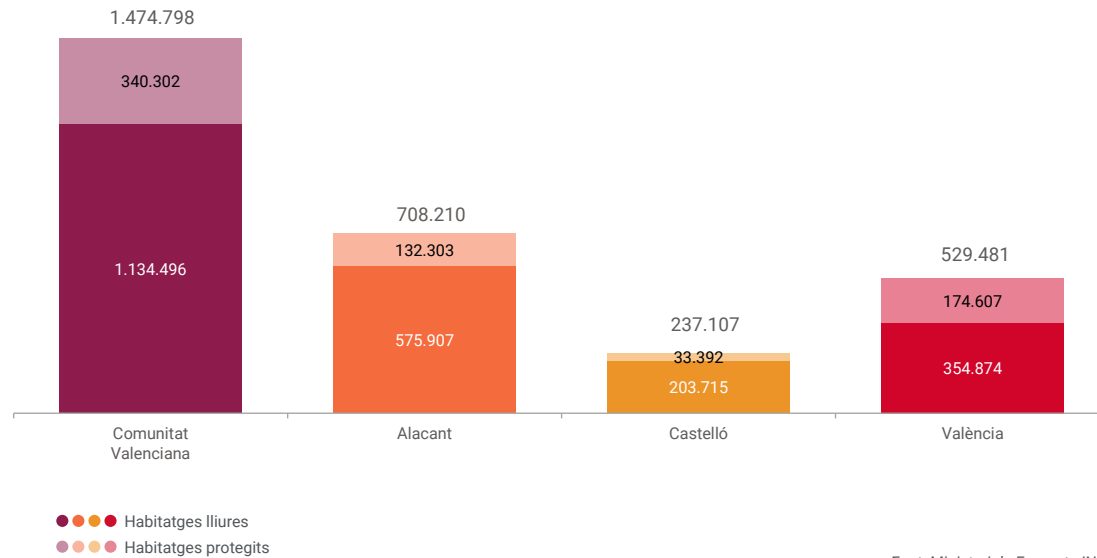
Gràfic 13. Nombre acumulat de promocions anuals de l'EVha



El comportament de la producció d'habitatge a la Comunitat Valenciana llança tendències semblants pel que fa als habitatges totals acabats a les tres províncies. No obstant això, a partir de l'any 1996, la tendència a la baixa de l'habitatge protegit és constant, anticipa el descens de la producció total a partir de 2005 i és més accentuat a partir de 2008 en tots els casos.

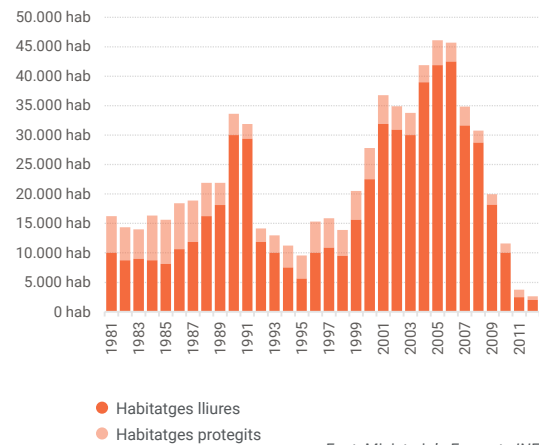
En el període comprés entre 1981 i 2012, a Espanya es van acabar 10.697.657 habitatges, dels quals 2.429.818 eren protegits, un 22,7 % del total, i 8.247.839 eren lliures. Per al mateix període, a la Comunitat Valenciana es van acabar 1.474.798 habitatges, 340.302 protegits, un 23,1 % del total, i 1.134.496 lliures. Després, l'activitat d'habitatge protegit ha resultat, en termes relatius sobre el total d'habitatges acabats, superior respecte d'Espanya entre 1992 i 2004; descendeix per davall en el període 2004-2011 i s'igualava amb la quasi desaparició a partir de 2011. Les dades d'habitatges lliures i protegits acumulades durant el període 1981-2012 es reflecteixen en el gràfic 15 i l'evolució comparada en el mateix període a les tres províncies es pot observar en els gràfics de la pàgina següent.

Gràfic 14. Nombre d'habitatges nous lliures i protegits. 1981-2012



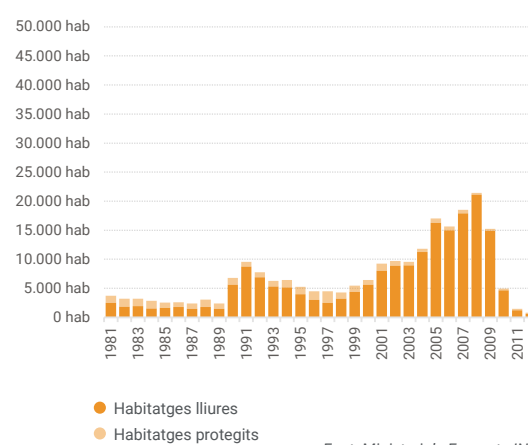
Font: Ministeri de Foment - INE.

Gràfic 15. Nombre d'habitatges nous lliures i protegits. Alacant



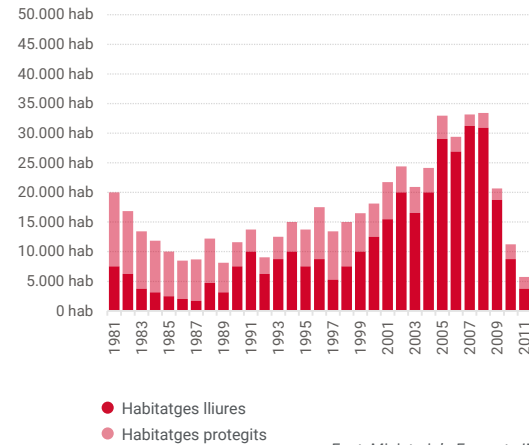
Font: Ministeri de Foment - INE.

Gràfic 16. Nombre d'habitatges nous lliures i protegits. Castelló



Font: Ministeri de Foment - INE.

Gràfic 17. Nombre d'habitatges nous lliures i protegits. València



Font: Ministeri de Foment - INE.

L'impacte en el mercat

L'enfocament habitual a l'hora d'establir el pes de l'habitatge protegit respecte del total d'habitatges construïts és comparar-lo amb el total de la producció immobiliària. No obstant això, mentre que l'habitatge protegit es destina, per definició, a residència habitual i permanent, sembla més oportú analitzar-ne la comparació amb els habitatges principals més que amb el conjunt del parc residencial. En un territori com el de la Comunitat Valenciana, en què el pes de l'habitatge secundari i buit és molt significatiu (segons el cens de 2011, el 20,6 % i el 16 %, respectivament) i la producció en l'últim *boom* immobiliari va resultar molt elevada (1.134.496 d'habitatges), aquesta distinció té una rellevància inqüestionable.

En la mesura que la producció de l'habitatge protegit s'ha destinat a determinats sectors de rendes mitjanes i mitjanes-baixes, s'ha de superar la comparació estricta de la "quota de mercat" de l'habitatge protegit respecte de la producció total d'habitatge.¹² Es planteja, doncs, analitzar l'evolució de l'habitatge protegit en relació amb l'evolució dels habitatges principals partint d'una anàlisi comparada de l'evolució dels últims censos de 1981-2001 i 2011 en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.

Partint del parc d'habitatges existent en 1981 i veient l'evolució en cada període intercensal, 1981-1991, 1991-2001 i 2001-2011, s'ofereixen una sèrie d'anàlisis que recullen de manera sistemàtica l'evolució segons els tipus d'habitatges: principals, secundaris i buits, i verifica l'increment per a cada tipus, i, al mateix temps, proporciona la informació del període 1981-2011 i la variació acumulada.

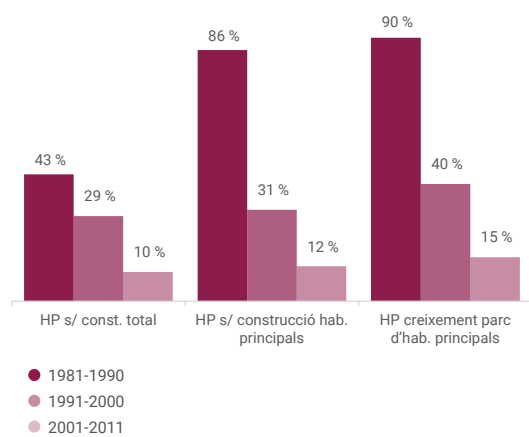
En les taules següents, es recullen les variacions del creixement del parc en relació amb els habitatges principals i els habitatges protegits per a obtenir les dades relatives d'habitatge protegit, és a dir, el percentatge d'habitatge protegit respecte al d'habitatges principals i al creixement d'aquests. Si se centra l'anàlisi en l'àmbit agregat de la Comunitat Valenciana, els habitatges protegits respecte de la construcció total passen d'un 43,3 % en 1981-1991 a un 29,1 % en el període 1991-2000, i disminueixen al 10 % en el període 2001-2011. Tanmateix, si comparem l'habitatge protegit amb la construcció d'habitatges principals, representa el 85,8 % en el període 1981-1990, un 31,2 % en el període 1991-2000 i un 11,9 % en el període 2001-2011. Els habitatges protegits respecte del creixement del parc d'habitatges principals en el període 1981-1991 suposen el 90 %, un 40 % en el període 1991-2000 i el 15 % en el període 2001-2011. És a dir, en el decenni 1981-1991, la producció d'habitatge es basa en l'habitatge protegit per damunt del 80 %, descendeix al voltant del 35 % en 1991-2001 i es redueix al 10 % en l'últim decenni.

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.

Taula 1. Evolució comparada de l'habitatge protegit. Comunitat Valenciana

| | Habitatges totals | | | | Habitatges principals | | | Habitatges protegits | | | |
|--------------|-------------------|------------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------------|----------------------|--------------------------|------------------------------------|----------------------------------------|
| | Creixement parc | Reposició global | Construcció hab. total acabats | % acabats / creixement parc | Creixement parc principal | Reposició parc principal | TOTAL principals acabats *estm | HP total acabats | % HP s/construcció total | % HP s/construcció hab. principals | % HP creixement parc d'hab. principals |
| 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 % |

Gràfic 18. Evolució de la participació de l'habitatge protegit. CV



Font: Ministeri de Foment - INE.

Aquestes dades s'han elaborat per a les tres províncies amb la finalitat de contrastar el comportament en cada una d'acord amb tres referències: pes de l'habitatge protegit respecte de la construcció total, respecte dels habitatges principals i respecte de l'increment del parc d'habitatges principals.

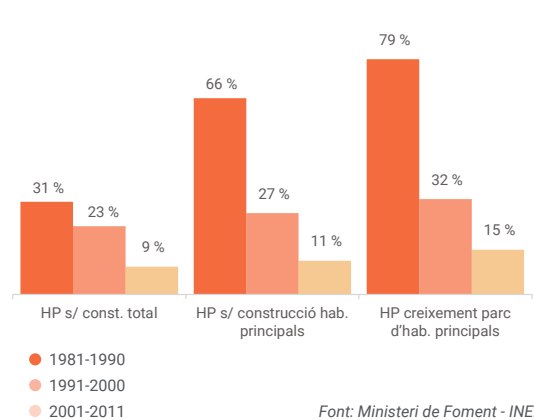
Alacant és el territori que té menys presència d'habitatge protegit sobre la construcció total en els tres períodes estudiats, amb el 31,1 %, el 22,9 % i el 9,3 %, i en relació amb la construcció d'habitatges principals, amb el 65,9 %, el 27,3 % i l'11,3 %.

Castelló presenta un comportament semblant al d'Alacant respecte de la construcció total: -35 %, 20,7 % i 5,2 %- i el pes dels habitatges protegits respecte dels principals. Només el primer període

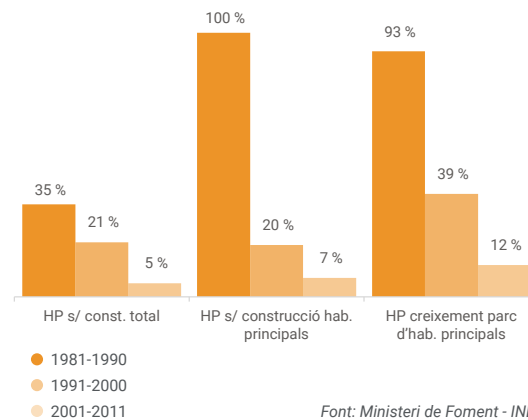
suposa el 100 % sobre la construcció d'habitatges principals; el segon, el 19,6 %, i el tercer, el 7,2 %. Es constata la forta pèrdua de la participació de l'habitatge protegit entre 1981 i 1991.

A València, les dades mostren una participació més elevada de l'habitatge protegit respecte de la construcció total: 65 %, 40,2 % i 13,5 %, així com en relació amb els habitatges principals: 100 %, 39,5 % i 15 %.

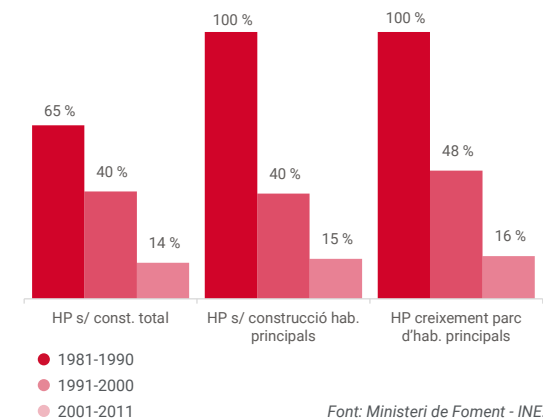
Gràfic 19. Evolució de la participació d'habitatge protegit. Alacant



Gràfic 20. Evolució de la participació d'habitatge protegit. Castelló



Gràfic 21. Evolució de la participació d'habitatge protegit. València



En la conformació del parc, s'acusa la presència a la baixa de l'habitatge protegit, amb un 23 % de mitjana dels 1.474,798 habitatges —340.302 de protegits— que passa, en el decenni 1981-1991, de quasi el 100 % dels habitatges fins a la pràctica i efectiva desaparició en 2015.

En definitiva, en el període 1981-1991, l'habitatge protegit respecte dels habitatges principals té més protagonisme a València, seguida de Castelló i Alacant. En el període 1991-2000, destaca Alacant, seguit per València i Castelló amb xifres semblants. Finalment, en el període 2001-2011, Castelló té el valor més baix, 7,2 %, Alacant l'11,3 % i València el 15 %.

El fet de comparar aquestes xifres aporta una visió del paper desenvolupat per l'habitatge protegit —tot en venda, excepte una xifra escassíssima en lloguer. Es constata la pèrdua de pes en un procés creixent de producció immobiliària, en el qual el protagonisme de l'habitatge protegit ha anat a la baixa. Sectors amplis de la població han vist com se'ls ha reduït, per tant, l'accés a habitatges de preu assequible, amb la qual cosa l'assequibilitat es converteix en sobreendeutament, i, en part, sobre habitatges de menys qualitat.

A això s'afeg que, durant el període de més activitat, no s'ha implementat una política de lloguer, a la qual cosa se suma la reforma de la Llei d'arrendaments urbans amb mesures en contra dels interessos dels arrendataris principalment. A més, no s'ha fomentat la promoció de lloguers públics de manera diversificada i, així, el problema habitacional s'ha agreujat.

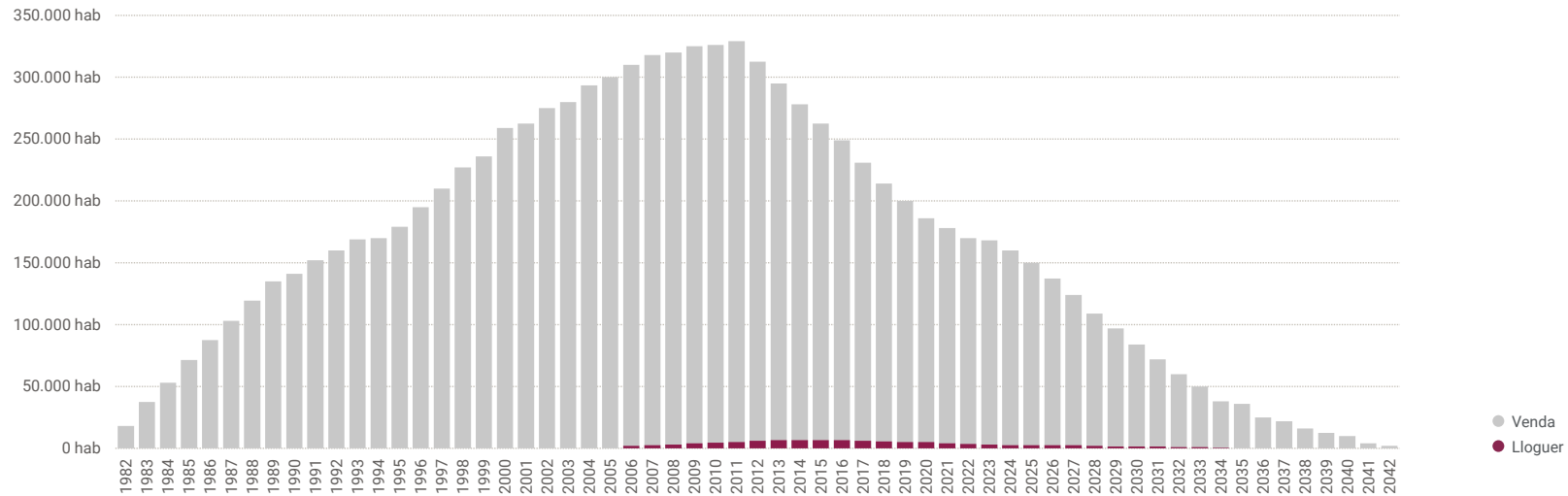
D'altra banda, el règim de protecció dels habitatges protegits s'estableix en 30 anys, durant els quals la transmissió s'ha de fer per un preu taxat que determina l'Administració. Això, en teoria, hauria de suposar un amortidor per als segons adquirents que es troben amb un preu màxim determinat. Però el fet que s'haja eliminat l'habitatge protegit suposa que, a partir de 2011 (1981+30), els habitatges taxats deixen progressivament d'estar-ho, a un ritme quasi de 17.000 a l'any en el període 2011-2017. Això implica que les noves necessitats d'habitatge s'han de cobrir amb mecanismes que necessàriament no passen, en sentit estricte, per la nova producció d'habitatge protegit i, en qualsevol cas, passen per l'aprofitament dels sòls de reserva derivats de planejaments urbanístics passats.

Caldria establir un sistema suficientment estable que possibilitara la disposició d'habitatge a preus limitats recorrent als diversos agents que hui operen. Malgrat que la prevalença de temps passats del sector no siga desitjable, sí que ho és la seua participació per mitjà de nous estímuls.

La rehabilitació hauria de tindre un paper en la creació de mà d'obra, però també cal arribar a fórmules de finançament adaptades a la realitat de la divisió horitzontal.

El règim de protecció a 30 anys en l'habitatge protegit suposarà, en la pràctica, el descens del parc a raó d'entre 10.000 i 15.000 habitatges per any, fins que desaparega en 2042.

Gràfic 22. Parc d'habitatge protegit a la Comunitat Valenciana. Extinció règim protecció 30 anys



2.1.3.2. La producció d'habitatge

L'evolució del període 89-94 es caracteritza pel descens de l'habitatge protegit i la pujada el 89-91 del lliure, i la caiguda posterior fins a 1994. Això porta el Pla 92-95, plantejat en termes anticíclics, a compensar el descens de l'activitat. La finalització d'aquest determina el descens gradual de l'habitatge protegit fins a la desaparició en 2016. El gràfic següent representa l'evolució dels habitatges acabats entre 1981 i 2016, tant lliures com protegits, i el total.

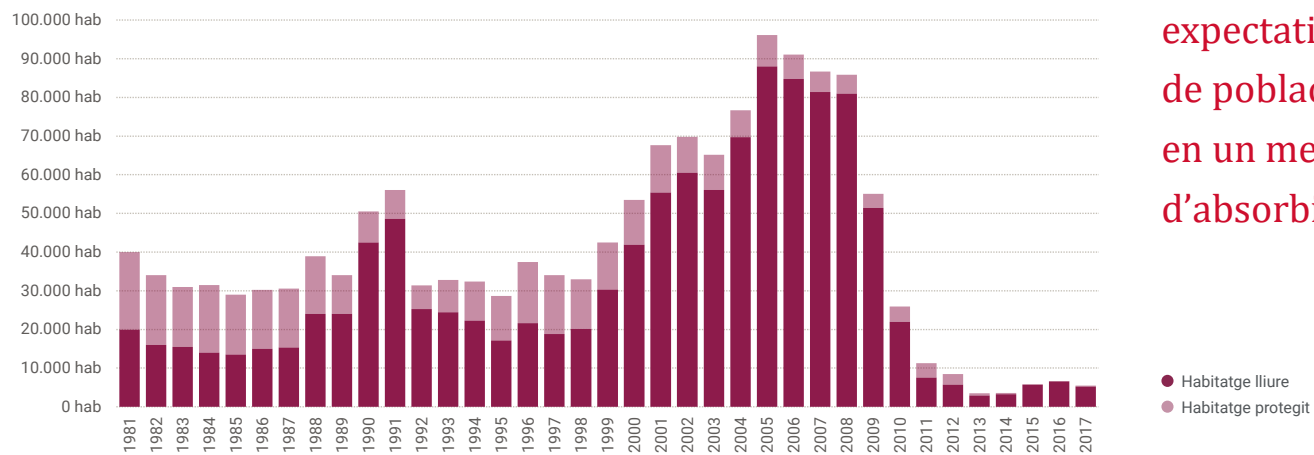
D'altra banda, la projecció accelerada de l'increment de l'habitatge lliure fins a 2005-2006 té com a conseqüència l'esclat de la bombolla. En aquestes dates, es passa de quasi 100.000 habitatges acabats en 2005 a poc més de 4.000 en 2011. Experimentarà un lleuger repunt a partir de 2013, encara molt allunyat, fins i tot, de l'any 1981.

Una aproximació territorial a les províncies d'Alacant, Castelló i València possibilita la comprensió del comportament del sector, i aporta informació sobre els efectes i les conseqüències d'aquest.

Tenint en compte els comportaments sensiblement diferenciats, destaca en qualsevol cas Alacant, on s'anuncia el declivi de manera avançada en 2006 i els cicles productius del qual condicionen el comportament global. La proximitat de Castelló respecte de València pot justificar l'accentuat descens a partir de 2008. (Gràfic 25)

Per a analitzar les dades de manera homogènia, es mesura la intensitat d'habitatges per a cada 1.000 habitants.

Gràfic 23. Evolució de la producció immobiliària a la Comunitat Valenciana, per tipus de promoció 1981-2017



Al comportament general del cycle expansiu es van unir les expectatives de l'increment de població i es va confiar en un mercat que fora capaç d'absorbir l'oferta generada.

Font: Ministeri de Foment.

Alacant i Castelló, en moments de cycle expansiu, sempre han mostrat més producció residencial. Així va ser des de 1989 a 1991, la fase expansiva anterior, i en l'últim cycle, entre 2005 i 2006, quan es va arribar a cotes molt rellevants.

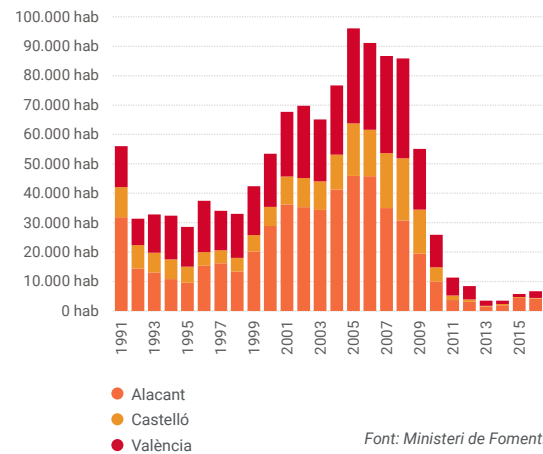
Així, mentre la mitjana a la Comunitat Valenciana en 2005 és de 21 habitatges acabats per cada 1.000 habitants (a Espanya és de 13,5 en 2005 i de 15 en 2006), a la província de València és de 13,6 habitatges, a Alacant és de 27,6 habitatges i a Castelló, de 33,5.

En 2008, amb el descens observat a València i Alacant, i amb la precipitació de l'activitat, Castelló arriba a 36 habitatges acabats per cada 1.000 habitants, xifres, totes aquestes, insostenibles i que van generar un estoc considerable.

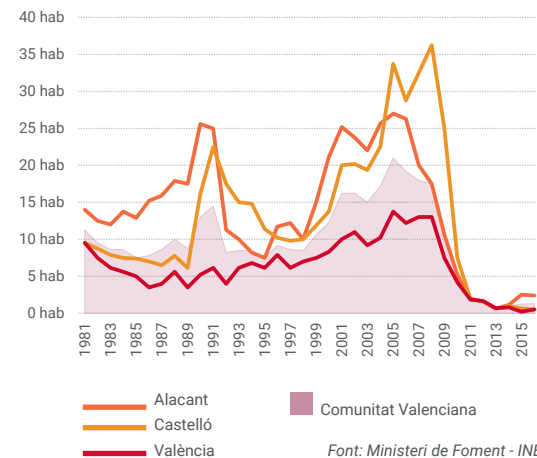
Les xifres així relativitzades (gràfic 27) són eloqüents. Expliquen les conseqüències i la distribució previsible de l'estoc, juntament amb les crides al rescat per a poder assimilar-lo. Així, resulten uns estocs en 2012 de 27.253 habitatges a Castelló, 29.247 a València i 47.022 a Alacant.

Cal atendre també l'evolució de la població i l'increment d'habitants registrat en el període 1995-2003. Després del descens relatiu de la població en els primers anys de la dècada dels huitanta i l'estancament de la primera meitat dels noranta, les variacions de la població han registrat valors molt significatius a partir de 1996. El decenni 1998-2008 registra un increment del 23 % d'habitants i del 41,6 % de llars a la Comunitat Valenciana que, per territoris, suposa un increment d'habitants del 31,6 % a Alacant, del 25,2 % a Castelló i del 16,7 % a València, en qualsevol dels casos per damunt de l'increment a Espanya del 14,6 %.

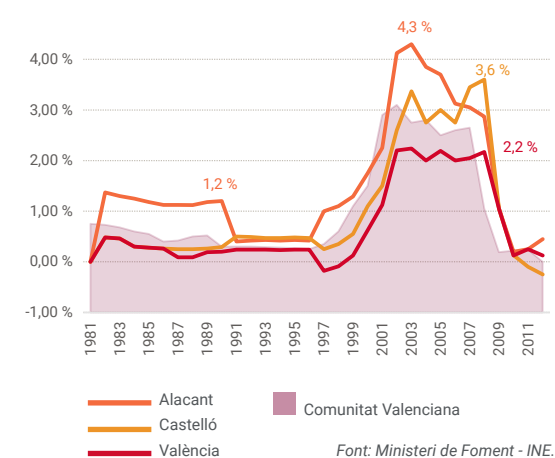
Gràfic 24. Producció immobiliària per províncies 1981-2018



Gràfic 25. Nre. d'habitatges nous per cada 1.000 habitants 1981-2016 (avaluació homogeneïtzada de l'activitat)



Gràfic 26. Increment interanual de les taxes de variació censal per províncies 1981-2018



2.1.3.3. Afectats per la bombolla immobiliària

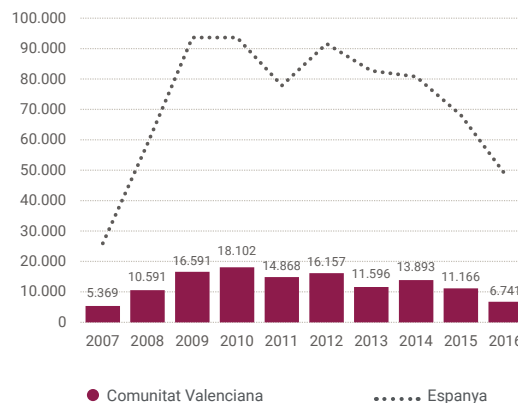
La bombolla immobiliària va comportar no només les conseqüències de l'excés de producció sinó també el sobreendeutament de les famílies. La parada en sec de la construcció i altres sectors va provocar l'augment de l'atur. Això, juntament amb una càrrega creditícia facilitada al seu moment per les entitats financeres, va conduir a l'increment gradual dels desnonaments.

L'estadística de desnonaments la va comptabilitzar el Consell del Poder Judicial des de 2007. Des de 2011, inclou els relatius a llançaments per execucions hipotecàries i els derivats d'arrendaments urbans. En 2013, el Govern insta l'INE a establir una estadística dels desnonaments. Es posa en marxa en 2014 i incorpora noves dades qualitatives.

La majoria de les execucions hipotecàries es donen sobre l'habitatge usat. A partir de 2014, s'inicia una tendència convergent amb els d'habitatge nou.

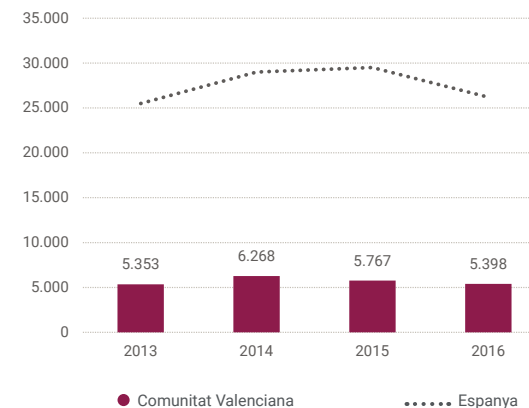
En l'estadística INE, s'observa que els habitatges usats registren més execucions hipotecàries que els nous des de 2014, encara que van disminuint i convergint amb aquests. De tota manera, mostra una tendència registrada en el *boom*: l'adquisició d'habitatge per sectors més vulnerables es va efectuar de manera significativa sobre els habitatges existents.

Gràfic 27. Nre. d'execucions hipotecàries pel TSJ



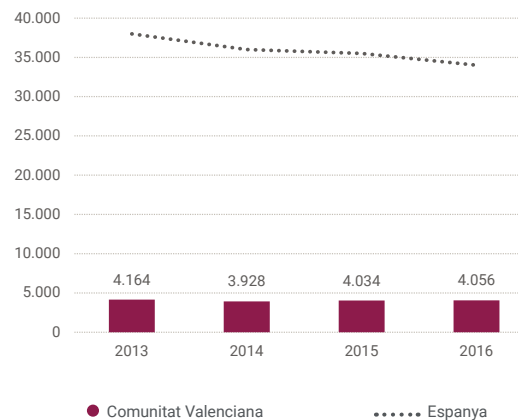
Font: Consell General del Poder Judicial.

Gràfic 28. Nre. de llançaments hipotecaris pel TSJ



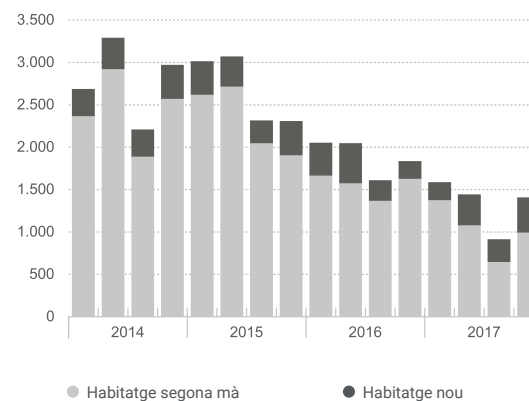
Font: Consell General del Poder Judicial.

Gràfic 29. Nre. de llançaments hipotecaris per la LAU



Font: Consell General del Poder Judicial.

Gràfic 30. Nre. d'execucions hipotecàries segons tipus d'habitatge



Font: INE.



2.1.3.4. Enquesta sobre política d'habitatge

Les administracions públiques, a través de les polítiques d'habitatge, tenen una diversitat d'eines amb les quals poden millorar la situació habitacional de la ciutadania. Entre les possibles mesures destinades a millorar la situació habitacional de les llars que s'esmenten sovint —algunes ja estan aplicant-se poc o molt—, es poden destacar les següents:

- Ampliar el parc públic d'habitatges.
- Garantir per llei el dret a un habitatge en lloguer.
- Concedir més ajudes al lloguer per tal de facilitar l'accés a l'habitatge.
- Incrementar les ajudes a la rehabilitació amb especial èmfasi en la conservació, l'accessibilitat i l'eficiència energètica.
- Atorgar ajudes a l'adaptació de l'habitatge per a persones majors o amb diversitat funcional (mobilitat reduïda...).
- Introduir un cànon (impost) als habitatges que es mantenen buits sense justificació en zones amb una alta demanda d'habitatge.
- Intervindre i protegir contra els desnonaments a les persones i les famílies amb dificultats econòmiques.

En línies generals, les set mesures examinades disposen de l'aprovació d'una majoria de les llars de la Comunitat Valenciana segons l'ENDH, ja que més del 50 % de les llars es mostren totalment d'acord amb aquestes o bastant d'acord. D'entre aquestes, tres aconsegueixen un nivell d'acord proper a la unanimitat, això és, per damunt del 95 %. Es refereixen a una dotació més alta d'ajudes per a l'adaptació dels habitatges a persones amb necessitats especials (1a posició) i per a les ajudes a la rehabilitació en general (3a), així com les mesures de protecció de les llars amb dificultats econòmiques contra els desnonaments (2a).

Les dues mesures següents que aconsegueixen un nivell més alt d'acord obtenen una taxa d'aprovació per damunt del 90 %. La proposta de facilitar l'accés a l'habitatge amb més ajudes per al lloguer aconsegueix l'acord del 93,1 % de les llars. A continuació, garantir per llei el dret de totes les llars a un habitatge de lloguer, una de les mesures estrella de la política d'habitatge valencià, materialitzada en la Llei per la funció social de l'habitatge, l'aproven un 92,4 % de les llars de la Comunitat Valenciana. És a dir, ni tan sols el 8 % de les llars han expressat el desacord amb aquesta mesura.

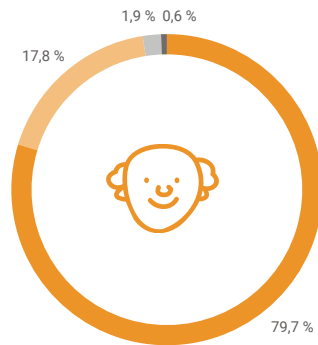
Les mesures destinades a l'ampliació del parc públic d'habitatges tenen l'acord de prop de 4 llars de cada 5 (78,9 %) i, en últim lloc, la mesura que més divideix l'opinió de les llars és la introducció d'un cà-

non (impost) als habitatges que es mantenen buits sense justificació en zones amb una alta demanda d'habitatge. Tot i això, les llars que estan d'acord amb aquesta mesura, el 56,1 %, superen clarament les que hi manifesten el desacord (el 43,9 %).

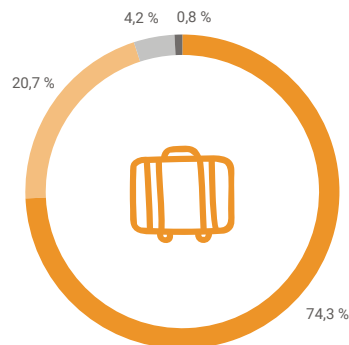
En l'Estudi de necessitats i demanda d'habitatge de 2017, es va avaluar el posicionament de la ciutadania de la Comunitat Valenciana pel que fa a set mesures concretes sobre política d'habitatge, respecte a les quals la població manifesta un amplíssim suport.

Estudi de necessitats i demanda d'habitatge de 2017

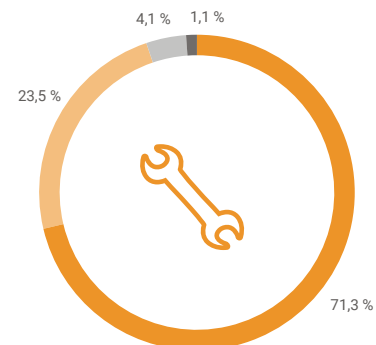
Grau d'acord amb les mesures per a millorar l'accés a l'habitatge



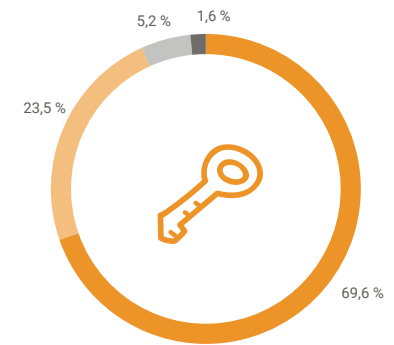
Donar ajudes a l'adaptació de l'habitatge per a persones majors / amb diversitat funcional



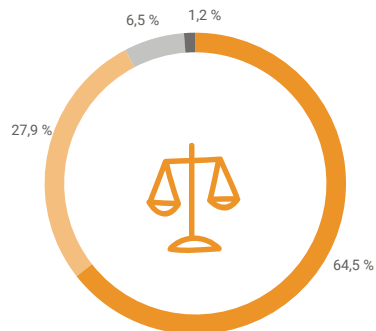
Mitjançar/protegir contra els desnonaments a les persones/famílies amb dificultats econòmiques



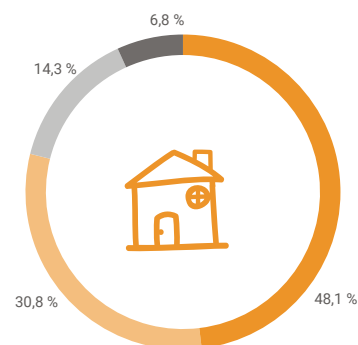
Donar més ajudes a la rehabilitació



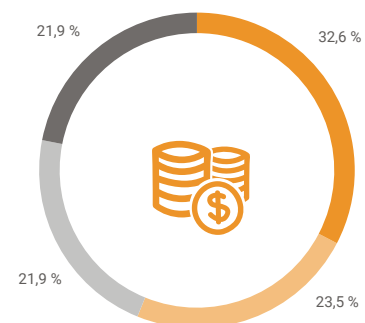
Donar més ajudes al lloguer per tal de facilitar l'accés a l'habitatge



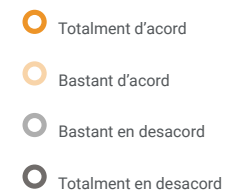
Garantir per llei el dret a un habitatge en lloguer



Ampliar el parc públic d'habitatges



Introduir un cànon (impost) als habitatges que es mantenen buits en zones amb una demanda alta



Font: ENDH 2017.

2.1.4. Últimes actuacions a la Comunitat Valenciana

062

En aquest apartat, es presenten les iniciatives instrumentals al voltant del dret a l'habitatge desenvolupades durant els últims anys per la Generalitat Valenciana.

Entre les actuacions dutes a terme, destaca l'aprovació de la Llei per la funció social de l'habitatge; la gestió de subvencions econòmiques per a ajudar al lloguer d'habitatges, així com per a la seua conservació i rehabilitació; la regulació de nova normativa en matèria de rehabilitació i regeneració urbana; l'elaboració d'eines i instruments de suport, i diverses iniciatives de participació, informació i comunicació.

Així mateix, es resumeixen les intervencions dutes a terme en els últims anys en matèria d'habitatge públic per part de l'Entitat Valenciana d'Habitatge i Sòl (EVha), així com les intervencions previstes recollides en el Pla plurianual de rehabilitació i ampliació del parc públic d'habitatge que va presentar, l'abril de 2018, la Direcció General d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana i que estén la seua vigència durant tres anys (fins a 2020, inclòs).



2.1.4.1. Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana

Aquesta llei té com a objectiu fer efectiu el dret a un habitatge assequible, digne i adequat, així com donar resposta a la demanda ciutadana per a generar polítiques públiques d'habitatge, ampliar el parc públic i evitar, en la mesura del que siga possible, els desnonaments dels sectors més desfavorits de la societat.

Aquesta nova norma concep l'habitatge com un servei d'interés general i aproxima el dret de l'habitatge als pilars bàsics de l'estat de benestar, a l'altura de la sanitat, l'educació o la dependència. Es reconeix el dret subjectiu a l'accés a un habitatge assequible, digne i adequat a aquelles persones que compleixen els requisits de la llei. A més, aquest dret serà exigible davant de l'Administració i disposarà de les garanties de reclamació previstes en l'ordenament jurídic.

Tal com estableix la llei, la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori ha de posar en marxa els mecanismes necessaris per a afavorir l'habitatge digne i assequible per a totes les persones, i ha de prestar especial atenció a les que presenten una situació de necessitat i de risc més alt.

Al llarg del seu articulat, la llei preveu diferents solucions residencials tant per als joves com per a les persones sense mitjans ni recursos econòmics, les dones víctimes de violència de gènere,

les persones amb diversitat funcional o les persones que es troben en circumstàncies especials d'exclusió social o emergència social per haver sigut privades del seu habitatge habitual.

InfoHabitatge

En el context de la llei per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana, es constitueix la plataforma digital InfoHabitatge com a porta d'accés dels ciutadans cap a aquest dret universal.

En InfoHabitatge, la ciutadania trobarà diversos mecanismes i indicacions de com inscriure's en el registre de demandants o accedir a informació d'interés. Servirà de guia i assistència en el procés per a fer efectiu el dret a un habitatge amb les diferents solucions residencials que el nou marc normatiu preveu.

En InfoHabitatge, s'incorporaran progressivament els diferents accessos als diversos portals d'informació a mesura que aquests es facen efectius.

2.1.4.2. Definició i desenvolupament d'ajudes econòmiques en matèria d'habitatge

La Generalitat ha mobilitzat recursos humans i econòmics importants per a la regulació i gestió de subvencions en matèria d'habitatge, que, des de l'any 2016, s'han materialitzat en diversos programes d'ajudes per al lloguer, la rehabilitació d'edificis d'habitatges, l'elaboració d'informes sobre l'estat de conservació dels edificis d'habitatges i la regeneració o renovació urbanes en entorns residencials.

Ajudes públiques vinculades als plans estatals d'habitatge

Pel que fa als programes d'ajudes vinculats al Pla estatal d'habitatge, el Govern autonòmic ha desenvolupat diverses convocatòries anuals de subvencions, en les quals, a més del pressupost consignat pel Ministeri, es van incorporar determinades partides pressupostàries per a reforçar aquests programes.

El Govern autonòmic, aquell que té les competències en matèria de conservació i millora de l'edificació i la regeneració urbana, ha de gestionar les ajudes establides pel Ministeri a través dels plans estatals i, en la mesura de les seues possibilitats, establir i gestionar subvencions amb fons propis.

Pla estatal d'habitatge 2013-2016

En el BOE de 10 d'abril de 2013, es va publicar el real decret¹³ regulador d'aquest pla estatal d'ajudes i el 14 d'octubre de 2014 es va subscriure el conveni¹⁴ de col·laboració entre el Ministeri de Foment i la Generalitat per a executar aquest pla. Aquest pla va ser prorrogat fins a 2017. Els programes d'ajudes recollits en aquest pla estatal van ser els següents:

1. Programa de subsidiació de préstecs convinguts
2. Programa d'ajuda al lloguer d'habitatge
3. Programa de foment del parc públic d'habitatge de lloguer
4. Programa de foment de la rehabilitació edificatòria
5. Programa de foment de la regeneració i renovació urbanes
6. Programa de suport a la implantació de l'informe d'avaluació dels edificis
7. Programa per al foment de ciutats sostenibles i competitives
8. Programa de suport a la implantació i gestió del pla

En desenvolupament d'aquest pla, des de l'any 2015 es van posar en marxa diverses convocatòries anuals, per mitjà de la publicació de les ordres i resolucions corresponents. Aquestes van permetre subvencionar els expedients següents:

13. Reial decret 233/2013, de 5 d'abril, pel qual es regula el Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016.

14. Resolució de 14 d'octubre de 2014, de la Direcció General d'Arquitectura, Habitatge i Sòl, per la qual es publica el conveni de col·laboració amb la Comunitat Valenciana per a l'execució del Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016.

Ajudes al lloguer d'habitatge

Aquest programa permet la subvenció de part dels pagaments del lloguer de l'habitatge, a fi de facilitar l'accés i la permanència en règim de lloguer.

| | | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------|------------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| NRE. D'EXPEDIENTS | Alacant | 452 | 1.290 | 2.653 |
| | Castelló | 748 | 1.702 | 2.632 |
| | València | 1.218 | 2.923 | 1.741 |
| | Comunitat Valenciana | 2.418 | 5.915 | 12.426 |
| | AJUDES CONCEDIDES (€) | 2.993.814 | 7.939.331 | 17.814.171 |

Ajudes a la rehabilitació edificatòria

Aquest programa permet la subvenció d'actuacions de rehabilitació en els elements comuns d'edificis d'habitatges en matèria de conservació i millora de l'eficiència energètica i l'accessibilitat que tenen.

| | | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------|------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| NRE. D'EXPEDIENTS | Alacant | 36 | 141 | 144 |
| | Castelló | 25 | 78 | 136 |
| | València | 103 | 424 | 553 |
| | Comunitat Valenciana | 164 | 643 | 833 |
| | AJUDES CONCEDIDES (€) | 3.667.677 | 11.153.236 | 14.519.692 |

Ajudes a l'elaboració de l'informe d'avaluació dels edificis d'habitatge (IAEH.CV)

Aquest programa permet la subvenció de part dels honoraris tècnics per a l'elaboració de l'informe d'avaluació de l'edifici. Es tracta d'un informe obligatori a la Comunitat Valenciana per als edificis amb més de 50 anys d'antiguitat i aquells que opten a ajudes públiques per a sotmetre'ls a rehabilitació.

| | | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------|------------------------------|---------------|----------------|----------------|
| NRE. D'EXPEDIENTS | Alacant | 46 | 108 | 81 |
| | Castelló | 15 | 45 | 62 |
| | València | 191 | 497 | 616 |
| | Comunitat Valenciana | 252 | 650 | 759 |
| | AJUDES CONCEDIDES (€) | 79.236 | 201.839 | 326.559 |

Ajudes en el marc del programa de foment de la regeneració i renovació urbanes (ARRU)

Aquest programa afavoreix la subvenció d'actuacions de rehabilitació dels edificis d'habitatges que hi ha dins d'una àrea prèviament delimitada. Consta d'una dotació econòmica més elevada que se subvenciona a través del Programa de rehabilitació edificatòria i suposa la implicació de l'ajuntament corresponent, organisme que gestiona i facilita les ajudes. Així mateix, aquest programa permet la renovació d'edificis en substitució dels demolits prèviament i la subvenció dels reallotjaments necessaris, i comporta la millora de l'entorn urbà de l'àrea gràcies a actuacions de reurbanització o disseny i l'execució de nous espais públics.

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------|------|------|------|
| Nre. d'ARRU en gestió | 15 | 15 | 11 |

Ajudes en el marc del programa per al foment de ciutats sostenibles i competitives

Aquest programa està dirigit a les propostes de regeneració urbana en les quals s'impulsa la sostenibilitat ambiental en edificis i espais públics. Així mateix, s'espera que impliquen una renovació d'àrees funcionalment obsoletes per a permetre la requalificació dels espais públics i impulsen la cohesió social i l'activitat econòmica. L'actuació seleccionada a la Comunitat Valenciana, localitzada a Quart de Poblet, ha sigut l'única a escala estatal que ha rebut fons d'aquest programa.

| | 2015 | 2016 |
|------------------------------|----------------|----------------|
| Nre. d'expedients en gestió | 2 | 1 |
| AJUDES CONCEDIDES (€) | 987.200 | 477.200 |

Pla estatal d'habitatge 2018-2021

El pla estatal vigent¹⁵ per a 2018-2021 s'estructura en els programes següents:

1. Subsidiació de préstecs convinguts
 2. Ajudes al lloguer d'habitatge
 3. Ajudes a les persones en situació de desnonament o llançament del seu habitatge habitual
 4. Foment del parc d'habitatges en lloguer
 5. Foment de la millora de l'eficiència energètica i sostenibilitat en habitatges
 6. Foment de la conservació, de la millora de la seguretat d'utilització i de l'accessibilitat en habitatges
 7. Foment de la regeneració i renovació urbana i rural
 8. Ajuda als joves
 9. Foment d'habitatges per a persones majors i persones amb discapacitat
- Ajudes al lloguer d'habitatge
 - Ajudes de rehabilitació d'edificis del Programa de foment de la millora de l'eficiència energètica i sostenibilitat en habitatges, amb un pressupost d'1.000.000 € procedents del Ministeri de Foment i 210.000 € procedents de la Generalitat Valenciana
 - Ajudes de rehabilitació d'edificis del Programa de foment de la conservació, de la millora de la seguretat d'utilització i de l'accessibilitat en habitatges, amb un pressupost de 9.000.000 € procedents del Ministeri de Foment i 1.600.000 € procedents de la Generalitat Valenciana
 - Ajudes de rehabilitació d'habitatges ubicats en edificis de tipologia residencial col·lectiva, dins del Programa de foment de la conservació, de la millora de la seguretat d'utilització i de l'accessibilitat en habitatges, amb un pressupost de 3.900.000 € procedents del Ministeri de Foment i 700.000 € procedents de la Generalitat Valenciana
 - Ajudes del Programa de foment de la regeneració i renovació urbana i rural

Actualment, la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori treballa en les ordres següents per a aprovar les bases reguladores de les ajudes d'alguns programes del Pla estatal, en règim de concurrència competitiva:

or dels habitatges i per a habitatges unifamiliars. La Generalitat, a més, ha augmentat el pressupost per a les ajudes a la rehabilitació.

En general, les ajudes addicionals que aporta la Generalitat sumen un 10 % del cost subvencionable. Afegides a les ajudes del Ministeri de Foment es pot arribar, amb caràcter general, a ajudes d'un 50 % del cost subvencionable i, en condicions especials econòmiques i amb residents majors o amb discapacitat, fins a un 85 % del cost subvencionable.

Tot això d'acord amb els pressupostos inicials. Poden estar sotmesos eventualment a l'evolució del conveni.

A més, des de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, en desenvolupament dels programes del Pla estatal d'habitatge 2018-2021, s'elaboren actualment les bases reguladores del Programa de foment del parc d'habitatges de lloguer i les del Programa de l'àrea de rehabilitació i renovació urbana (ARRU). En el pròxim exercici es convocaran les ajudes.

Cal destacar que, per primera vegada, hi haurà una convocatòria d'ajudes del Pla estatal per a l'interi-

15. Reial decret 106/2018, de 9 de març, pel qual es regula el Pla estatal d'habitatge 2018-2021.

Ajudes públiques de la Generalitat Valenciana

La Generalitat ha posat en marxa programes d'ajudes amb fons propis. D'aquesta manera, s'han pogut subvencionar actuacions no previstes pels programes del Ministeri des de 2017, la qual cosa ha permés, d'una banda, mobilitzar de manera pionera la reforma interior dels habitatges i, d'altra banda, mantindre l'impuls a l'elaboració d'informes d'avaluació dels edificis d'habitatges a la Comunitat Valenciana.

Ajudes per a atendre el pagament del lloguer en situacions d'emergència social 2016

Concessió de subvencions als ajuntaments per a contribuir al pagament del lloguer a persones físiques o unitats de convivència que es troben en situació d'emergència social i no poden fer front al pagament del lloguer: 3.329 famílies s'han beneficiat d'aquestes ajudes, que es van concedir per primera vegada en 2016.

Ajudes per a evitar la pobresa energètica en llars

Es concedeixen ajudes, a través dels municipis de la Comunitat Valenciana, a les llars que, pels seus baixos ingressos, no pugen fer front al pagament dels subministraments d'energia elèctrica, gas i aigua.

Pla RENHATA - Pla de reforma interior d'habitatge 2017 i 2018

La Generalitat va definir i gestionar en 2017, de manera pionera, el Pla de reforma interior d'habitatges, Pla RENHATA, que va preveure subvencions als propietaris, usufructuaris o inquilins, per a actuacions sobre els elements privatis de l'habitatge i dirigides a la millora de la seua qualitat, sostenibilitat, accessibilitat i habitabilitat, amb una dotació pressupostària de 3.000.000 €.

Amb aquest tipus d'incentiu, a més de millorar les condicions d'habitabilitat dels habitatges com demana la ciutadania, es pretén també fomentar l'activitat en el sector de la construcció, molt castigat per la crisi econòmica recent i, en particular, el sector de producció de materials de construcció com ara revestiments ceràmics o de pedra, sanitaris o mobiliari de cuina i bany, que constitueixen un sector empresarial estratègic a la Comunitat Valenciana.

L'alta resposta obtinguda en la convocatòria de 2017 per a aquestes ajudes, que va superar la dotació pressupostària disponible, confirma que es tracta d'una mesura encertada. Per aquest motiu, es va ampliar en la convocatòria de 2018 la dotació pressupostària fins a 5.416.000 €.

Les actuacions subvencionables són:

- Reforma de les cambres humides (cuines, banys, lavabos, safarejos) per a adequar-los a les condicions actuals d'habitabilitat, incloent-hi, si cal, l'adaptació de les instal·lacions a la normativa vigent.
- Reforma de l'habitatge per a adaptar-lo a persones amb diversitat funcional i mobilitat reduïda (ampliació d'espais de circulació, canvi de portes, instal·lació de senyals acústics o lluminosos, etc.)

| 2017 | Nre. d'expedients (habitatges) | AJUDES CONCEDIDES (€) |
|----------------------|--------------------------------|-----------------------|
| Alacant | 95 | 330.214 |
| Castelló | 151 | 514.451 |
| València | 617 | 2.155.335 |
| Comunitat Valenciana | 863 | 3.000.000 |

Com que el pla estatal vigent preveu ja la subvenció d'actuacions a l'interior de l'habitatge, la Generalitat coordinarà aquestes ajudes amb les del Pla RENHATA, de manera que es faciliten als ciutadans les millors condicions. Aquesta coordinació es veurà reflectida en les pròximes convocatòries.

Ajudes per la implantació de l'informe d'avaluació de l'edifici 2018

A causa de la suspensió d'ajudes per a la realització dels IAE segons el pla estatal vigent, la Generalitat Valenciana ha previst mantindre les subvencions per a l'elaboració de l'IAE a la Comunitat Valenciana mitjançant una línia pròpia d'ajudes per a l'any 2018 amb una dotació pressupostària de 295.000 €.

Incentivar l'elaboració de l'IAE, especialment per les comunitats de propietaris, és el pas previ que cal emprendre en actuacions de rehabilitació.



2.1.4.3. Altres regulacions normatives

Decret regulador de l'informe d'avaluació de l'edifici, IAEH.CV, i procediment tècnic vinculat

La Generalitat, amb motiu dels nombrosos antecedents normatius publicats a la Comunitat Valenciana relatius al deure d'inspecció i conservació dels edificis d'habitatges i de les innovacions tècniques en aquesta matèria, va considerar necessària la clarificació de l'informe d'avaluació dels edificis pel que fa a denominació, casuística, contingut i abast, amb l'objecte, d'altra banda, de simplificar i donar coherència a les actuacions d'inspecció per mitjà d'un procediment que done lloc a un document ajustat a la seua finalitat. Per això, el maig de 2018 es va publicar el Decret regulador de l'IAEH.CV, l'entrada en vigor del qual es va produir l'agost de 2018.

El decret estableix com a obligatori que els propietaris dels edificis d'habitatges que tinguen una antiguitat superior a 50 anys o aquells que pretenen acollir-se a ajudes públiques per a la rehabilitació d'aquests elaboren, per mitjà d'un tècnic competent, un informe sobre l'estat de conservació de l'edifici que continga, a més, l'avaluació de l'eficiència energètica i de les condicions d'accessibilitat que tenen. Aquest informe s'haurà d'actualitzar cada 10 anys i, perquè siga eficaç, ha d'estar redactat segons el procediment reconegut DRD 08 en vigor, "Procediment per a l'elaboració de l'informe d'avaluació de l'edifici. Comunitat Valenciana",

el qual inclou la guia d'inspecció i l'eina informàtica IAEH.CV, així com estar registrat en el registre públic telemàtic que la Generalitat ha habilitat a aquest efecte.

Això permetrà a la Generalitat l'anàlisi de l'estat del parc residencial que hi ha a la Comunitat Valenciana i establir, en conseqüència, les polítiques millor orientades en matèria de regeneració urbana. Garantirà als ajuntaments l'accés a una informació racionalitzada sobre els immobles del seu municipi i facilitarà les accions de control i supervisió que considere oportunes, així com l'establiment de les estratègies de rehabilitació i regeneració prioritàries en les zones en què detecten més necessitats d'intervenció.

Revisió de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana

El Consell va iniciar a final de 2016 el procés d'elaboració de l'avantprojecte¹⁶ de Llei de modificació de la Llei 5/2014, LOTUP,¹⁷ els objectius de la qual en matèria d'habitatge són, entre altres, prioritzar la gestió de l'habitatge de protecció pública per a lloguer o dret de superfície, garantir la reserva mínima de sòl per a habitatge protegit, aclarir la definició d'actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbana, definir les actuacions de minimització

de l'impacte sobre els habitatges disseminats al medi rural, regular el deure d'inspecció i conservació dels edificis, a més d'incorporar de manera general la igualtat de gènere entre els criteris bàsics per a la gestió i l'ocupació racional del sòl.

Llei 3/2017, de 3 de febrer, de la Generalitat, per a pal·liar i reduir la pobresa energètica (electricitat, aigua i gas) a la Comunitat Valenciana

Constitueix l'objecte de la Llei l'adopció de mesures per a pal·liar i reduir la pobresa energètica en les llars en situació de vulnerabilitat social de la Comunitat Valenciana, així com establir mesures efectives i preventives per a incrementar l'estalvi i l'eficiència energètics.

16. Resolució de 15 de novembre de 2016, de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, per la qual s'inicia el procediment d'elaboració i tramitació del projecte normatiu de modificació de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

17. Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

2.1.4.4. Impuls a la qualitat de l'habitatge

A la Comunitat Valenciana, es disposa, des de 2004, de la Llei d'ordenació i foment de la qualitat de l'edificació (LOFQE),¹⁸ que té com a objecte principal regular i fomentar la qualitat del procés de l'edificació. En aquest marc, es va establir en 2006 un sistema de documents reconeguts per la Generalitat Valenciana per al foment de la qualitat, regulats segons el Decret 132/2006.¹⁹ Tot i que no són normatius, ja que la seua aplicació és voluntària, serveixen de referent en el sector perquè proposen uns nivells recomanats i faciliten el consens entre els diversos agents.

Es tracta d'un ampli ventall d'instruments la finalitat dels quals és facilitar l'aplicació i interpretació de la normativa, el treball tècnic dels professionals mitjançant guies de millora dels requisits bàsics o el coneixement dels elements constructius. També promou millorar la utilització de sistemes constructius i productes més adaptats a les necessitats actuals; possibilita l'execució correcta en obra mitjançant les cartilles d'obra; estableix protocols d'inspecció, avaluació, intervenció i manteniment en habitatges existents; proporciona instruments de mesura i seguiment de l'evolució dels costos de la construcció; facilita la informació per a establir estratègies de disseny i regeneració urbana, etc. En suma, són una sèrie de guies, catàlegs, cartilles d'obra, eines informàtiques, bases de dades, etc., posades a la disposició del sector, que impulsen de molt diverses maneres la qualitat en l'edificació

d'habitatges. De les últimes actuacions en aquest sentit, es poden destacar:

- L'aplicació informàtica, en la seua versió 3.0.0, permet elaborar els informes d'avaluació dels edificis a la Comunitat Valenciana, IAEH.CV, d'acord amb el Decret 53/2018 des de la seua entrada en vigor el 7 d'agost de 2018.
- La qualificació energètica residencial, mètode abreujat, CERMA v4.2.5, permet exportar les dades introduïdes en l'IAEH.CV i obtenir la certificació energètica de l'edifici d'habitatge.
- El Programa d'operacions de manteniment en edificis existents, POMEES, permet generar un programa de manteniment per a edificis d'habitatges existents a partir de les dades introduïdes en l'IAEH.CV.
- La guia per a la redacció del pla de control segons l'LG 14 (llibre de gestió) ajuda els projectistes en la redacció de l'annex a les millores en els projectes d'obres d'execució en aplicació del Reglament de gestió de la qualitat en obres d'edificació a la Comunitat Valenciana.
- La guia de condicions bàsiques d'habitatge existent i el document de l'extracte de fulls de reconeixement per als tècnics col·laboradors que participen en la sol·licitud de les ajudes RENHATA estableixen condicions d'habitabilitat, funcionalitat i seguretat bàsiques per

als edificis d'habitatges, i defineixen un nivell mínim de satisfacció del dret a un habitatge digne.

- Els quaderns de lesions descriuen, de manera pràctica i senzilla, els diferents processos patològics que poden afectar l'edifici i els seus elements constructius.
- La base de dades de construcció 2018 posa a l'abast del sector, amb el seu visualitzador gratuït, preus i característiques de referència.
- El pressupost estimat d'obres de reforma és una aplicació en línia gratuïta sobre el cost d'obres de reforma en bany o cuina i d'accessibilitat en vestíbuls.
- La guia de millora de l'accessibilitat en edificis d'habitatge existent posa a la disposició dels tècnics una eina per a facilitar la solució dels principals problemes en aquesta matèria.

18. Llei 3/2004, de 30 de juny, de la Generalitat, d'ordenació i foment de la qualitat de l'edificació.

19. Decret 132/2006, de 29 de setembre, del Consell, pel qual es regulen els documents reconeguts per a la qualitat en l'edificació.

2.1.4.5. Instruments de foment de la millora del parc d'habitatge existent a través de la regeneració urbana

Suport a les estratègies de desenvolupament urbà sostenible integrat

Amb la finalitat de facilitar als ajuntaments de la Comunitat Valenciana l'accés al finançament FEDER per a intervencions en el medi urbà, l'any 2015 la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori va iniciar una línia de suport tècnic a municipis.

A la vista de les convocatòries previstes pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per a la selecció d'estratègies de desenvolupament sostenible integrat (EDUSI) i el cofinançament d'aquestes per mitjà del programa operatiu FEDER de creixement sostenible 2014-2020, es va publicar una guia d'orientacions que recapitulava la informació essencial i els aclariments sobre els eixos prioritaris del Programa operatiu de creixement sostenible (POCS) 2014-2020, que té impacte en el desenvolupament de les ciutats i la presentació de propostes.

Les tres convocatòries del Ministeri han permés que un total de 20 estratègies a la Comunitat Valenciana hagen aconseguit finançament FEDER per a l'execució material d'actuacions en el seu entorn urbà per un import total de 147.600.000 €, moltes de les quals es refereixen a la millora de barris i, per tant, a la millora dels habitatges i la qualitat de vida dels seus ocupants.

Visor d'Espais Urbans Sensibles

La Direcció General d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana, en col·laboració amb el Departament d'Urbanisme de la Universitat Politècnica de València, l'Institut Cartogràfic de València i l'Institut Valencià de l'Edificació, ha elaborat el Visor d'Espais Urbans Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS).

Aquest visor té com a objectiu identificar, per mitjà de la cartografia, les "àrees urbanes sensibles", enteses com les zones urbanes en què les dimensions socioeconòmiques, residencials i sociodemogràfiques o de gènere siguen notablement inferiors a la mitjana de la Comunitat Valenciana.

Aquestes àrees s'han identificat a partir d'una anàlisi estadística basada en un conjunt de variables sociodemogràfiques, socioeconòmiques i relatives a l'estat de l'edificació, les quals han sigut considerades clau per a la identificació de situacions desfavorables o de vulnerabilitat.

Aquesta eina serveix per a establir, per part de les administracions públiques, un ordre de prioritats a l'hora de definir i aplicar les polítiques per a la millora de l'habitatge i la qualitat de vida dels ciutadans.

Directrius per a l'elaboració d'estratègies de regeneració urbana en municipis de la Comunitat Valenciana

Al final de 2017, la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori va publicar la primera versió del document *Directrius per a l'elaboració d'estratègies de regeneració urbana* en municipis de la Comunitat Valenciana, com una guia de directrius fonamentals per a la formulació i la instrumentació del desenvolupament d'estratègies de regeneració urbana (ERU) en àrees municipals. El document tracta d'iniciar un full de ruta metodològic en què se sistematitzen conceptes i experiències, per a posar-los a disposició d'autoritats i funcionaris de l'Administració local, així com de qualsevol agent local interessat a contribuir directament en el desenvolupament i la millora urbana.

La síntesi metodològica presentada tracta d'impulsar un augment en la participació de la societat en les propostes de regeneració urbana. Es considera que la rehabilitació d'aquests espais i els seus edificis és una qüestió fonamental, oberta i connectada amb altres aspectes de la realitat, tal com es detalla en els punts prioritaris de l'Agenda Urbana Europea.

Les estratègies de regeneració urbana han de ser consultades amb els agents implicats i la ciutadania per a garantir-ne la inserció en la dinàmica social de la ciutat, amb la finalitat d'aconseguir la concertació de proposicions i una agenda compartida per a la seua gestió i implementació, ja que això en garantirà l'efectivitat.

Per a ajudar a identificar la seqüència d'accions necessàries per a un procés de regeneració en una àrea determinada, el document estableix quatre etapes clarament recognoscibles en el procés:

- Etapa A: actuacions preliminars i identificació inicial de problemes
- Etapa B: anàlisi integrada de l'àrea
- Etapa C: diagnòstic i resultats
- Etapa D: pla d'implementació

Així mateix, presenta un model de fitxa per a la recollida de la informació bàsica d'una ERU i uns annexos amb experiències relatives a EDUSI i ARRU desenvolupades a la Comunitat, i d'interès com a experiències prèvies.



2.1.4.6. Participació dels agents socials en les polítiques de rehabilitació i regeneració urbana. Instruments d'informació i comunicació

074

Mesa per a la Rehabilitació

L'any 2016 es va posar en marxa la Mesa per a la Rehabilitació, com a iniciativa de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, amb l'objectiu de constituir una plataforma de cooperació i intercanvi en què els agents implicats troben un marc adequat per a discutir els seus problemes, les seues inquietuds, les seues necessitats i les seues experiències, i per a promoure i dur a terme projectes d'interés comú que fomenten i faciliten el procés de rehabilitació.

La mesa està basada, de manera general, en el principi de "governança", entesa aquesta com la gestió pública participativa i reticular, amb l'aposta per un model cooperatiu més descentralitzat que opta per la complementarietat entre el sector públic, el sector privat i les organitzacions, els grups i els individus que conformen la societat civil.

Altres principis bàsics en què es basa el funcionament de la mesa són la transparència, la visibilitat i la participació. Des del seu llançament i l'adhesió de les primeres entitats, s'han involucrat tots els agents del sector amb interessos en la qualitat de l'edificació i l'entorn urbà, especialment en l'àmbit residencial. Actualment, hi ha adherits 115 ajuntaments i 46 entitats d'interés, com ara col·legis o associacions professionals i de ciutadans.

Mesa per a l'Accessibilitat

Aquesta mesa es va constituir en 2016 per part del Consell per a treballar per l'eliminació de barreres arquitectòniques en el transport, l'edificació i l'entorn urbà, i es caracteritza pel seu caràcter participatiu, en gran manera tècnic. Des de la constitució d'aquesta mesa, en la qual estan presents, a més de la GVA, FGV, la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, diferents col·legis professionals i sis de les agrupacions o associacions de ciutadans més importants en matèria d'accessibilitat i diversitat funcional, s'han abordat diferents accions:

- Canalitzar cap a l'Administració de la Generalitat les iniciatives i demandes de les persones amb mobilitat reduïda
- Assessorar i informar sobre les consultes que es formulen a les institucions públiques de la Comunitat Valenciana
- Vetlar perquè els principis que inspiren la Llei 9/2009 i la Llei 1/1998 es materialitzen de manera efectiva
- Proposar la realització d'estudis i investigacions, i informar sobre projectes normatius, plans, programes i actuacions concretes que, per la rellevància que tenen, siguen sotmesos a consulta, entre altres que la Generalitat encomane

Organitzats en diversos grups, s'ha treballat i es treballa en l'harmonització legislativa, en el Reglament Llei 9/2009 d'accessibilitat universal al sistema de transport, en criteris per a informar el tractament de l'accessibilitat en els plans de mobilitat, en programes d'actuacions per a millorar l'accessibilitat en el transport (FGV), en l'impuls a la Xarxa de Municipis per l'Accessibilitat i en observacions a la *Guia de millora de l'accessibilitat en edificis d'habitatge existent*.

Mitjançant la Resolució de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, de 31 de juliol de 2017, s'aprova el document reconegut *Guia de millora de l'accessibilitat en edificis d'habitatge existent*. Es tracta d'una eina per a facilitar la solució dels principals problemes d'accessibilitat, que es posa a disposició dels tècnics que intervenen en la reforma dels edificis d'habitatge existents.

Mesa de Gènere

La Mesa de Gènere és un grup de treball transsectorial compost per representacions dels diferents departaments de la Generalitat Valenciana involucrats en la gestió urbana i l'habitatge. Creada per la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori per a la implementació de polítiques urbanes amb perspectiva de gènere, té quatre objectius principals.

En primer lloc, pretén sensibilitzar els diferents sectors involucrats per mitjà de seminaris, xarrades i reunions informatives. En matèria educativa, en el Màster de Rehabilitació d'Edificis i Regeneració Urbana, es posa l'accent, principalment, en la perspectiva de gènere. Altres iniciatives com la modificació del nomenclàtor dels grups d'habitatge públic col·laboren igualment en la sensibilització de la societat cap a la perspectiva de gènere.

El segon objectiu és participar en el diagnòstic de l'estat de la qüestió a la Comunitat Valenciana, així com identificar nous nínxols de col·laboració.

En tercer lloc, impulsa reformes legislatives i de gestió. S'hi han inclòs, en aquest sentit, mencions explícites a la perspectiva de gènere en la Llei per la funció social de l'habitatge i la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge. S'ha regulat l'informe de l'impacte de gènere i s'ha publicat la

Guia d'intervenció en espais públics amb perspectiva de gènere, el SET, per a orientar tot el personal tècnic i administratiu involucrat en les polítiques urbanes en les seues licitacions.

Finalment, i en quart lloc, incentiva accions innovadores que aprofundisquen en l'aplicació de la perspectiva de gènere en la gestió del medi urbà. S'han organitzat els premis Habitatge, Mobilitat i Urbanisme amb Perspectiva de Gènere i els premis de Noves Estratègies Habitacionals per a estudiants d'arquitectura. Des de la Mesa de Gènere, s'han emprés altres accions en aquesta línia com, per exemple, incloure la perspectiva de gènere en el Concurs de Regeneració Urbana de l'entorn de la plaça Ciutat de Bruixes, de la Llotja de la Seda, del Mercat Central i de l'església de Sant Joan del Mercat.

En reconeixement a la seua tasca, la Mesa de Gènere ha rebut un esment del Banc de Desenvolupament Interamericà com a model de "bones pràctiques a Europa" en 2017.

Web RENHATA

En 2016, es va dissenyar i activar la pàgina web www.renhata.es com a portal d'informació al ciutadà i als professionals sobre temes relacionats amb la qualitat de l'habitatge i la promoció del manteniment i la conservació adequats de l'habitatge. Es recullen, amb un llenguatge senzill, una gran quantitat de continguts relatius a aquesta temàtica, de manera que l'usuari tinga la informació organitzada i el més actualitzada possible.

Els continguts s'estructuren en tres grans blocs: per a ciutadans, per a professionals i per a l'Administració pública. Els apartats principals són el repositori d'ajudes econòmiques per a la rehabilitació d'edificis i habitatges; els consells sobre com millorar l'habitatge en aspectes tan diversos com l'estalvi energètic, l'adaptació dels espais o equipaments a persones majors o amb diversitat funcional o la protecció davant del soroll, entre altres; la informació tècnica bàsica sobre tràmits com l'IAE o el certificat energètic, i les polítiques de promoció de la rehabilitació que desenvolupen alguns municipis.

Xarxa OIR

La Xarxa OIR és una iniciativa creada en 2017 per a afavorir les accions conjuntes entre la Generalitat i els ajuntaments amb la finalitat d'impulsar instruments que fomenten la comunicació i la informació entre les parts, per a promoure activitats de rehabilitació edificatòria i regeneració urbana del parc d'habitatges existent, especialment dirigides als usuaris i als professionals del sector de la construcció.

L'adhesió a aquesta iniciativa es materialitza en un conveni que promou el desenvolupament per part de l'ajuntament d'informació als ciutadans, als professionals i a empreses del sector, per mitjà d'un punt o oficina d'informació de rehabilitació. Es compromet, així mateix, a la difusió de la cultura de la rehabilitació per mitjà de la definició i el desenvolupament d'una campanya de difusió de conscienciació de la ciutadania que inclou la distribució de material informatiu als ciutadans, l'organització de jornades i esdeveniments, i la incorporació de continguts específics en les pàgines web de l'entitat. Col·labora en el procés participatiu de l'Estratègia valenciana per a la renovació urbana i aporta informació a l'Observatori de l'Hàbitat i Segregació Urbana. Facilita informació per a la determinació d'àrees urbanes sensibles de la Comunitat Valenciana en relació amb el coneixement

que l'ajuntament puga aportar sobre l'estat de la població, el parc residencial i els entorns urbans; així mateix, orienta adequadament els esforços en els temes sobre els quals hi haja més interès o demanda, i defineix entre totes les estratègies de més efectivitat i impacte. Finalment, aporta experiències reals de gestió de rehabilitació, regeneració i renovació urbana, que servisquen com a estudi i, si és el cas, com a model aplicable en altres municipis.

La Generalitat dona suport tècnic als ajuntaments per mitjà d'accions com proporcionar eines d'imatge o material gràfic per a la campanya de difusió definida per l'ajuntament, col·laboració continuada davant de les consultes als tècnics del punt d'informació, i en el desenvolupament de jornades i esdeveniments de difusió planificats des de l'ajuntament. Facilita l'accés a promocions de formació específica per a tècnics de l'entitat en matèria de rehabilitació urbana i edificatòria, informa de projectes de normes i altres disposicions, amb participació en les que es troben en fase de procés consultiu, i disposa un canal per a exposar necessitats de l'ajuntament per a la rehabilitació urbana i edificatòria i oferir accés al registre d'informes d'avaluació d'edificis gestionat des de la Generalitat. Actualment, hi ha adherits 115 ajuntaments.

CaLab

La plataforma CaLab és una iniciativa de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori que recupera una política integral d'habitatge en col·laboració amb la direcció general amb competències en matèria d'habitatge i l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana. Va ser presentada públicament a principi de 2018 i reuneix tres espais.

El taller és l'espai de CaLab dedicat a la investigació i la innovació en l'habitatge. S'inclouen en aquest espai qüestions com ara pilots o avanços normatius, els premis promoguts des de la Conselleria com el Concurs d'Innovació en Equitat Habitacional: Noves Estratègies Habitacionals. S'hi anuncien, igualment, els resultats de la participació en els projectes competitiu com, per exemple, Happen i TripleAReno, els dos del programa europeu d'investigació i innovació H2020.

El segon espai és el registre. És l'espai per a l'arxiu i l'anàlisi de l'actualitat en innovació en l'habitatge. Inclou una base de dades amb els resultats més destacats a la Comunitat Valenciana i a escala internacional pel que fa a la innovació en l'habitatge. També es poden consultar estudis que analitzen la situació actual de l'habitatge des de diferents perspectives. Per exemple, com a foment de la qualitat, consta la *Guia per a millorar la qualitat del*

teu habitatge; com a compromís a favor d'una edificació sostenible, la *Guia d'estratègies de disseny passiu* o la *Guia de condicions climàtiques de la Comunitat Valenciana*; en relació amb la millora del teixit edificatori, la *Guia sobre les condicions bàsiques de l'habitatge existent* o la *Guia de millora de l'accessibilitat en els habitatges*; com a promoció de la perspectiva de gènere en l'habitatge, *Gènere i política urbana* o el *Set de gènere*, o, com a anàlisi dels grups d'habitatges, la publicació *Històries viscudes*.

Finalment, el tercer espai de CaLab és la Càtedra Habitatge, l'espai de la col·laboració amb el món universitari, fruit del conveni subscrit per la Generalitat Valenciana i la Universitat Politècnica de València. La Càtedra Habitatge té com a finalitat desenvolupar activitats d'investigació, docents i de difusió sobre futures estratègies habitacionals relacionades amb les noves necessitats en matèria d'habitatge, tant d'obra nova com de rehabilitació, enfocades de manera especial a l'habitatge de caràcter social.

2.1.4.7. Actuacions de rehabilitació i ampliació del parc públic d'habitatges 2015-2017

El novembre de 2015, la Conselleria d'Habitatge, Obres públiques i Vertebració del Territori va aprovar un pla de dignificació de l'habitatge social que incloïa mesures de xoc dirigides tant al parc públic d'habitatges com als habitatges propis de l'EVha, entre les quals destaquen les que es presenten en les taules següents.

A més, un altre àmbit desenvolupat des de la Generalitat Valenciana per a la rehabilitació del parc públic d'habitatges són les ARRU, àrees de regeneració i renovació urbana, que permeten, per mitjà d'una delimitació concreta de l'àrea d'intervenció i de la subscripció dels convenis corresponents, l'opció a les ajudes que el Ministeri de Foment atorga en desenvolupament dels plans estatals d'habitatge. En aquest sentit, des de juliol de 2015, s'han subscrit els acords amb l'Estat i els ajuntaments per a declarar diverses ARRU en grups d'habitatge del parc públic de la Generalitat corresponents a Alacant (barri del Carme), Alacant (Divisió Azul - actualment Miguel Hernández), Alcoi (Barbacana - plaça les Xiques), Almassora (av. José Ortiz), Castelló (barri de Sant Llorenç), Elx (barri dels Palmerars), Paterna (La Coma) i Sagunt (Baix Vies).

| CONSERVACIÓ I MANTENIMENT | TOTAL | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------|---------------|------------|--------------|--------------|
| Habitatges reparats parc públic | 533 | 80 | 269 | 184 |
| Habitatges reparats HPO | 220 | 12 | 81 | 127 |
| Inversió parc públic (€) | 10.612.780,30 | 898.141,01 | 4.131.641,88 | 5.582.997,41 |
| Inversió HPO (€) | 1.105.590,23 | 127.231,97 | 348.557,48 | 629.801,78 |
| Reclamacions ateses parc públic | 7.271 | 862 | 2.944 | 3.465 |

| PARC PÚBLIC | TOTAL | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------------------------------------|-------|------|------|------|
| Habitatges adjudicats (dades incloent-hi legalitzacions i canvis) | 585 | 99 | 313 | 173 |
| Regularitzacions en tràmit | 135 | - | - | 135 |

| HABITATGES PROTEGITS EVha | TOTAL | 2015 (2n semestre) | 2016 | 2017 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------|------|------|
| Formalització lloguer amb opció de compra | 80 | - | 32 | 48 |
| Formalització lloguer (canvi de règim) | 4 | - | 4 | - |
| Habitatges llogats | 164 | 12 | 63 | 89 |
| Habitatges alienats | 86 | 4 | 47 | 35 |
| Habitatges buits de lloguer | - | 466 | 403 | 317 |
| Habitatges buits de venda | - | 377 | 294 | 220 |
| Contractes conveni Bankia | 72 | 28 | 29 | 15 |
| Total de sol·licituds concedides del Pla de lloguer assequible (preus adaptats als ingressos familiars) | 626 | - | - | - |

2.1.4.8. Pla plurianual de rehabilitació i ampliació del parc públic d'habitatge 2018-2020

Des de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, es posa en marxa el Pla plurianual de rehabilitació i ampliació del parc públic d'habitatges a la Comunitat Valenciana, per al període 2018-2020. Aquest pla desplega les polítiques recollides en la Llei per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana i es basa en les directrius establides per les Nacions Unides en el marc internacional sobre la defensa dels drets humans i el marc europeu dissenyat per l'Agenda Urbana Europea, que vetlen pel desenvolupament, entre altres valors fonamentals, del dret a un habitatge digne, adequat i assequible per a totes les persones.

Aquest pla permet materialitzar iniciatives fonamentals per a garantir l'accés a un habitatge digne a la població que el necessita, amb especial atenció a les persones en risc d'exclusió social. Les iniciatives que planteja aquest pla s'agrupen en tres línies d'actuació. En primer lloc, s'aborden les accions relatives a la millora de l'habitatge públic existent. En segon lloc, s'estableixen les accions per a la recuperació d'habitatges públics existents dels quals l'Administració autonòmica no disposa per a posar-los en el mercat del lloguer social. En tercer lloc, el pla planteja una línia d'accions per a

l'ampliació del parc d'habitatge públic mitjançant la compra d'habitatges a través de concursos públics, la reactivació de promocions de nova construcció actualment interrompudes, la signatura de convenis de cessió d'habitatges amb entitats financeres i amb la generació d'habitatges en règim de lloguer assequible a través de mecanismes de col·laboració publicoprivats.

Els programes que es desenvoluparan en aquest pla són els següents:

1. **Rehabilitació d'habitatges públics**
2. **Recuperació d'habitatges públics**
3. **Ampliació del parc públic d'habitatges**

1. Rehabilitació d'habitatges públics

Reparació dels habitatges del parc públic d'habitatge social i del parc propi de l'Entitat Valenciana d'Habitatge i Sòl (EVha)

Durant el primer semestre de 2018, l'EVha ha reparat 87 habitatges del parc públic i 53 habitatges es troben en execució, la qual cosa suposa un total de 137 habitatges. En finalitzar l'any, es preveu haver reparat 200 habitatges. Pel que fa a habitatges del parc de l'EVha, del començament de l'any ençà s'han acabat 8 habitatges i 27 estan en execució. La previsió d'arribar a 150 habitatges en 2018 tal vegada es revise a la baixa, al voltant dels 120 habitatges.

Reparacions parc públic d'habitatge social:

| 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|
| 200 | 200 | 200 |

Reparacions parc EVha de lloguer assequible:

| 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|
| 150 | 70 | 70 |

El pressupost inicial aproximat per a les reparacions de 890 habitatges, amb problemes més i menys greus d'habitabilitat en l'actualitat, previst en el pla és de **17.780.000 €**.

Rehabilitació dels edificis d'habitatges del parc públic de la Generalitat Valenciana per mitjà del programa de regeneració i renovació urbana i rural (Pla estatal d'habitatge amb recursos del Ministeri de Foment i la Generalitat Valenciana)

Amb l'anterior Pla d'habitatge 2013-2016, es van arribar a signar els següents acords d'ARRU en 2015 entre el Ministeri de Foment i la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori per a la regeneració i la renovació d'alguns blocs d'edificis d'habitatge del parc públic de la Generalitat Valenciana:

- ARRU Sant Llorenç, Castelló
- ARRU Barbacana - Pl. les Xiques, Alcoi
- ARRU Els Palmerars, Elx
- ARRU La Coma, Paterna
- ARRU Baix Vies, Sagunt
- ARRU Barri del Carme, Alacant
- ARRU Barri Miguel Hernández, Alacant

Actualment ja es tenen els projectes corresponents i, durant 2018, es procedirà a la licitació per a executar-los. Encara que la tramitació va començar durant la vigència del Pla estatal d'habitatge 2013-2016, el pla actual estableix en la disposició transitòria primera que el termini d'execució de les actuacions del programa per al foment de la regeneració i la renovació urbana

serà ampliable fins al 31 de desembre de 2019. Per a l'exercici 2019, s'ha previst la rehabilitació de 388 habitatges, que es reparteixen així: 92 a Alcoi, 135 a Baix Vies i 161 a Sant Llorenç. Per a l'exercici 2020, s'ha previst la rehabilitació de 1.898 habitatges: 20 a Miguel Hernández, 802 al barri del Carme, 276 als Palmerars i 800 al barri de la Coma.

La previsió inicial del pla en rehabilitació d'habitatges públics per mitjà d'ARRU és la següent:

Rehabilitació d'habitatges mitjançant ARRU:

| 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|-------|
| 0 | 388 | 1.898 |

El pressupost inicial aproximat per a la regeneració i la renovació dels blocs de cases públiques (sumant un total de 2.286 habitatges) previst en el pla és de **18.174.000 €**.

Rehabilitació d'habitatges inclosos en els plans d'intervenció integral sostenible (PIINS)

Dins del Pla de dignificació de l'habitatge social, es preveuen actuacions com els plans d'intervenció integral sostenible (PIINS) adreçats als grups més vulnerables i a les zones deprimides. En col·laboració amb els serveis socials, inclouen mesures des de l'àmbit social i econòmic per a impulsar la recuperació física i social del barri.

Aquests PIINS s'estan desenvolupant en barris de municipis com Elx, Alcoi, Sagunt, Alzira, Borriana, Riba-roja, Paterna o la Vall d'Uixó. La previsió inicial del pla per a recuperar habitatges públics amb plans d'intervenció integral sostenible és la següent:

Rehabilitació d'habitatges inclosos en PIINS:

| 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|
| 0 | 836 | 0 |

Entre els PIINS previstos per a l'exercici 2019, que sumen un total de 836 habitatges, estan licitats els corresponents a Almoradí, Monòver, Santa Pola, Borriana, la Vall d'Uixó (2), Alberic, Alfafar (PIU), Benaguasil i Riba-roja de Túria. Estan pendents de licitar: Benifaió (35), Massamagrell (44) i Picassent (131). Pel que fa a l'exercici 2020, tot i que no es puga comprometre en l'actualitat una xifra concreta, està previst abordar diversos PIINS addicionals.

El pressupost inicial aproximat per al desenvolupament dels PIINS (836 habitatges) previst en el pla és de **8.630.000 €**.

Habitatges de lloguer solidari

La previsió inicial del pla per a rehabilitar i aconseguir disponibilitat d'habitatges per a lloguer assequible per mitjà del lloguer solidari és la següent:

Habitatges en lloguer solidari:

| 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|
| 37 | 65 | 65 |

El pressupost inicial aproximat per a la rehabilitació dels 167 habitatges obtinguts per mitjà del lloguer solidari previst en el pla és de **2.500.000 €**.

2. Recuperació d'habitatges públics

Incorporació d'habitatges en desús d'administracions sectorials: habitatges de caminers, ferroviaris i altres conselleries

En el marc de l'optimització de recursos emprés per la present Administració, s'ha dut a terme una inspecció detallada dels habitatges disponibles en altres conselleries per a incorporar-los al parc públic d'habitatge.

Gràcies a aquesta tasca de cerca, s'ha elaborat una llista de 139 habitatges que, després d'inspeccionar, avaluar i rehabilitar, si escau, s'incorporaran al parc públic. La procedència i el nombre d'habitatges són els següents:

| Procedència | nre. hab. |
|-------------------------------------------------|------------|
| Condominis entre l'Estat i Comunitat Valenciana | 96 |
| Direcció General de Patrimoni | 23 |
| Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana | 12 |
| Cessions a col·lectius i entitats en desús | 8 |
| TOTAL | 139 |

La previsió inicial del pla per a incorporar aquests habitatges procedents d'altres conselleries al parc públic d'habitatges de la Generalitat dependrà de la valoració i la rehabilitació posterior, però es pot fer una previsió aproximada tenint en compte que no podran recuperar-se tots aquests a causa de l'estat de conservació en què es troben:

| Incorporació d'habitatges d'altres conselleries: | | |
|--------------------------------------------------|-------|-------|
| 2018 | 2019 | 2020 |
| 10-15 | 30-62 | 30-62 |

El pressupost inicial aproximat per a les reparacions dels habitatges incorporats al parc públic procedents d'altres administracions sectorials previst en el pla durant els 3 anys de la vigència d'aquest està previst dins de l'apartat "Reparacions dels habitatges actualment inhabitables".

Regularització dels habitatges del parc públic d'habitatge social de la Generalitat i del parc propi de l'EVha de lloguer assequible que actualment es troben ocupats de manera irregular

Del parc públic d'habitatge social de la Generalitat Valenciana, hi ha, aproximadament, uns 550 habitatges ocupats i, després de la posada en marxa del procediment de regularització, ja s'han recuperat 168 habitatges. Del parc de l'EVha de lloguer assequible hi havia 18 habitatges ocupats i ja s'han recuperat 12 habitatges. En l'actualitat, hi ha 130 expedients oberts, d'entre els quals 27 han iniciat les obres de reconversió. Per tant, es pot assenyalar que la previsió inicial del pla per a recuperar habitatges derivats dels procediments de regularització dels habitatges ocupats irregularment és la següent:

| Recuperacions d'habitatges ocupats irregularment: | | |
|---------------------------------------------------|------|------|
| 2018 | 2019 | 2020 |
| 120 | 150 | 150 |

El pressupost inicial aproximat per a reparar els habitatges recuperats i incorporats al parc públic previst en el pla està dins de l'apartat "Reparacions dels habitatges actualment inhabitables".

3. Ampliació del parc públic d'habitatge

Pas d'habitatges en règim de venda a lloguer

La previsió inicial del pla per a revertir habitatges protegits propietat de l'EVha en règim de venda a règim de lloguer és la següent:

Pas d'habitatges de venda a lloguer:

| 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|
| 130 | 0 | 0 |

El pressupost inicial aproximat per a la reversió de 130 habitatges en règim de venda a lloguer previst en el pla és de **2.600.000 €**.

Concurs per a la compra d'habitatges de tipologia plurifamiliar situats a la Comunitat Valenciana

Es preveu la convocatòria de diversos concursos públics per a efectuar la compra d'habitatges existents, de propietat privada, que passaran a formar part del parc públic o protegit d'habitatge de la Generalitat Valenciana.

La previsió inicial del pla per a adquirir habitatges mitjançant concurs públic és la següent:

Compra d'habitatges:

| 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|
| 165 | 165 | 220 |

El pressupost inicial aproximat per a la compra de 550 habitatges en edificis plurifamiliars previst en el pla és de **35.000.000 €**.

Reprendre promocions de l'EVha

L'objectiu és reprendre la promoció directa d'habitatge protegit per tal de consolidar i augmentar el parc d'habitatges de lloguer de la Comunitat Valenciana.

La previsió inicial del pla per a reprendre les promocions d'habitatges de l'EVha és la següent:

Promocions de l'EVha represes

| 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|
| 80 | 31 | 0 |

El pressupost inicial aproximat per a reprendre la construcció de les promocions de 111 habitatges de l'EVha previst en el pla és de **6.290.000 €**.

Convenis amb entitats financeres

La previsió inicial del pla per a la cessió d'habitatges a favor de la Generalitat portats a terme per l'EVha per mitjà de convenis de col·laboració amb les entitats financeres és la següent:

| Convenis amb entitats financeres: | | |
|-----------------------------------|------|------|
| 2018 | 2019 | 2020 |
| 100 | 250 | 250 |

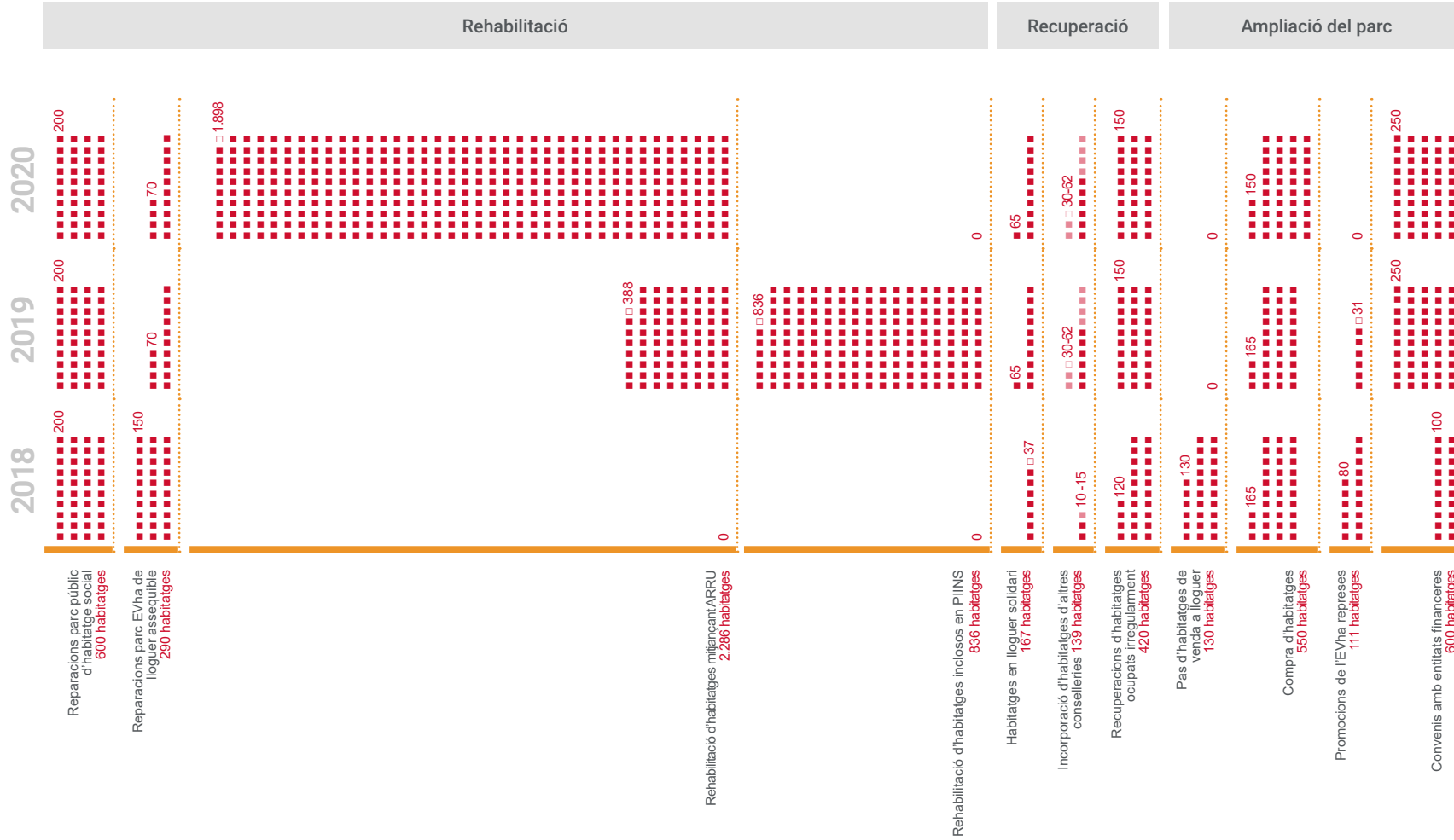
El pressupost inicial aproximat per a la subscripció dels convenis de col·laboració amb entitats financeres previst en el pla és d'**1.500.000 €**.

Generació d'habitatges en règim de lloguer assequible per mitjà de mecanismes de col·laboració publicoprivada

En aquest cas, es tracta d'incrementar el parc d'habitatges en règim de lloguer mitjançant mecanismes de gestió del sòl de titularitat pública en col·laboració amb el sector privat. Això podria suposar, aproximadament, un augment del parc públic de 48 habitatges.

En suma, a través de la generació d'habitatges en règim de lloguer assequible per mitjà de mecanismes de col·laboració publicoprivada, es generaran 2.562 habitatges, d'entre els quals 128 s'incorporaran al parc públic d'habitatge de manera automàtica gràcies al pagament del cànon en espècie.

En conclusió, una vegada transcorreguts els tres anys del Pla plurianual 2018-2020, es disposarà a la Comunitat Valenciana de 6.129 habitatges en el parc públic adaptats a les necessitats actuals dividides en les actuacions següents:



2.1.5. El context europeu

2.1.5.1. L'habitatge en les futures polítiques europees

086

La política d'habitatge no és competència legislativa de la Unió Europea. No obstant això, són moltes les polítiques que sí que ho són i que afecten de manera transversal la política d'habitatge.

L'últim informe *The estate of housing in the EU 2017* de Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing, publicat l'octubre de 2017, enumerava els principals reptes que l'habitatge públic ha d'afrontar en el pròxim període financer (2021-2027). Es poden resumir en els quatre punts següents:

1. La recuperació del creixement s'ha de mesurar amb els preus de l'habitatge, que estan creixent més ràpidament que els ingressos en la majoria dels estats membres de la UE.
2. L'habitatge s'ha convertit en la despesa més alta per a les europees i els europeus, afecta més durament les rendes més baixes i provoca l'augment del nombre de persones sense llar.
3. El nivell de construcció d'habitatges continua sent baix, de manera que les principals ciutats europees s'enfronten a una escassetat estructural d'habitatges, reforçada per arribades recents de migració.

4. Les respostes polítiques majoritàries als estats membres són disminuir la despesa pública per a l'habitatge i confiar en l'acció del sector privat.

A pesar d'aquesta diagnosi, els anys 2016 i 2017 han previst fites importants en el desenvolupament d'iniciatives que impulsen aquest protagonisme més gran de la política d'habitatge en l'àmbit europeu. La cimera de Göteborg de novembre de 2017 ha suposat un salt qualitatiu en la construcció del vessant social. Pel que fa a la política d'habitatge, aquesta cimera suposa el reconeixement explícit del dret a l'habitatge dels ciutadans i les ciutadanes de la UE com un dels principals drets socials que preveu l'anomenat "pilar europeu dels drets socials". A més, l'habitatge és un dels 12 objectius de l'Agenda Urbana Europea, el nou marc que estableix com s'haurien de planificar i gestionar les ciutats per a promoure una urbanització sostenible durant els pròxims 20 anys, adoptat en el Pacte d'Amsterdam 2016 en Habitat III.

Els objectius relatius a habitatge en l'Agenda Urbana Europea pretenen que l'habitatge siga assequible econòmicament, i que els governs competents desenvolupen normes sobre ajudes estatals i política general d'habitatge. A més, el grup de treball en habitatge de l'Agenda Urbana Europea ha proveït un conjunt d'eines anomenada "Toolkit for affordable housing" per a garantir l'habitatge

assequible a llarg termini, des de la perspectiva de ciutats, promotors, adquirents, usuaris i usuàries i responsables polítics.

Per a donar suport a aquesta transició cap a l'aspecte urbà tenint l'habitatge al centre, des de la Direcció General de Política Regional Europea (DG REGIO), s'ha habilitat recentment un portal informatiu anomenat "One Stop Shop"²⁰ per a ajudar municipis i regions. En concret, l'apartat "Housing in cities" recull informació normativa, ajudes, eines i fons disponibles en matèria de regeneració urbana, i, en conseqüència, en matèria de polítiques d'habitatge.

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

Els criteris generals que es recomanen per a utilitzar l'habitatge com a eix d'inclusió social i de ciutat compacta són els següents:

- Potenciar l'habitatge social, no a partir de noves promocions, sinó per mitjà de la reutilització d'habitatges desocupats o secundaris, i promoure la rehabilitació i la reutilització del patrimoni construït.
- Proporcionar una quantitat significativa d'habitatge protegit i fomentar l'equilibri del parc immobiliari: barreja d'habitatge segons tipus (lliure, protegit) i règim de tinença.
- Diversificar els programes d'habitatge protegit.
- Localitzar l'habitatge protegit en llocs amb bona accessibilitat als equipaments, espais verds i xarxes de transport.
- Millorar l'habitabilitat de l'espai públic per a revaloritzar els habitatges i els locals dels barris vulnerables. Evitar que aquestes operacions comporten un procés de gentrificació.

Aquestes premisses estratègiques, en el període de finançament 2014-2020, s'han materialitzat progressivament en les inversions dels Fons EIE (Fons Estructurals i d'Inversió Europeu), que es dirigeixen directament a zones urbanes. El 2014-2020, l'enfocament de la política de cohesió europea ha millorat la inversió cap a l'habitatge en

comparació amb el període anterior. S'ha disposat de més pressupost per a la millora de l'habitatge, amb assignacions específiques en INTERREG (cooperació urbana transregional), AUI (accions urbanes innovadores) i EDUSI (estratègies de desenvolupament urbà sostenible i integrat), amb una millor combinació de fons i amb un enfocament més estratègic. En particular, es dona suport específicament a activitats relacionades amb la promoció de l'eficiència energètica, així com a activitats relacionades amb la regeneració d'àrees urbanes desfavorides, en què el suport a l'economia baixa en carboni és el més significatiu (el 20 % dels EIE s'ha dedicat a donar suport a les economies hipocarbòniques).

Entre 2014 i 2020, es van assignar més de 6.000 milions d'euros de fons estructurals per a millorar els habitatges en conceptes com l'eficiència energètica, l'adaptació a la tercera edat i altres eixos transversals. S'han beneficiat d'aquesta assignació quasi 1 milió d'habitatges. El cofinançament de la UE està demostrant ser una palanca per a la inversió pública i privada addicional en habitatges centrats en les persones.

Recentment, el 2 de maig de 2018, la Comissió Europea va publicar les línies guia de la política europea del pròxim període financer (2021-2027), que inclou una reducció aproximadament del 7 % del pressupost de la política de cohesió. Si

aquesta reducció s'aplicara a la línia pressupostària d'habitatge, significaria una reducció de 420 milions d'euros, i això afectaria al voltant de 100.000 habitatges, segons estimacions de Housing Europe. A pesar d'això, es pretén donar suport a les regions per a aconseguir la transició industrial, fomentar la innovació i invertir en les persones, amb l'ajuda de l'especialització intel·ligent, i en el marc de l'Agenda Urbana Europea. També s'estimularan regles senzilles per a fomentar la compatibilitat i la coherència entre la política de cohesió i altres fons d'inversió privats, segons l'informe publicat per la Comissió Europea el juny de 2017, *El futuro de la financiación de la UE*.²¹ En aquest context, la possibilitat de combinar donacions i préstecs per a la inversió en habitatge (fons estructurals, préstecs del BEI, Fons Europeu d'Inversions Estratègiques, etc.) en serà un eix prioritari.

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

2.1.5.2. Aspectes clau de les polítiques públiques d'habitatge a Espanya i Europa

088

La tinença en lloguer i la seua situació legal

A la Comunitat Valenciana, com en tot el territori espanyol, no hi ha cap protecció legal que garantisca l'estabilitat en la tinença en lloguer més enllà de la durada mínima del contracte, actualment determinada en tres anys per la Llei 29/1994, d'arrendaments urbans (LAU), en la redacció segons la modificació operada per la Llei 4/2015, de 4 de juny, de mesures de flexibilització del mercat de lloguer d'habitatge. Per aquesta raó, les persones en règim de lloguer han de viure un període d'incertesa pel que fa a la permanència al seu habitatge cada vegada que s'acosta el final del contracte. Que puguin romandre al seu habitatge o hagen de desallotjar-lo dependrà exclusivament de la voluntat del propietari o la propietària, que podrà avisar-los només amb un mes d'antelació.

El lloguer reagrupa gran part dels col·lectius tradicionalment considerats com a prioritaris per les polítiques d'habitatge. En l'informe de 2008 del relator de les Nacions Unides sobre la situació de l'habitatge a Espanya, s'assenyala que "la primàcia 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 situacions com l'actual, marcades per un creixement de les expectatives d'ingressos, un gran nombre de persones en règim de lloguer es troba, per tant, davant d'una situació de pèrdua de la seua llar perquè no se'ls renova el contracte o perquè se'ls imposa un augment inassumible del preu del lloguer.

En els anys posteriors a la crisi, s'han multiplicat al territori espanyol les mesures destinades a protegir, tant com siga possible, contra els desnonaments i llançaments. No obstant això, en totes aquestes mesures no s'esmenta la situació de les persones en règim de lloguer en situació de pèrdua involuntària de l'habitatge com a conseqüència de la no-renovació del contracte o l'oferta d'un nou contracte amb un import inassumible. Així mateix, cap estadística comptabilitza aquests casos. En aquest sentit, es pot parlar de "desnonaments invisibles".²³

22. Nacions Unides (2008). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari. Addició. *Misión a España*. (Núm. A/HRC/7/16/Add.2).

23. Gigling, M. (2016): "Control de alquileres y seguridad de tenencia en Berlín, París y Barcelona". *Seminari Internacional sobre els nous reptes a Barcelona: el mercat de lloguer, la gentrificació i el turisme*.

Així mateix, cal subratllar el risc de generar “incentius perversos” pel fet d’introduir mecanismes de protecció per a les persones en règim de lloguer en situació d’impagament, si no s’inclouen en el mecanisme de protecció, igualment, les persones amb baixos ingressos que no estan en situació d’impagament i perden l’habitatge perquè finalitza el contracte. En cas contrari, les persones en règim de lloguer amb ingressos reduïts veurien avantatjós deixar de pagar el lloguer per a poder acollir-se a les mesures de protecció, en lloc de continuar pagant fins a arribar al final del contracte.

En altres països, com França o Alemanya, l’estabilitat de tinença en lloguer es garanteix sense limitació de temps en la pràctica. A Alemanya, el contracte habitual és de durada indefinida, i el propietari o la propietària només pot posar fi al contracte en uns supòsits molt limitats: la necessitat de l’habitatge per a ell o ella, o per a la família pròxima, o el sorgiment de “perjudicis econòmics significatius”, si es manté el contracte en lloguer en l’habitatge. Cal remarcar que la llei exclou explícitament la possibilitat de considerar com un perjudici econòmic significatiu el fet de poder cobrar un lloguer més alt oferint l’habitatge a altres persones.

A França, el contracte és de 3 anys entre particulars i de 6 anys quan la part arrendadora és persona jurídica. No obstant això, en acabar el contracte, per al propietari o la propietària es renova forçosament i en les mateixes condicions, si no és que aquest necessite l’habitatge per a ús propi, per a la família pròxima, per a vendre’l o si pot demostrar que el preu del lloguer és manifestament inferior a la mitjana per a habitatges semblants a la zona.²⁴

D’aquesta manera, la persona en règim de lloguer alemanya o francesa, que compleix les seues obligacions, té la garantia de poder viure a l’habitatge el temps que vulga. A més, durant tot aquest temps, les possibilitats d’augment del lloguer estan limitades per diferents mecanismes legals. La possibilitat de viure en un habitatge llogat amb aquesta perspectiva genera necessàriament una concepció diferent del que significa “viure de lloguer” respecte de la situació a Espanya.

Encara més, a Alemanya o França, si es dona el cas de finalització de contracte, pel que fa a algun dels supòsits previstos, les persones en règim de lloguer tenen un temps més ampli per a buscar una alternativa. El termini de preavís a Alemanya és entre 3 mesos i 9 mesos, en funció de la durada de l’ocupació de l’habitatge en lloguer.

24. És important ressaltar que es tenen en compte els lloguers que es paguen efectivament, no els preus d’oferta per a habitatges en lloguer.

Taula 2. Comparació de les garanties d'estabilitat durant la relació d'arrendament

| |  Espanya |  Alemanya |  França |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Protecció de la seguretat de tinença durant la relació d'arrendament | Limitada a la durada del contracte (3 anys per regla general) | Sense límit de temps, habitualment amb contracte indefinit Algunes excepcions | Sense límit de temps: renovació obligatòria del contracte |
| Revaloració de lloguer | Limitada durant 2 anys Lliure cada 3 anys (en finalitzar el contracte) | Limitada al màxim fixat pel lloguer de referència, anual ²⁵ | Limitada a l'IRL (semblant a l'IPC), anual |
| Supòsits que permeten recuperar l'habitatge durant la relació d'arrendament | Recuperació incondicional en acabar el contracte (3 anys) | Necessitat pròpia o família pròxima Perjudicis econòmics significatius | Necessitat pròpia o família pròxima Venda |
| Temps de preavis per a recuperar l'habitatge | 1 mes abans d'acabar el contracte (2 mesos amb contracte vigent) | 3 mesos fins als 5 anys 6 mesos fins als 8 anys 9 mesos a partir dels 8 anys | 6 mesos abans de finalitzar el contracte |
| Protecció en casos de risc d'exclusió | No | Clàusules socials | Clàusules socials |

Font: Elaboració pròpia.

25. L'actualització en funció del lloguer de referència s'aplica al tipus de contracte més comú. Els dos altres tipus de contractes, *Indexmiete* i *Staffelmiete*, amb una actualització en funció d'un índex o de valors prefixats, tenen una regulació més restrictiva que el contracte habitual i són minoritaris.

A França són 6 mesos abans de cada renovació del contracte. En els dos casos, hi ha, a més, clàusules socials que ofereixen una protecció addicional en situacions particulars, com per exemple el cas d'habitatges amb persones majors o xiquets i xiquetes menors d'edat.

En comparació, a Espanya i la Comunitat Valenciana, una unitat de convivència com, per exemple, una família amb xiquetes en edat escolar, es pot veure abocada a haver de canviar d'habitatge amb un preavís de només 30 dies. En una situació d'escassetat d'oferta i preus elevats com l'actual, això pot significar haver de mudar-se a un altre barri, lluny del col·legi de les xiquetes i, de manera general, fa créixer el risc d'exclusió residencial.

La falta de garanties d'estabilitat per a les persones en règim de lloguer té una altra conseqüència derivada. En efecte, dificulta en gran manera la possibilitat de garantir el dret a l'habitatge en el mercat lliure per mitjà d'ajudes al lloguer.

L'augment del preu dels lloguers causats per la introducció d'ajudes al lloguer s'ha descrit diverses vegades, fins i tot en mercats de lloguer amb més protecció de l'estabilitat de tinença, com a França.²⁶

A Espanya, on cap regulació limita les possibilitats de creixement dels preus de lloguer més enllà dels tres anys, fins i tot en els arrendaments existents, es pot esperar que un efecte de les ajudes sobre els preus dels lloguers es produiria de manera més immediata. D'aquesta manera, la generalització de la possibilitat de les persones en règim de lloguer amb baixos ingressos d'accedir a unes ajudes al lloguer provocaria un creixement dels preus en el segment més econòmic del mercat de lloguer, i l'ajustament al creixement de la capacitat de pagament dels inquilins i inquilines.

És possible que la limitació del lloguer màxim, com a condició per a optar a una ajuda, pugui contindre, almenys en part, l'efecte inflacionista de les ajudes. No obstant això, es generen dos nous riscos: d'una banda, el fet d'excloure de les ajudes les persones que més les necessiten, perquè no han tingut una altra opció més que acceptar un lloguer més alt, en particular, en un context de falta d'oferta assequible. D'altra banda, el risc de l'aparició d'un mercat de lloguer en què l'import que apareix en el contracte s'ajusta a l'import màxim que permetia optar a una ajuda, però no a l'import de pagament real.

Les ajudes al lloguer poden pal·liar situacions d'emergència habitacional sobrevingudes i molt limitades en el temps, però es pot posar en dubte la capacitat de garantir a mitjà termini el dret a l'habitatge per a persones que no tenen mitjans suficients per a llogar un habitatge adequat en el mercat lliure.

Una possible solució a aquesta dificultat seria centrar les ajudes en els segments dels habitatges públics o privats on hi ha una limitació del preu màxim del lloguer i que estiguera efectivament controlat. Això podria impedir un efecte inflacionista de les ajudes. En casos com els habitatges protegits en lloguer, els habitatges captats per programes d'intermediació, les cooperatives en cessió d'ús, etc., les ajudes cobreixen la diferència entre el preu fix del lloguer i les capacitats econòmiques dels seus beneficiaris i beneficiàries. Un exemple d'aquest funcionament l'ofereixen les ajudes al lloguer al Quebec.²⁷

26. Vegeu, per exemple, per a una anàlisi de l'efecte de les ajudes al lloguer a França: Laferrère A. i le Blanc D. (2002) "Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?". en *Economie et Statistique*, núm. 351, 2002. pàg. 3-30.

27. Vegeu, més avant, l'apartat sobre habitatges buits, secundaris i principals .

Estratègies per a reintegrar els habitatges desocupats en el mercat residencial

A la Comunitat Valenciana, hi ha una important presència d'habitatges desocupats en el mercat lliure²⁸ que representa un considerable recurs potencial per tal de satisfer el dret a l'accés a un habitatge. El Govern Valencià ja ha posat en marxa diverses estratègies per a mobilitzar aquests habitatges cap al mercat de lloguer, entre altres, l'aprovació de la Llei per la funció social de l'habitatge. No obstant això, com ocorre en altres comunitats que intenten mobilitzar aquest estoc d'habitatges amb una varietat de mesures fiscals i legals, com per exemple Catalunya, el País Basc, Andalusia, Navarra, Castella-la Manxa o Aragó, es tracta d'una comesa complexa. D'una banda, les mesures coercitives destinades a garantir la funció social de l'habitatge entren en col·lisió amb els drets associats a la propietat privada, que gaudeixen d'un ampli nivell de protecció. D'altra banda, les mesures incentivadores exigeixen recursos importants per a aconseguir l'efecte desitjat.

En la Llei per la funció social de l'habitatge s'esmenten tres programes de foment del lloguer assequible:

Article 24. Foment del lloguer, que consisteix en un sistema voluntari d'obtenció o d'oferta d'habitatges privats per a posar-los en lloguer. [...]

Article 25. Lloguer solidari, basat en la captació de pisos buits que necessiten algun tipus de rehabilitació i els seus propietaris no poden atendre aquestes despeses. [...]

Article 27. Mediació per al lloguer assequible, en el qual, a fi de garantir un lloguer assequible, la Generalitat fomentarà les actuacions de mediació entre les persones físiques o jurídiques i els inquilins, amb la finalitat de proporcionar confiança, garanties i bon ús de l'habitatge a preus de lloguer per davall dels preus del mercat. [...]

Diversos elements d'aquests programes es troben en les iniciatives posades en pràctica en diferents municipis, com ara Barcelona, diverses ciutats del País Basc, Saragossa i Santiago de Compostel·la.

El funcionament d'aquests programes de captació d'habitatges buits es basa habitualment en la hipòtesi que els principals elements que obstaculitzen la posada en lloguer són, d'una banda, la falta de mitjans per part de propietaris i propietàries particulars d'habitatges per a adequar aquests habitatges per a utilitzar-los i, d'altra banda, l'existència d'una certa incertesa per als propietaris i propietàries a l'hora de posar-lo a la disposició en règim de lloguer.²⁹

28. Vegeu, més avant, l'anàlisi dels habitatges per tipus d'ús, incloent la desocupació.

29. Cal destacar que la inseguret jurídica dels propietaris i propietàries va servir també com a argument per a la reforma de la **Llei d'arrendaments urbans** de 2013 i, en particular, per a la reducció del termini mínim dels contractes de 5 anys a 3 anys. Caldria analitzar si els resultats d'aquestes mesures destinades a millorar el nivell de seguret jurídica comporten, efectivament, una incorporació al mercat d'habitatges que, d'una altra manera, s'hagueren mantingut desocupats, de manera que es justifiqui la retallada de drets dels inquilins i inquilines o la despesa pública que impliquen, encara més, si es considera que en mercats de lloguer madurs com l'alemany, la protecció jurídica de la part propietària sol ser més limitada (vegeu, més amunt, l'apartat anterior sobre l'anàlisi comparativa de les legislacions de lloguers).

Per això, els programes inclouen habitualment com a elements fonamentals:

- incentius financers, com les ajudes a la rehabilitació, amb la finalitat de motivar l'adequació dels habitatges a canvi de cedir-los al programa de mobilització d'habitatges buits
- la presència de l'Administració pública com a mediatra per tal de generar més seguretat i una resolució més adequada de possibles conflictes

En contrapartida de la implicació, l'Administració controla el preu màxim del lloguer d'aquests habitatges i així es garanteix que les ajudes públiques que subvencionen una part del lloguer no repercutisquen en un creixement dels preus dels lloguers. Els programes també inclouen ajudes destinades a la unitat de convivència en règim de lloguer, principalment, la subvenció de la diferència entre la quantitat que abona i la renda que percep la propietària o el propietari de l'habitatge.

Altres països estan experimentant amb diferents tipus de mesures per a afrontar la problemàtica social de l'existència d'habitatges desocupats quan no hi ha una solució habitacional adequada per a milers d'unitats de convivència.

A Alemanya, la prohibició de la desocupació dels habitatges no es considera de manera aïllada, sinó que queda inclosa en un dispositiu legal que enuncia de manera genèrica la "prohibició de canvi d'ús de l'espai residencial", el *Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum*. Aquest dispositiu comprén, per tant, la prohibició de tot tipus d'ús no residencial, com l'ús comercial, l'habitatge turístic, l'habitatge buit, la demolició, etc. Tanmateix, no inclou l'ús com a residència secundària. El temps que pot quedar-se un habitatge desocupat sense raó justificada, abans de considerar-se buit, depén de la legislació municipal: a Berlín són 6 mesos; a Hamburg, 4, i a Munic, 3. Passat aquest temps, es necessita una autorització d'acord amb una de les excepcions emparades per la legislació. Les sancions poden arribar fins a 50.000 euros, encara que cal assenyalar que l'aplicació de sancions previstes per la llei sobre la *Zweckentfremdung* en el cas dels habitatges buits és molt escassa.

D'altra banda, la declaració d'un habitatge buit com a secundari per a eludir la prohibició queda desincentivada per la *Zweitwohnungsteuer*, "impost sobre habitatge secundari". Aquest impost està en vigor en molts municipis alemanys i pot arribar a diversos milers d'euros anuals.

A França, en zones amb un alt nivell de demanda i oferta insuficient d'habitatges, la desocupació dels habitatges —i, poc menys, l'ús com a residència secundària— està desincentivada per una taxa impositiva més alta. Al país gal, hi ha dos impostos de béns immobiliaris que graven els habitatges:

- L'impost sobre el bé immoble. El paga el propietari o la propietària. És independent de l'ús que es dona a l'habitatge.
- L'impost sobre l'ús (o la falta d'ús). El dispositiu fiscal francès que grava l'ús és complex per raons històriques, però es pot resumir de la manera següent:
 - Habitatges principals: taxa impositiva normal, possibilitat de bonificació per a usuaris amb ingressos reduïts o per determinades situacions familiars
 - Habitatges secundaris: taxa impositiva normal, possibilitat d'aplicar un recàrrec en zones amb una falta d'oferta
 - Habitatges buits: taxa impositiva més alta i progressiva en zones amb falta d'oferta; en altres zones, segons el municipi, taxa impositiva normal o fins i tot possibilitat d'exoneració



De manera complementària, el dispositiu Pinel ofereix una reducció d'impostos per a la inversió en habitatge, si es destina a arrendament d'habitatge principal dins d'un límit màxim de preu del lloguer.³⁰ Aquest dispositiu, reconduït en 2017, es completa des del 31 de gener de 2017 amb el dispositiu Cosse, que ofereix l'exempció del 15 % al 85 % dels ingressos per arrendaments d'habitatges a preus assequibles. L'exempció màxima, el 85 %, correspon a la cessió de l'habitatge a un organisme públic per al lloguer social.

Finalment, té un interès particular el sistema de captació d'habitatge per al lloguer accessible del Quebec perquè es tracta d'un model molt semblant al model implantat en diferents municipis del territori espanyol. Al Quebec, la captació d'habitatges per al lloguer accessible s'estén a qualsevol tipus d'habitatge, no només als habitatges buits. La captació d'habitatges en el mercat lliure serveix no només per a ampliar el nombre d'habitatges accessibles, sinó també per a generar un segment d'habitatges en el mercat lliure amb lloguers controlats, en què es poden concedir les ajudes al lloguer sense el possible efecte inflacionista sobre l'import dels lloguers.³¹ Fora d'aquest segment de lloguers controlats, no es concedeixen ajudes al lloguer en el mercat lliure. D'aquesta manera, les ajudes estan exclusivament destinades a

habitatges els lloguers màxims dels quals estan controlats: habitatges captats en el mercat lliure, així com habitatges protegits en lloguer, cooperatives d'habitatges accessibles en lloguer, etc. En el context espanyol, en el qual la Llei d'arrendaments urbans estableix un termini reduït d'estabilitat de tinença, aquesta possible utilitat de la captació d'habitatges en el mercat lliure sembla encara més interessant.

30. A Espanya, es pot esperar que l'efecte de les ajudes sobre els preus dels lloguers siga més immediat, com s'ha argumentat en l'apartat anterior sobre polítiques de lloguer.

31. Al Quebec, el període de protecció de la tinença no té termini prefixat. El funcionament és semblant al del sistema francès.

2.2. Parc d'habitatges a la Comunitat Valenciana

2.2.1. Anàlisi quantitativa de les necessitats habitacionals de les persones i les llars³²

L'1 de gener de 2017 vivien a la Comunitat Valenciana 4.941.509 persones en 1.995.200 llars, segons les xifres de població publicades per l'Institut Nacional d'Estadística. Un poc més de la meitat de la població resideix a la província de València. La grandària de les llars és pràcticament idèntica a les tres províncies.

La piràmide de població de la Comunitat Valenciana presenta la típica forma d'una societat en fase d'envelliment. Els grups d'edat més nombrosos tenen al voltant de 40 anys i van nàixer a mitjan dels anys setanta. Coincidint amb la tornada de la democràcia, es va iniciar una ràpida caiguda de la natalitat, interrompuda breument per un "mini-baby-boom" durant uns anys, que aleshores es va interpretar com un *boom* econòmic i hui, com un *boom* immobiliari. Aquesta situació es va prolongar, aproximadament, de 1998 a 2008 i va provocar una important bombolla immobiliària.

Des de l'inici de la crisi econòmica en 2008, la natalitat ha tornat a caure a un ritme accelerat. D'aquesta manera, el dia 1 de gener de 2017 residien a València 87.389 persones de 40 anys i només 40.689 de fins a un any, això és, menys de la meitat.

La inversió de la piràmide de la població a partir de les persones que hui tenen al voltant de 40 anys comportarà, durant una dècada o dues, un

Taula 3. Persones i llars a la Comunitat Valenciana en 2017

| | Població | % població CV | Llars | Persones/llar |
|-----------------------------|-----------|---------------|-----------|---------------|
| COMUNITAT VALENCIANA | 4.935.182 | 100,0 % | 1.995.200 | 2,47 |
| Alacant | 1.842.616 | 37,3 % | 747.600 | 2,46 |
| Castelló | 570.183 | 11,6 % | 230.500 | 2,47 |
| València | 2.522.383 | 51,1 % | 1.017.100 | 2,48 |

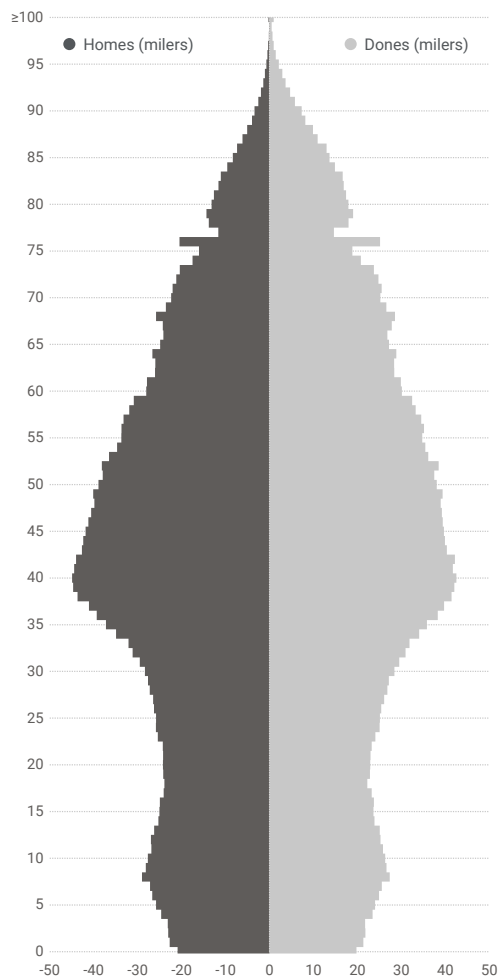
Font: INE, Xifres de població i Enquesta contínua de llars (ECL). Dades referides a l'1 de gener de 2017.

descens del nombre de dones en edat fèrtil i, molt probablement, una disminució del nombre de naixements i una evolució demogràfica natural negativa. Aquesta evolució natural negativa es veurà possiblement compensada per un saldo migratori positiu que comportarà un manteniment del nivell de població en xifres semblants.

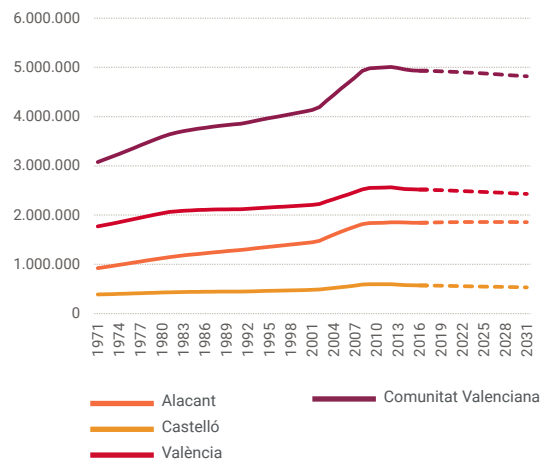
Pel que fa a la distribució de la piràmide poblacional, els pròxims 15 anys és altament improbable la tornada d'un important creixement de la població com el que es va observar durant els anys del *boom* immobiliari, a l'inici del qual la generació més nombrosa, que hui té 40 anys, tenia al voltant de 20 anys.

32. A partir d'ara, s'utilitzarà el terme "llar" quan les dades manejades estiguen referides a la metodologia de l'Enquesta de condicions de vida de l'INE. Així, per "llar" s'entendrà una persona o un conjunt de persones que ocupen en comú un habitatge familiar principal o una part d'aquest, i consumeixen i/o comparteixen aliments o altres béns a càrrec d'un mateix pressupost. Les persones que formen la llar poden estar unides per vincles de parentiu o no. No es considera llar un grup de persones independents entre si, que utilitzen una habitació o diverses a títol exclusiu i no tenen un pressupost comú. En línies generals, no obstant això, en el present document s'ha intentat evitar aquesta terminologia perquè s'entén que restringeix la manera d'entendre la diversitat d'usos de l'habitatge.

Gràfic 31. Comunitat Valenciana. Piràmide de població 2018



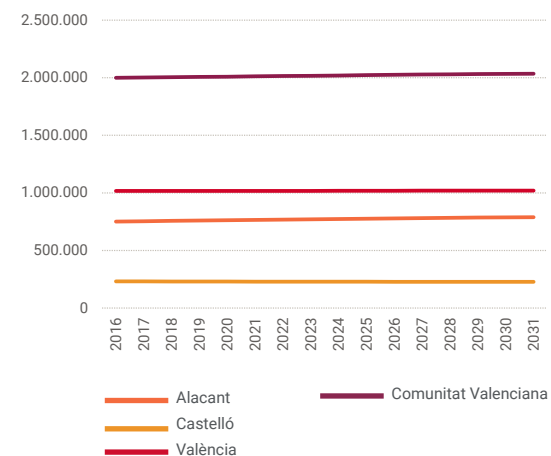
Gràfic 32. Evolució de la població 1971-2017 i projecció 2016-2031



D'acord amb aquesta situació, la projecció de la població feta per l'INE per al període 2016-2031 vaticina, fins i tot, un lleu descens de la població a la Comunitat Valenciana.

Pel que fa al nombre de llars, les projeccions de l'INE preveuen un creixement quasi nul (un 0,1 % anual) fins a 2031 i es compensa la lleu tendència negativa de la població amb la reducció gradual de la grandària mitjana de les llars.

Gràfic 33. Projecció de llars 2016-2031



En la mesura que el nombre de llars equival al nombre d'habitatges principals, des del punt de vista demogràfic no hi ha necessitat d'augmentar el parc d'habitatges principals en la pròxima dècada.

2.2.2. Anàlisi del parc d'habitatges des de la perspectiva de la funció social

2.2.2.1. Els habitatges per tipus d'ús

L'examen dels tipus d'ús és un element fonamental de l'anàlisi del parc d'habitatges des de la perspectiva de la funció habitacional, des de la qual l'habitatge es considera, en primer lloc, un bé d'ús que permet donar resposta a les necessitats habitacionals de la ciutadania.

La classificació habitual dels habitatges per tipus d'ús diferencia entre habitatges principals, secundaris i buits. Aquests tipus d'ús estan imposats, en particular, pel Cens de població i habitatges. Així, el projecte dels censos demogràfics de 2011 determina aquestes tres modalitats de la manera següent: "L'habitatge [familiar] convencional pot ser principal quan és la residència habitual dels components. Si està destinat a ser ocupat només ocasionalment (per exemple, durant les vacances), s'anomena habitatge secundari. Quan es manté sense ocupar, s'anomena buit".³³ Altres estadístiques, com la publicada pel Ministeri de Foment, només diferencien entre habitatges principals i no principals. D'aquesta manera, a cada llar correspon un i només un habitatge principal.

Des del punt de vista metodològic, la diferenciació entre habitatges principals i no principals depèn d'un criteri qualitatiu i d'aplicació pràctica relativament senzill, almenys des de l'últim cens, que va equiparar el nombre de llars amb el nombre d'habitatges principals: a cada llar correspon un habitatge principal. Els altres són habitatges

no principals. Tot i així, casos com l'ocupació no autoritzada d'un habitatge per a utilitzar-lo com a habitatge principal poden generar dificultats de classificació.

La classificació dels habitatges en secundaris i buits és més complexa, en part, perquè depèn de criteris difícils de comprovar, que impliquen importants reptes metodològics des del punt de vista de treball de camp i, en part, perquè exigeix una fixació més o menys arbitrària dels tipus i nivells mínims d'ús que permeten considerar un habitatge no principal com a secundari i no buit. Per tant, els resultats en termes de secundaris i buits s'haurien de considerar més bé una aproximació a la realitat examinada que el seu reflex fidedigne.³⁴

A aquests tres tipus d'ús, el qüestionari del Cens de 2011 afegia una categoria "d'altres" per als casos que no entren en cap. Aquesta categoria, que inclou en particular els "habitatges destinats a lloguers successius de curta durada", no apareix en els resultats finals, però es pot esperar que cobrirà protagonisme en futurs censos com a reflex de l'auge dels habitatges turístics.

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

34. Vegeu, per exemple, les importants diferències que s'observen entre les dades del Cens d'habitatges buits del País Basc i el Cens de l'Institut Nacional d'Estadística en aquesta comunitat autònoma.

Habitatges buits, secundaris i principals

Segons les dades de l'últim cens, de 2011, la Comunitat Valenciana és la segona comunitat autònoma amb el nombre més alt d'habitatges no principals, que arriba al 36,9 % del total dels habitatges. El 20,8 % dels habitatges són secundaris i el 16,0 %, buits.³⁵

En el conjunt de l'Estat espanyol, el 28,3 % dels habitatges són no principals, amb un 14,6 % d'habitatges secundaris i un 13,7 % d'habitatges buits.

Pel que fa al cens anterior, de 2001, el nombre d'habitatges no principals ha crescut, tant a Espanya com a la Comunitat Valenciana en conjunt, i en cada una de les tres províncies, encara que sempre a un ritme més baix que els habitatges principals.³⁶

35. Castella i Lleó és l'autonomia amb el nombre d'habitatges no principals més alt.

36. Aquest resultat, que implica un creixement percentual del parc total d'habitatges per davall del nombre de llars, pot resultar sorprenent si es considera la intensitat de l'activitat constructiva entre 2001 i 2011.

Taula 4. Habitatges principals, secundaris i buits en les diferents CA. Cens 2011

| | TOTAL | Habitatges principals | | |
|------------------------------------|------------|-----------------------|----------------------------------------|--------|
| | | Habitatges principals | Habitatges no principals Secundaris | Buits |
| País Basc | 1.017.600 | 87,4 % | 4,7 % | 8,0 % |
| Madrid, Comunitat de | 2.894.680 | 85,3 % | 5,6 % | 9,1 % |
| Navarra, Comunitat Foral de | 308.600 | 80,6 % | 8,0 % | 11,5 % |
| Catalunya | 3.863.380 | 76,2 % | 12,2 % | 11,6 % |
| Canàries | 1.040.945 | 75,9 % | 10,8 % | 13,3 % |
| Astúries, Principat d' | 613.905 | 74,6 % | 11,9 % | 13,5 % |
| Balears, Illes | 586.710 | 73,2 % | 14,6 % | 12,1 % |
| Espanya | 25.208.625 | 71,7 % | 14,6 % | 13,7 % |
| Andalusia | 4.353.145 | 70,9 % | 14,4 % | 14,6 % |
| Aragó | 778.315 | 69,2 % | 17,9 % | 12,9 % |
| Múrcia, Regió de | 776.700 | 66,4 % | 17,0 % | 16,6 % |
| Cantàbria | 358.500 | 66,0 % | 20,8 % | 13,1 % |
| Galícia | 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 % |
| Castella-la Manxa | 1.244.940 | 63,3 % | 20,5 % | 16,3 % |
| Comunitat Valenciana | 3.147.060 | 63,1 % | 20,8 % | 16,0 % |
| Castella i Lleó | 1.718.750 | 60,4 % | 24,6 % | 15,0 % |

Font: Institut Nacional d'Estadística, Cens 2011.

Evolució del nombre d'habitatges principals i no principals

El Ministeri de Foment publica anualment dades sobre el nombre d'habitatges principals i no principals. En els anys censals de 2001 i 2011, aquestes dades coincideixen en gran mesura amb les dades del cens publicades per l'Institut Nacional d'Estadística.

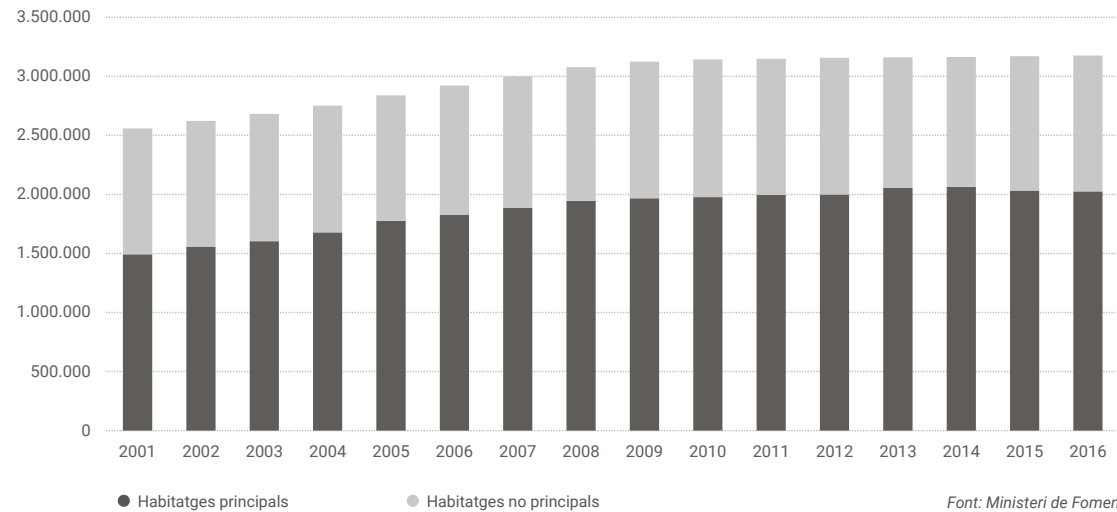
Segons les dades publicades, el nombre d'habitatges principals augmenta a la Comunitat Valenciana durant tot el període analitzat, de 2001 a 2016. El nombre d'habitatges no principals es manté relativament estable durant aquest mateix període.

Taula 5. Habitatges per tipus i any censal, a Espanya, la C. Valenciana i les províncies

| | 2001 | | | 2011 | | |
|-----------------------------|------------|-----------------------|--------------------------|------------|-----------------------|--------------------------|
| | TOTAL | Habitatges principals | Habitatges no principals | TOTAL | Habitatges principals | Habitatges no principals |
| ESpanya | 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 |
| Alacant | 1.004.188 | 521.269 | 482.919 | 1.274.096 | 738.367 | 535.729 |
| Castelló | 325.689 | 176.448 | 149.241 | 420.421 | 233.871 | 186.550 |
| València | 1.217.898 | 795.075 | 422.823 | 1.452.545 | 1.014.658 | 437.887 |

Font: Institut Nacional d'Estadística, Cens 2001 i Cens 2011.

Gràfic 34. Evolució del nombre d'habitatges principals i no principals



Font: Ministeri de Foment.

Evolució de l'estoc d'habitatge nou sense vendre

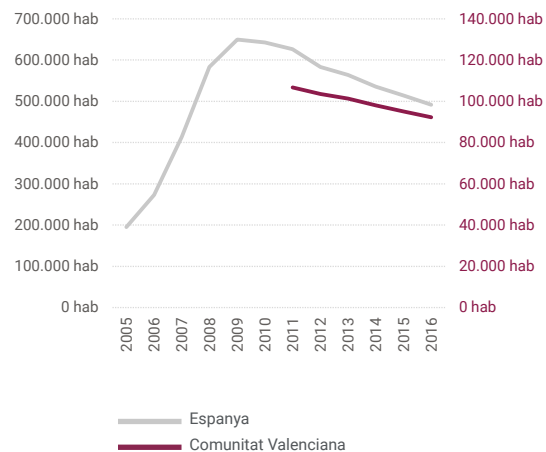
Des de 2005, el Ministeri de Foment realitza una estadística sobre l'estoc d'habitatge nou sense vendre. Per a l'estimació d'aquest estoc, s'utilitza un mètode diferencial i iteratiu: partint de les dades de l'any anterior, es lleven els habitatges venuts i s'afigen els habitatges acabats durant l'any. La sèrie que es genera d'aquesta manera arranca el 01-01-2004, amb la utilització com a base d'un estoc nul, i això significa que no es preveu l'estoc eventual d'habitatge nou que hi ha en aquesta data. No obstant això, en 2004, les vendes es van fer en una proporció molt alta sobre pla, i es pot considerar, per tant, que l'estoc d'habitatge nou acabat era molt reduït en aquell temps. A Espanya, l'estoc d'habitatge nou sense vendre ha crescut molt ràpidament fins a arribar al màxim en 2009 per a després decreixer a un ritme molt inferior.

La Comunitat Valenciana suma 92.281 habitatges en 2016, el 18,8 % de l'estoc de 491.693 habitatges estimats en el conjunt de l'Estat. Les dades en l'àmbit autonòmic no estan disponibles abans de 2011. Des de llavors, la reducció de l'estoc ha sigut més baixa a la Comunitat Valenciana (-14 %) que en l'àmbit nacional (-22 % entre 2011 i 2016).

Quasi la meitat dels habitatges nous sense vendre de la Comunitat Valenciana —42.100 habitatges, el 45,6 %— es troben a la província d'Alacant. La resta es reparteix entre les províncies de Castelló (26.265 habitatges, el 28,5 %) i València (23.916 habitatges, el 25,9 %).

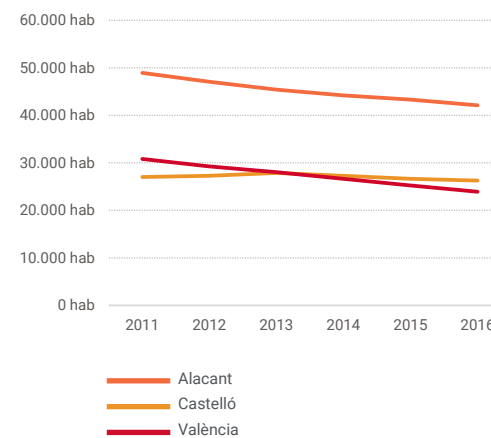
A la província de València, l'estoc s'ha reduït un 22 %, i a la província d'Alacant, un 14 %, mentre que l'absorció de l'estoc ha sigut només d'un 3 % a la província de Castelló.

Gràfic 35. Estoc d'habitatge nou sense vendre a Espanya i la Comunitat Valenciana



Font: Ministeri de Foment.

Gràfic 36. Estoc d'habitatge nou sense vendre per províncies



Font: Ministeri de Foment.

La distribució territorial dels habitatges buits i secundaris

En conjunt, la Comunitat Valenciana, amb una mitjana d'1,6 habitatges per llar, té una proporció alta d'habitatges infrautilitzats. Tanmateix, per a completar l'anàlisi, cal comprovar si aquests habitatges es troben sobretot en zones amb poca demanda, o també en zones de més demanda d'habitatge principal.

Com a regla general, la grandària del municipi presenta un alt nivell de correlació amb el nivell de demanda d'habitatge principal. Com a aproximació inicial, es considera en la taula següent, per tant, la distribució dels habitatges per tipus d'ús en funció de la grandària del municipi.

Taula 6. Tipus d'habitatge per grandària del municipi. Comunitat Valenciana

| Grandària del municipi | TOTAL | Nombre d'habitatges | | | Percentatge d'habitatges (% horitzontal) | | |
|-----------------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|------------------------------------------|-----------------------|------------------|
| | | Habitatges principals | Habitatges secundaris | Habitatges buits | Habitatges principals | Habitatges secundaris | Habitatges buits |
| Menys de 101 hab. | 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 |
| Més 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 |

Font: Cens 2011.

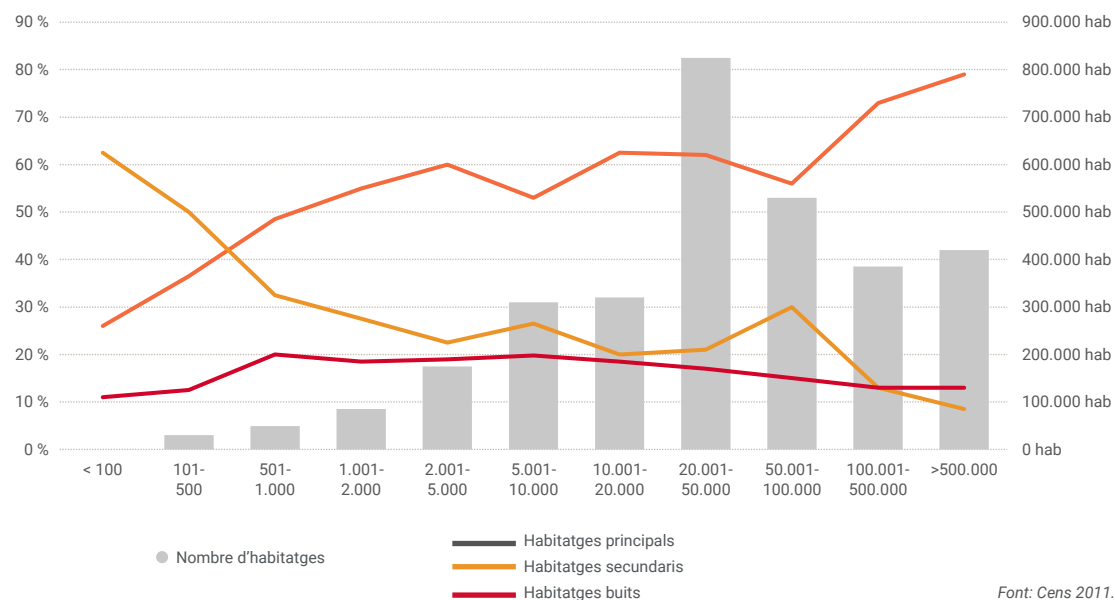
Encara que la proporció d'habitatges no principals és inferior als municipis més grans de la Comunitat Valenciana, es manté per damunt del 20 %, fins i tot a la ciutat de València.

És, principalment, la proporció d'habitatges principals i secundaris la que varia en funció de la grandària del municipi. Com a regla general, la proporció d'habitatges principals és més reduïda als municipis xicotets, i més alta als municipis grans. La proporció d'habitatges secundaris segueix la pauta inversa. La proporció d'habitatges buits en les dades del cens de 2011 depén, en un grau inferior, de la grandària del municipi. Arriba al màxim en municipis de grandària mitjana, de 500 a 50.000 habitants, i al mínim, en municipis més grans i més xicotets.

Atenent l'important nombre d'habitatges desocupats i infrautilitzats a la Comunitat Valenciana, que superen el 20 % del total d'habitatges, fins i tot als grans municipis, es pot considerar que el nombre d'habitatges existents hauria de permetre donar resposta a les necessitats habitacionals de la població.

Des de la perspectiva de l'habitatge considerat com un bé d'ús, les dificultats habitacionals de la ciutadania valenciana no es deuen a una falta de recursos, sinó a una redistribució deficient.

Gràfic 37. Tipus d'ús d'habitatge segons la grandària del municipi



Font: Cens 2011.

2.2.2.2. El règim de tinença

El règim de tinença —propietat, lloguer o cessió— és un factor important que cal tindre en compte tant en relació amb el risc d'exclusió residencial, més alt en el cas de les persones en règim de lloguer, com quan s'examina la capacitat del mercat residencial de donar resposta a una demanda flexible.

A la Comunitat Valenciana, igual que al conjunt de l'Estat espanyol, una àmplia majoria de llars ocupen l'habitatge en règim de propietat, i només una minoria reduïda resideix en un habitatge llogat o cedit. No obstant això, l'estimació exacta de la proporció de llars per règim de tinença no és fàcil, com ho evidencien les disparitats de dades entre les fonts. Així, la proporció de llars propietàries de l'habitatge principal varia entre el 75 % i el 80 % segons la font.

Les principals fonts que ofereixen dades sobre el règim de tinença de les llars a la Comunitat Valenciana són les següents:

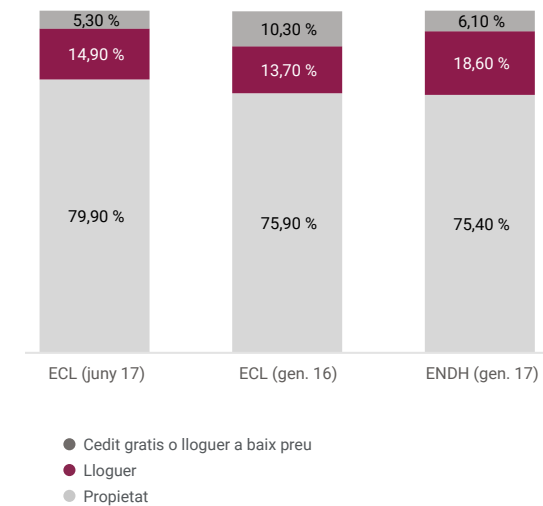
- Enquesta de condicions de vida (ECV), INE
- Cens de població i habitatges, INE
- Enquesta contínua de llars (ECL), INE
- Estudi de les necessitats i demanda d'habitatge (ENDH), de la Generalitat Valenciana

Segons la font considerada, no només varien les proporcions exactes de llars per règim de tinença,

sinó que hi ha també disparitat en la definició del que es considera tinença en lloguer i el que és cessió. La principal diferència rau en la classificació de les llars que paguen alguna renda per l'habitatge, però per davall del que seria un lloguer a preu de mercat. ECV i ENDH comparteixen les mateixes categories d'anàlisi, que diferencien lloguer a preus de mercat, lloguer a preu inferior al mercat i cessió gratuïta. Aquesta categorització és la que utilitza també Eurostat. Les categories de l'ECL, igual que el cens separen, d'una banda, el lloguer i, d'altra banda, la cessió gratuïta o a baix preu.

Per a fer possible la comparació de dades de les diverses fonts, s'ha equiparat la categoria "lloguer" de l'ECL a la categoria "lloguer a preus de mercat" de l'ECV i l'ENDH. D'altra banda, s'ha equiparat la "cessió gratuïta o a baix preu" de l'ECL i la suma de "lloguer a preus inferiors al mercat" i "cessió gratuïta" de l'ECV i l'ENDH. El resultat de la comparació es presenta en el gràfic següent.

Gràfic 38. Distribució per tipus de propietat



Fonts: Enquesta de condicions de vida (INE), Enquesta contínua de llars (INE), Estudi de les necessitats i demanda d'habitatge.

En comparar les dades de les tres enquestes que ofereixen dades actualitzades, s'hi aprecia que cada una té un punt en comú amb les altres i un punt en el qual es diferencia:

- Taxa de propietat: semblança entre ECV i ENDH, taxa més alta de l'ECL
- Taxa de lloguer: semblança entre ECL i ECV, taxa més alta de l'ENDH
- Taxa de cessió gratuïta o a baix preu: semblança entre l'ECL i l'ENDH, taxa més alta de l'ECV

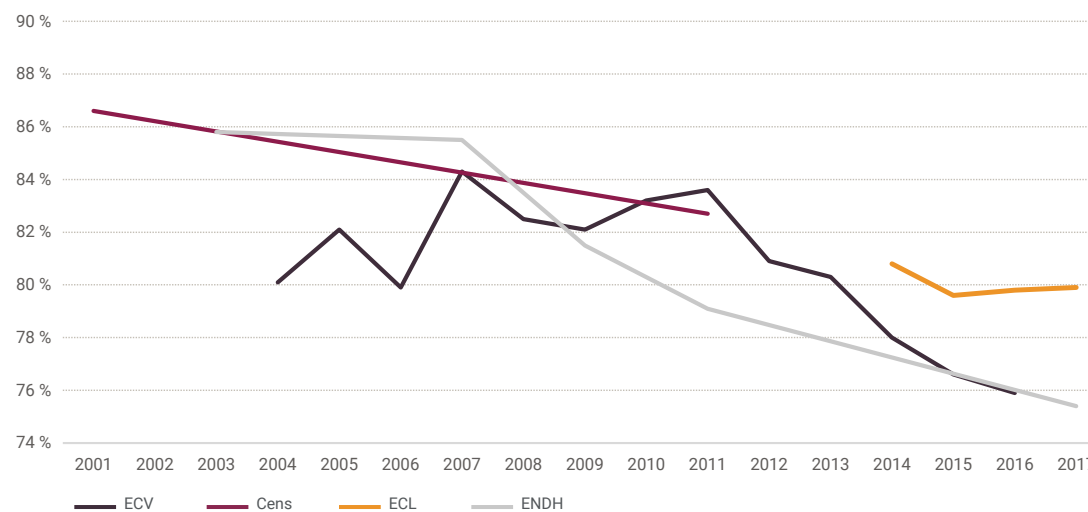
Per a examinar l'evolució del règim de tinença segons les diferents fonts, es considera, a continuació, exclusivament la taxa de propietat que té la definició més uniforme entre els estudis.

Encara que s'hi observen discrepàncies importants pel que fa a la taxa de propietat entre les diferents fonts, s'observa en totes les enquestes un descens de la taxa de propietat durant l'última dècada. En particular, l'Estudi de les necessitats i demanda d'habitatge permet observar una disminució progressiva del percentatge de llars que viuen en un habitatge en propietat a partir de 2007, en coherència amb l'inici de la crisi immobiliària i econòmica, marcada per un ràpid empitjorament de la situació econòmica i la disminució del nombre d'operacions de compravenda i constitucions d'hipoteca.

No obstant això, les últimes dades de l'Enquesta contínua de llars apunten un possible canvi de tendència. Un canvi de tendència que seria coherent, d'una banda, amb la recuperació gradual del mercat de compravenda d'habitatges i la millora de l'accessibilitat als préstecs hipotecaris i, d'altra banda, amb la falta d'oferta accessible en el mercat de lloguer. Si es confirma aquesta tendència, es corroboraria la hipòtesi que el creixement de la proporció de llars inquilines no es correspon amb un canvi estructural, sinó amb una variació deguda a la situació conjuntural.

L'evolució de la taxa de propietat a la Comunitat Valenciana acusa un descens considerable a partir de 2007 i un canvi probable de tendència a partir de 2015.

Gràfic 39. Evolució de la taxa de propietat segons diverses fonts



Fons: Enquesta de condicions de vida (INE), censos de població i habitatges (INE), Enquesta contínua de llars (INE), estudis de les necessitats i demanda d'habitatge (GVA).

2.2.3. Anàlisi del parc des de la perspectiva de la qualitat: l'estat de conservació del parc d'habitatges principals



L'estat de conservació d'un habitatge és un element essencial pel que fa a la garantia del dret a un habitatge. Per aquesta raó, es presenten a continuació dades sobre l'antiguitat dels habitatges, així com els resultats del mòdul de l'ENDH que té en compte la qualitat dels habitatges.

2.2.3.1. Antiguitat

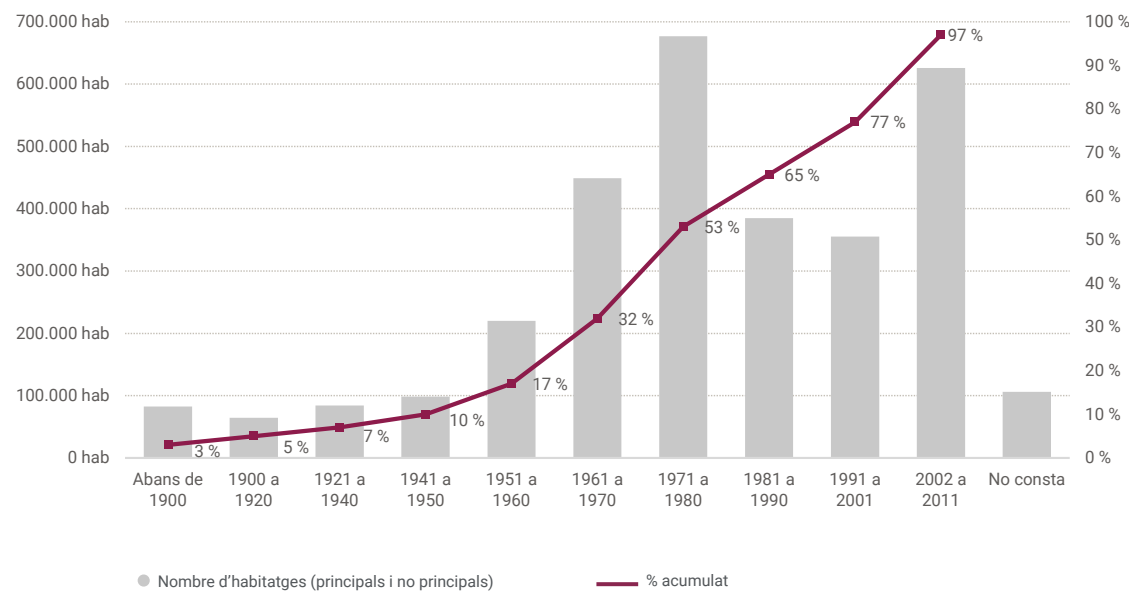
L'antiguitat és un indicador important de l'estat del parc: no permet preveure l'estat d'un habitatge en particular, però permet fer estimacions genèriques sobre l'estat del parc en conjunt.

Segons les dades del cens de 2011, a la Comunitat Valenciana, en 2011, hi havia un total de 3.147.062 habitatges.³⁷

Entre 1961 i 1980, es van construir més d'1.100.000 d'habitatges, un terç del total. Els 449.173 habitatges construïts entre 1961 i 1970, un 15 % del total, hauran assolit una antiguitat de 50 anys en aquesta dècada. Posteriorment, entre 2021 i 2030, 677.041 habitatges, un 22,3 % del total, arribaran a 50 anys d'antiguitat.

Al llarg d'aquesta dècada, un terç del total del parc d'habitatges arribarà als 50 anys d'antiguitat i, durant les dues següents, més de la meitat.

Gràfic 40. Habitatges per període de construcció



37. A causa de l'activitat constructiva reduïda entre 2011 i 2018, el nombre total d'habitatges i la seua distribució per dècades de construcció deu haver variat poc, de manera que es poden utilitzar aquestes dades com a aproximació a la situació actual. Per a un 3 % dels habitatges, no consta la data de construcció.

Font: Cens 2011: Habitatges principals i no principals.

2.2.3.2. Estat de conservació dels habitatges a la Comunitat Valenciana

Filtracions d'aigua

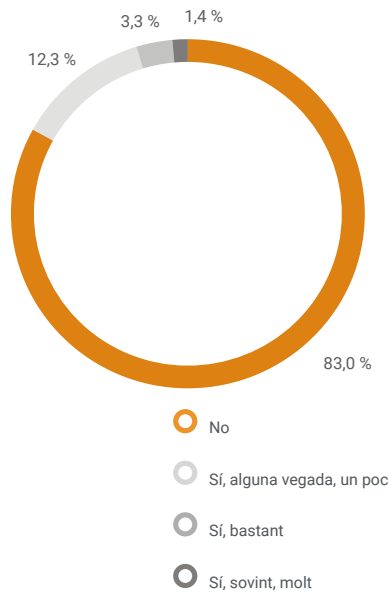
El 17 % de les llars ha tingut problemes de filtració d'aigua, goteres o humitats als habitatges. En l'1,4 % dels casos, ocorre sovint.

L'aparició de taques d'humitat és un problema que afecta el 9,3 % dels habitatges principals, en el 0,8 %, amb freqüència.

Clivelles i fissures

El 24 % de les llars ha observat clivelles o fissures en l'habitatge o l'edifici. En la majoria dels casos, es tracta de poques o no els donen importància. No obstant això, un 0,9 % declara haver observat clivelles importants o nombroses.

Gràfic 41. Problemes de filtració d'aigua, goteres o humitats



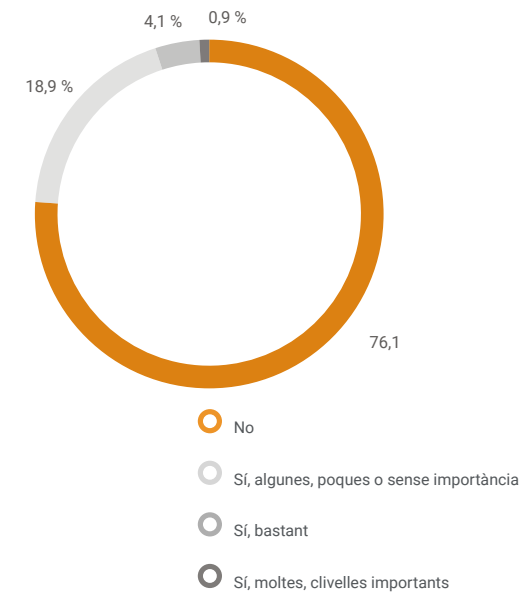
Font: ENDH 2017.

Gràfic 42. Problemes d'aparició de taques d'humitat



Font: ENDH 2017.

Gràfic 43. Existència de clivelles o fissures a l'habitatge o l'edifici



Font: ENDH 2017.

Estat de conservació

En habitatges unifamiliars:

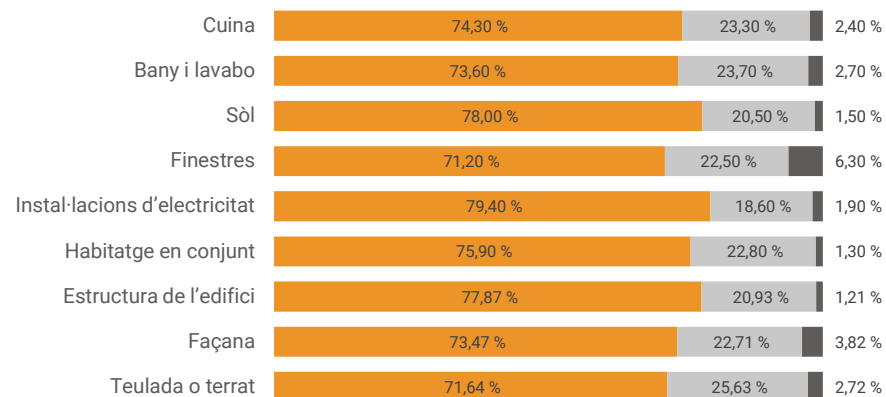
De manera global, l'estat dels diferents elements als habitatges unifamiliars és bo en el 70-80 % dels casos, i bo o acceptable en el 93-98 % dels casos, segons el tipus d'element. Els elements que es troben més sovint en un estat deficient o dolent són les finestres (6,3 %), la façana (3,8 %), la teulada o terrat (2,7 %) i els banys i lavabos (2,7 %).

En edificis plurifamiliars:

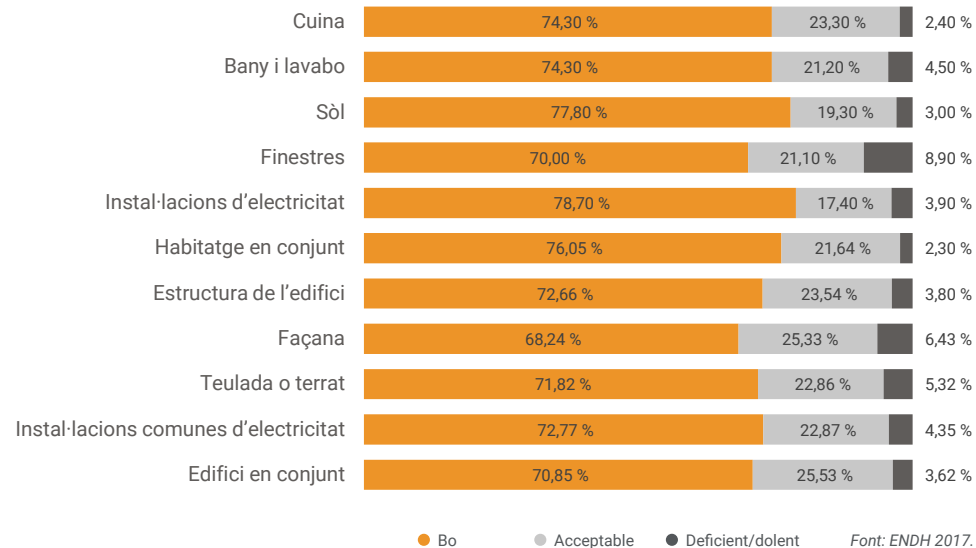
L'estat dels diferents elements dels habitatges situats en edificis plurifamiliars és bo en el 68-79 % dels casos, i bo o acceptable en el 91-97 % dels casos, segons el tipus d'element.

Igual que en habitatges unifamiliars, però en un grau superior, els elements que es troben més sovint en un estat deficient o dolent són les finestres (8,9 %), la façana (6,4 %), la teulada o el terrat (5,3 %), i els banys i lavabos (4,5 %). A aquesta llista, es poden afegir les instal·lacions comunes d'electricitat (4,4 %) i l'estructura de l'edifici, considerada com a deficient o dolenta pel 3,8 % de les llars que resideixen en edificis plurifamiliars.

Gràfic 44. Estat de conservació en habitatges unifamiliars, aïllats i aparellats (% de llars)



Gràfic 45. Estat de conservació dels habitatges i elements comuns en edifici plurifamiliars (% de llars)

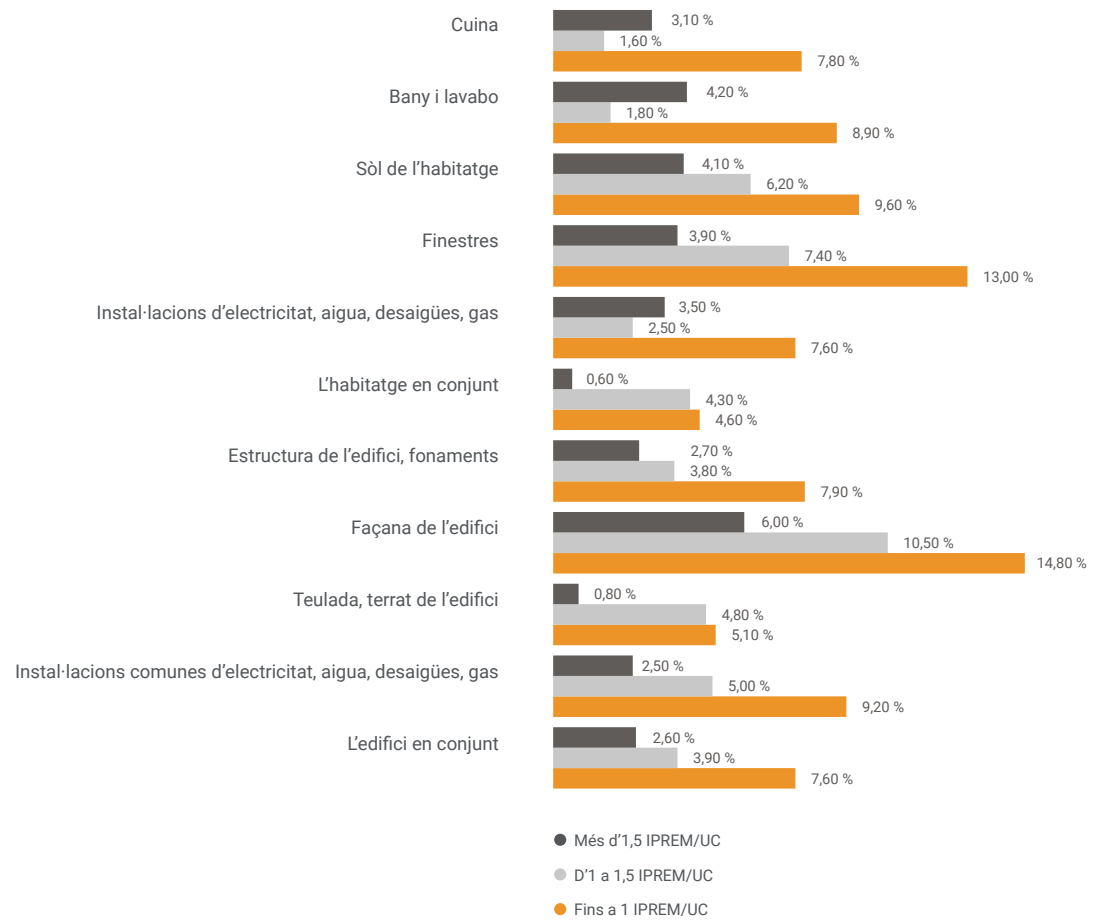


L'estat de conservació segons els ingressos de la llar i el règim de tinença

L'anàlisi de l'estat de conservació dels habitatges en edificis plurifamiliars segons el nivell d'ingressos permet visualitzar la relació entre els ingressos de la llar i l'estat de l'habitatge. En efecte, els habitatges de les llars amb menys ingressos es troben, més sovint, en un estat deficient o dolent, en tots els aspectes examinats, que inclouen tant els elements privatis de l'habitatge com els elements comuns de l'edifici.

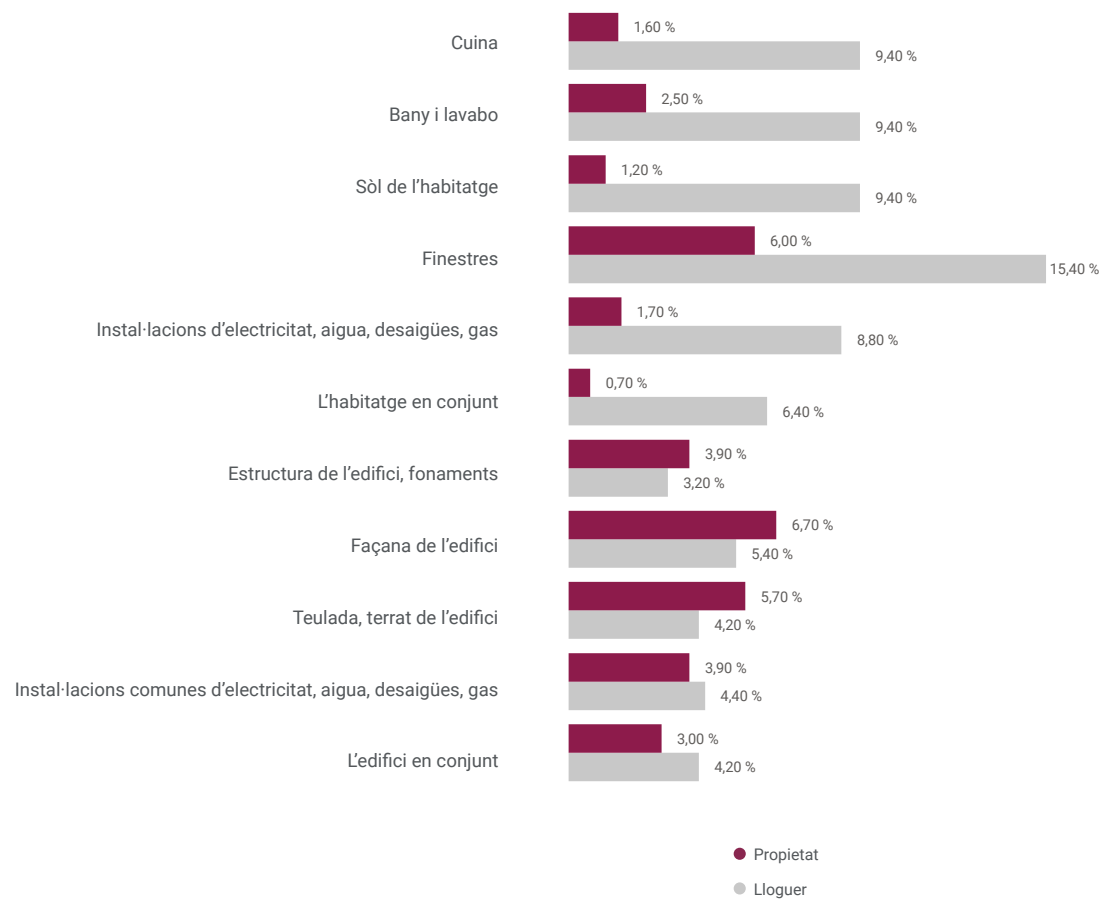
38. Ingressos calculats en múltiples de l'IPREM per unitat de consum (UC). La UC és una unitat abstracta destinada a millorar la comparació de dades de llars de diferents grandàries. Una llar unipersonal correspon a una unitat de consum. Cada membre addicional de la llar suma 0,5 unitats de consum més si és major de 14 anys, i 0,3 fins als 14 anys. D'aquesta manera, una llar amb ingressos d'1 IPREM per UC pot ser, per exemple, una llar unipersonal amb ingressos d'1 IPREM, una parella amb ingressos d'1,5 IPREM o una parella amb una filla major de 14 anys i ingressos de 2 IPREM. Vegeu la semblança del càlcul del límit d'ingressos segons l'art. 2 de la Llei per la funció social de l'habitatge.

Gràfic 46. Percentatge de llars amb elements de l'habitatge i l'edifici en estat deficient o dolent, segons els ingressos de la llar (en IPREM per UC³⁸)



Font: ENDH 2017.

Gràfic 47. Percentatge de llars amb elements de l'habitatge i l'edifici en estat deficient o dolent, segons el règim de tinença



D'altra banda, l'examen de l'estat dels habitatges en un edifici plurifamiliar segons el règim de tinença permet valorar la necessitat de polítiques específiques destinades a millorar la qualitat dels habitatges de les llars inquilines. Segons l'avaluació de les llars, tots els elements privatis dels habitatges examinats es troben en un estat deficient o dolent amb una freqüència molt superior als habitatges llogats, en comparació amb els habitatges propietat de la llar. Aquests resultats cobren un significat especial si es contrasten amb l'estat dels elements comuns de l'edifici, la valoració del qual per part de llars propietàries i inquilines és molt semblant.³⁹

39. El fet que les diferències de valoració s'observen només pel que fa als elements privatis de l'habitatge, però no dels elements comuns de l'edifici, porta a descartar per improbable la hipòtesi que les diferències observades es deuen a uns criteris de valoració diferents entre llars propietàries i inquilines (en aquest cas, que les llars inquilines fan una valoració més crítica). Per aquesta raó, se suposa que les diferències observades en les valoracions que fan els dos col·lectius de l'estat dels habitatges es deu a una diferència efectiva en l'estat d'aquests habitatges.

Font: ENDH 2017.

El pitjor estat dels habitatges llogats està vinculat, sens dubte, al repte particular que representa el manteniment d'aquests habitatges, que implica un acord entre dues parts amb interessos divergents. Les llars inquilines no tenen cap incentiu per a invertir en un habitatge que no sap si en podrà fer ús a partir dels tres anys fixats pel contracte. A més, una millora de l'habitatge podria perjudicar-los, perquè podria justificar un augment del lloguer. La propietària o el propietari, al seu torn, no té

cap altre incentiu més que mantindre l'habitatge en un estat prou acceptable per a poder llogar-lo. Per això, en molts casos, la inversió en l'habitatge llogat serà la mínima, per a poder maximitzar-ne el benefici. En aquest sentit, quasi no hi ha incentius per a inversions en reformes que pesaran poc en el moment de buscar inquilí o inquilina i negociar el preu, encara que millorarien de manera indubtable la qualitat de vida de les llars inquilines com, per exemple, l'aïllament acústic o tèrmic.

A més, aquesta disjuntiva d'interessos compromet igualment l'eficàcia de les mesures habituals per a fomentar la rehabilitació des de l'Administració, és a dir, les diverses convocatòries d'ajudes. Per les raons exposades, aquestes ajudes difícilment poden funcionar com a incentiu per a l'adequació o la rehabilitació dels habitatges en lloguer que el necessitarien. Com a dificultat afegida, sovint, només el propietari o la propietària pot demanar les ajudes, i el seu acord és necessari per a escometre qualsevol reforma.

A la Comunitat Valenciana, hi ha un nombre significatiu d'habitatges principals amb carències de qualitat que afecten aspectes essencials de l'habitabilitat dels habitatges. Aquesta situació es presenta més sovint en les llars amb baixos ingressos, així com en les llars en lloguer. Aquest últim col·lectiu presenta un repte particular per a l'Administració per la dificultat d'incentivar el manteniment a través de les mesures més freqüents.

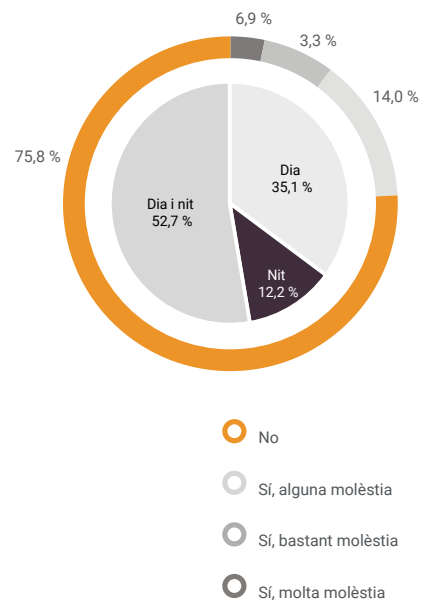
2.2.3.3. Presència de molèsties

Per soroll

Un 24,2 % de les llars de la Comunitat Valenciana pateix molèsties per sorolls, segons les dades de l'ENDH. En el 3,3 % dels casos, el nivell de molèstia és alt. Així mateix, la meitat de les llars que pateixen molèsties per soroll afirma que es produeixen tant de dia com de nit.

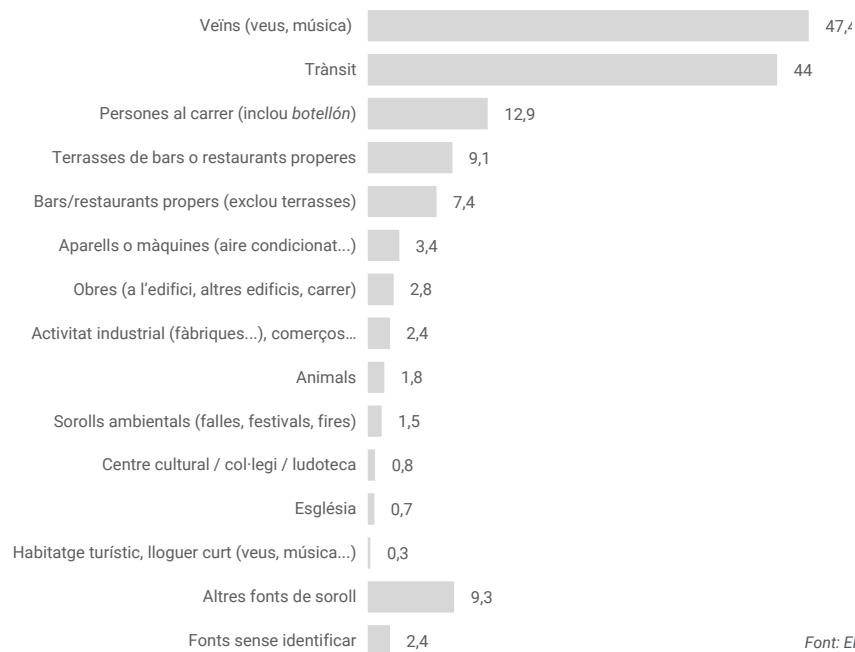
Les dues causes principals de les molèsties per soroll són, amb diferència, el veïnat, així com el trànsit.

Gràfic 48. Molèsties per soroll i horari en el qual es produeix



Font: ENDH 2017.

Gràfic 49. Origen del soroll molest



Font: ENDH 2017.

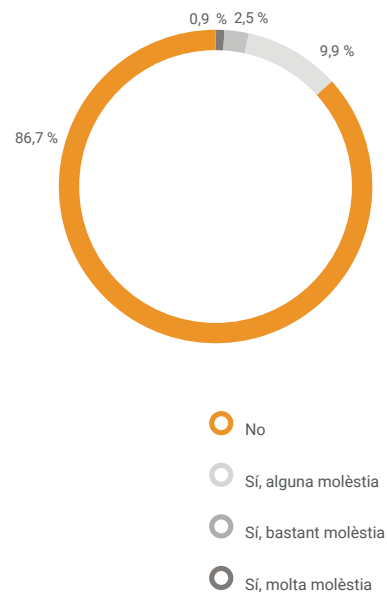
Per olors

Un 13,3 % de les llars pateix algun tipus de molèstia per olors. En la gran majoria, es tracta d'una molèstia ocasional. No obstant això, un 0,9 % de les llars pateix moltes molèsties per aquesta causa.

En la gran majoria dels casos, la molèstia es deu a una olor de clavegueram a l'habitatge, que afecta prop de 3 de cada 4 llars que pateixen alguna molèstia per olors.

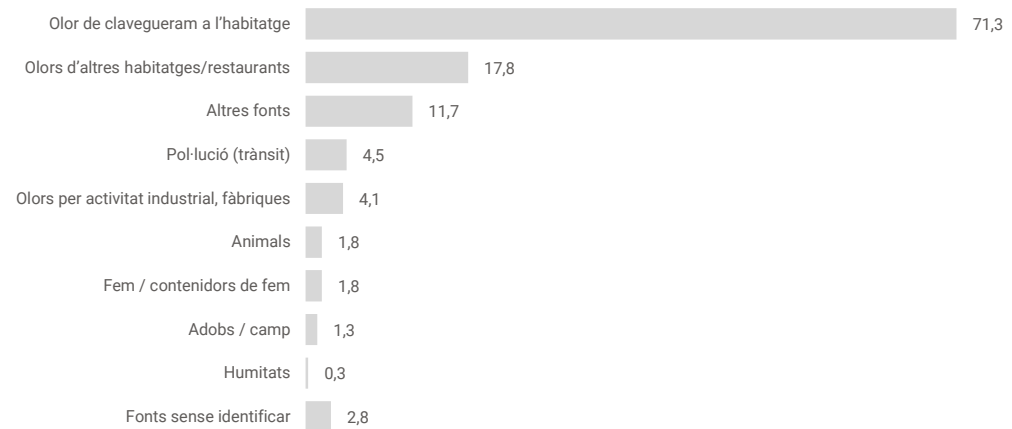
El trànsit quasi no es considera font de molèstia per olors, resultat que contrasta amb la freqüència amb la qual es percep com a font de molèstia per soroll.

Gràfic 50. Molèsties per olors



Font: ENDH 2017.

Gràfic 51. Origen de les males olors

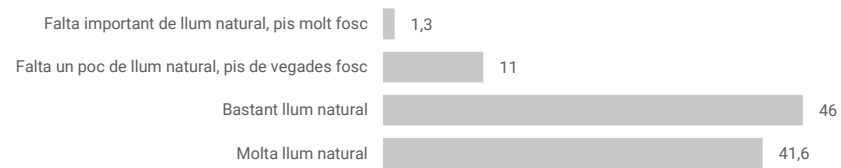


Font: ENDH 2017.

Per falta de llum natural

Un 12,3 % de les llars pateix falta de llum natural a l'habitatge. No obstant això, només l'1,3 % considera que pateix una falta de llum important.

Gràfic 52. Presència de llum natural a l'habitatge



Font: ENDH 2017.



2.2.3.4. La demanda de rehabilitació

Pel que fa a la situació particular de les llars inquilines quant a la rehabilitació, que s'ha exposat anteriorment, es limita l'anàlisi següent a les llars en propietat que tenen previst invertir en la rehabilitació de l'habitatge.

En 2017, un 3,9 % del total de les llars propietàries d'un habitatge en un edifici plurifamiliar manifesta la necessitat o la intenció de finançar algun tipus de rehabilitació. En l'anterior ENDH, de 2011, aquest percentatge es va situar en el 5,4 %, i en el 6,7 %, en 2009.

Un altre 5,3 % de les llars propietàries manifesta la necessitat o la intenció de finançar la rehabilitació de les parts comunes de l'edifici plurifamiliar, en comparació d'un 6,5 % en 2011, i un 6,2 % en 2009.

El percentatge de llars propietàries que manifesten la necessitat de rehabilitació d'un habitatge unifamiliar descendeix fins al 2,1 %, des del 5,2 % a què va arribar en 2009.

Si es comparen aquests resultats amb el nombre de llars que han assenyalat alguna deficiència en l'estat de conservació de l'habitatge, el nombre de llars que manifesta la intenció o la necessitat de rehabilitar l'habitatge durant els pròxims 4 anys sembla reduït. Per això, és important assenyalar que la demanda de rehabilitació i la necessitat de rehabilitació no coincideixen més que parcialment. D'una banda, hi pot haver demanda sense que hi haja necessitat. D'altra banda, hi pot haver necessitat de rehabilitació sense que la llar manifeste demanda.

Taula 7. Demanda de rehabilitació potencial per part de llars propietàries de l'habitatge (% sobre total de llars propietàries)

| | 2009 | 2011 | 2017 |
|----------------------------------------|------|------|------|
| Habitatges en edifici multifamiliar | 6,7 | 5,4 | 3,9 |
| Parts comunes en edifici multifamiliar | 6,2 | 6,5 | 5,3 |
| Habitatge / edifici unifamiliar | 5,2 | 3,5 | 2,1 |

Font: ENDH.

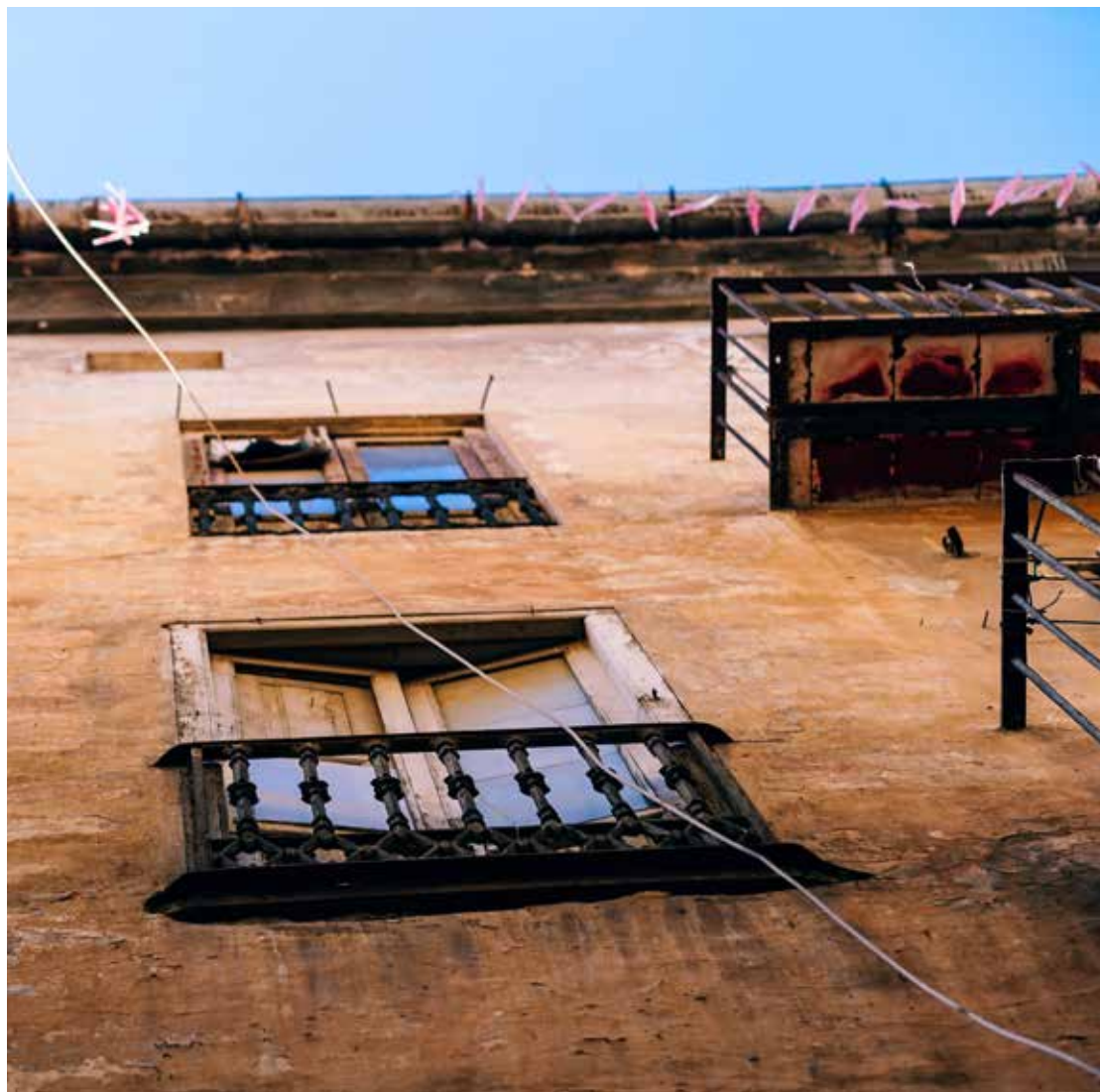
L'examen de les dades empíriques confirma que no es pot equiparar la demanda de rehabilitació i l'estat de conservació deficient. Només un 30 % de les llars que viuen en un edifici plurifamiliar i han declarat que l'estat del seu habitatge és deficient o dolent van manifestar demanda de rehabilitació. Un altre 32 % ha manifestat demanda de canvi d'habitatge, mentre que un 38 % d'aquestes llars no ha manifestat cap tipus de demanda.

Taula 8. Habitatges en edifici plurifamiliar en estat deficient/dolent i tipus de demanda

| Estat general de l'habitatge: deficient/dolent | |
|-------------------------------------------------------|----------------|
| Demanda de rehabilitació | 29,7 % |
| Sense demanda de rehabilitació, però demanda de canvi | 32,1 % |
| Sense demanda de rehabilitació ni de canvi | 38,2 % |
| TOTAL | 100,0 % |

Font: ENDH 2017.

S'observa un descens general de la demanda de rehabilitació per part de les llars de la Comunitat Valenciana des de 2009. No obstant això, una part important de les llars l'habitatge de les quals presenta carències de qualitat no manifesta demanda de rehabilitació ni demanda de canvi d'habitatge.

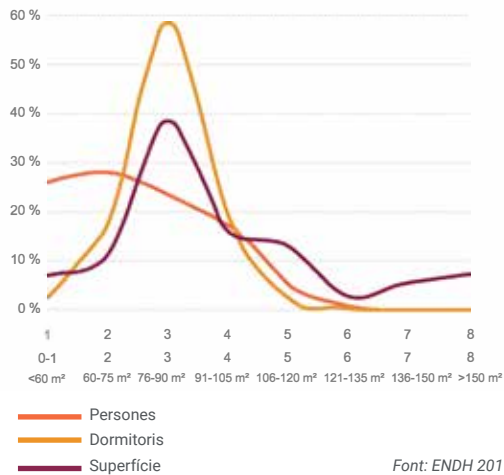


2.2.4. Anàlisi de l'adequació qualitativa dels habitatges a les necessitats habitacionals de les llars i les persones

La llar típica de la Comunitat Valenciana té entre 1 membre i 4 membres, amb una mitjana de 2,5. Els habitatges no reflecteixen aquesta diversitat de grandàries: la gran majoria té 3 dormitoris i una grandària al voltant dels 90 metres quadrats.

L'avantatge d'apostar per aquestes dimensions d'habitatge és que la grandària és suficient per a més del 90 % de les llars. Així mateix, assegura que una llar es pot mantindre a l'habitatge durant tota la vida, des de la compra per part d'una persona jove o parella que passa, si escau, per una família d'un xiquet o dos xiquets o xiquetes, fins a la jubilació.

Gràfic 53. Grandària de les llars i els habitatges a la Comunitat Valenciana



Font: ENDH 2017.

No obstant això, d'una banda, aquesta grandària dificulta l'accés a llars o persones que, per qualsevol raó, voldrien un habitatge més xicotet. Cal tindre en compte que el preu d'un habitatge està estretament relacionat amb la grandària, de manera que la compra d'un habitatge massa gran implica una despesa innecessària, no només en el moment de la compra, sinó també pel cost del manteniment.

D'altra banda, aquesta grandària tipus dels habitatges fa que la majoria dels habitatges estiguen necessàriament infrautilitzats. De mitjana, les llars de la Comunitat Valenciana tenen 1,2 dormitoris i 41 m² de superfície útil per persona. No obstant això, a les llars unipersonals, aquestes dades es disparen: tenen, de mitjana, 2,8 dormitoris i una superfície de 93,2 m² per a una persona.

Per a solucionar aquesta situació, cal generar una oferta adaptada al nombre creixent de llars xicotetes i persones que viuen soles. En particular, les llars formades per una persona major o dues guanyarien amb una oferta d'habitatges amb menys superfície, però adaptada i amb serveis associats que permeten mantindre l'autonomia durant més temps.

Taula 9. Dades mitjanes de les llars i els habitatges principals

| | |
|-------------------------------------------|----------------------------|
| Nre. mitjà de persones per llar: | 2,5 persones |
| Edat mitjana de la persona de referència: | 55 anys |
| Superfície mitjana de l'habitatge: | 102,4 m² |
| Nombre mitjà de dormitoris: | 3,0 dorm. |
| Superfície mitjana per persona: | 41,1 m² |
| Nre. mitjà de dormitoris per persona: | 1,2 dorm. |

Font: ENDH 2017.

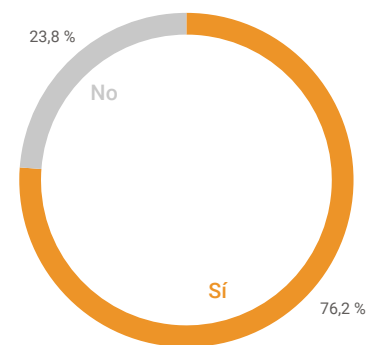
Malgrat que la grandària més comuna dels habitatges tinga l'avantatge de poder acomodar totes les llars, és una solució de màxims que no resulta adaptada a llars xicotetes, tant pel cost d'adquisició i manteniment més elevat, com per la infrautilització d'espai residencial que implica.

Quasi una quarta part de les llars en edificis de 3 pisos o més (el 23,8 %) declara que l'edifici no té un ascensor.

L'absència d'un ascensor s'observa amb una freqüència relativa en habitatges de fins a 5 pisos (6 altures sobre rasant), i es torna quasi inexistent en edificis de més de 6 pisos.

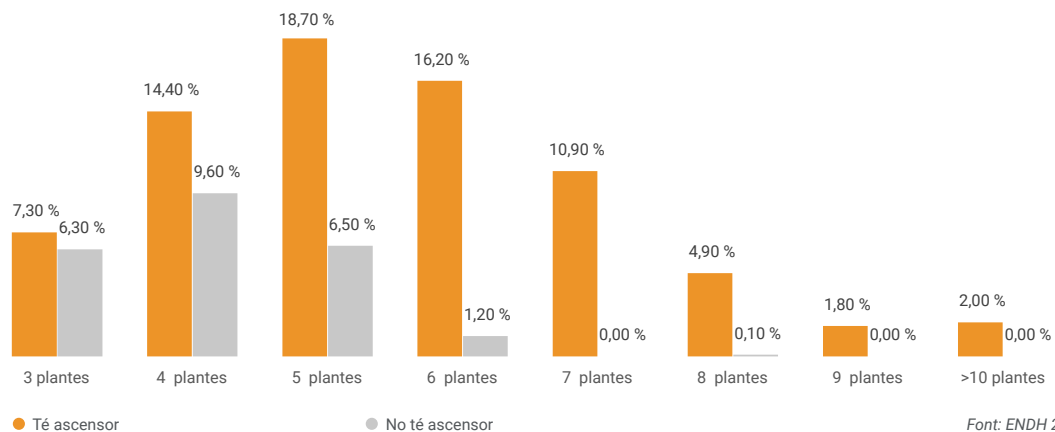
De les llars que tenen un membre amb mobilitat reduïda o major de 65 anys, només el 35,4 % tenen un habitatge adaptat a les seues necessitats.

Gràfic 54. Disponibilitat d'ascensor



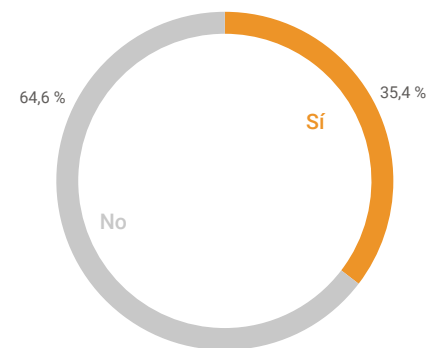
Font: ENDH 2017.

Gràfic 55. Habitatges principals en edificis de més de tres plantes, amb ascensor i sense



Font: ENDH 2017.

Gràfic 56. Adaptació de l'habitatge a una persona amb mobilitat reduïda o major de 65 anys



Font: ENDH 2017.

2.2.4.3. Nivell de satisfacció

Satisfacció amb l'habitatge

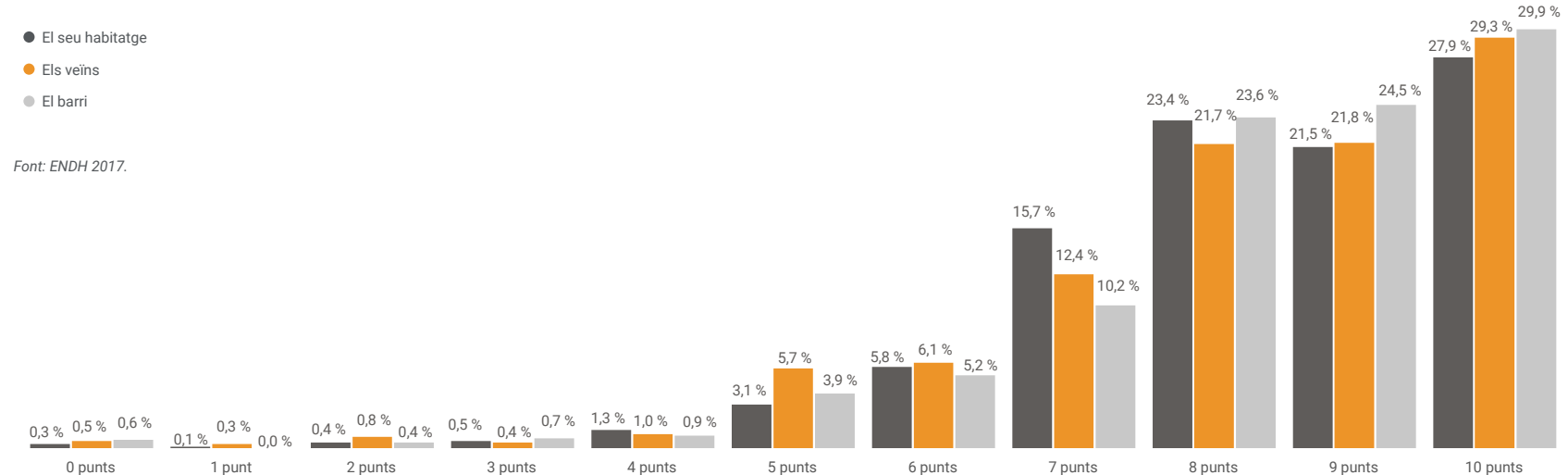
El nivell de satisfacció de les llars valencianes amb el seu habitatge és molt elevat. En una escala de 0 al 10, en què 0 significa gens satisfet i 10, que la persona es considera completament satisfeta amb el seu habitatge, la nota mitjana és un 8,6.

El 88,5 % dels habitatges obtenen una valoració "excel·lent" o "notable" (el 49,4 %, 9 o 10 punts en l'escala, i el 39,1 %, 7-8 punts). Un 5,8 % de les llars estima la satisfacció amb el seu habitatge encara com a "bona" (6 punts). Només un 3,1 % de les llars consideren la satisfacció amb el seu habitat-

ge només com a "suficient" (5 punts en l'escala). Finalment, un mer 2,6 % dels habitatges suspenen (menys de 5 punts).

L'Enquesta de qualitat de vida va incloure aquesta mateixa pregunta en 2013 en un mòdul addicional sobre benestar. En aquesta enquesta, la satisfacció global mitjana amb l'habitatge de les persones majors de 16 anys es va situar en 7,5 punts a la Comunitat Valenciana, molt prop de la mitjana nacional (7,3 punts). El 6,2 % de les persones qualificaven la satisfacció amb el seu habitatge entre 0 punts i 4.

Gràfic 57. Satisfacció amb l'habitatge i l'entorn



Encara que les dades d'aquestes dues enquestes no es poden comparar amb exactitud,⁴⁰ s'hi aprecia un augment probable de la satisfacció amb l'habitatge entre 2013 i 2017. Aquesta evolució resultaria coherent amb la disminució del nombre de llars que manifesten la necessitat o la intenció de canviar d'habitatge, que s'observa entre l'ENDH de 2011 i el de 2017.

Com que l'activitat disminuïda del sector de la construcció i la rehabilitació entre 2013 i 2017 no permet suposar que hi haguera una millora real dels habitatges principals, es tracta, probablement, d'una millora en la valoració que fan les llars del seu habitatge. Es pot pensar que, com a conseqüència de la llarga crisi econòmica, les llars donen menys importància als possibles defectes dels seus habitatges o es mostren més satisfetes pel mer fet de tindre un habitatge.

40. D'una banda, la unitat d'anàlisi és la llar en l'ENDH i la persona en l'Enquesta de qualitat de vida; no obstant això, la variació de les respostes per grandària de la llar en l'ENDH és molt limitada, i això deixa suposar que una anàlisi per persones haguera oferit un resultat molt semblant. D'altra banda, la resposta a una mateixa pregunta pot variar segons el context en què s'inclou i, en aquest cas, es tracta de dos qüestionaris molt diferents.



Satisfacció amb l'entorn

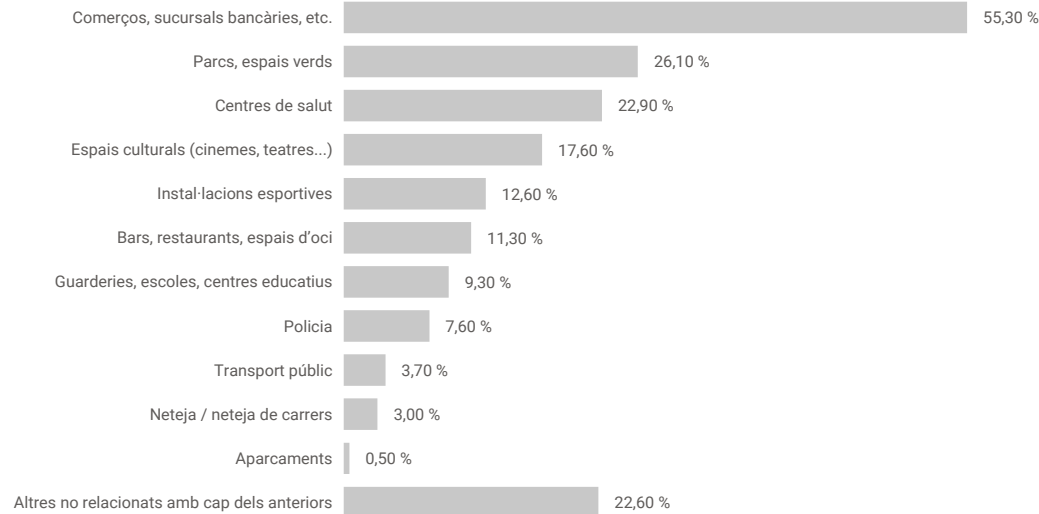
El nivell de satisfacció amb el veïnat i el barri segueix de prop la satisfacció manifestada amb l'habitatge, com es pot veure en el gràfic anterior.

En relació amb la disponibilitat de serveis i espais públics, hi ha, igualment, un alt nivell de satisfacció. El 84,1 % de les llars no hi troba a faltar cap servei o espai públic.

Els serveis que més sovint es troben a faltar són els equipaments comercials, seguits de lluny pels espais verds i els equipaments sanitaris i culturals.

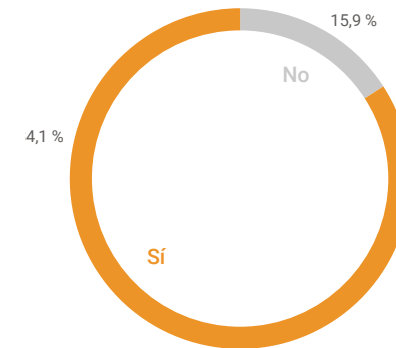
Finalment, la gran majoria de les llars de la Comunitat Valenciana percep el seu barri com segur. Només un 8,6 % hi perceben problemes de delinqüència o de falta de seguretat.

Gràfic 59. Falta de serveis i espais públics (en % de les llars que hi troben a faltar algun servei)



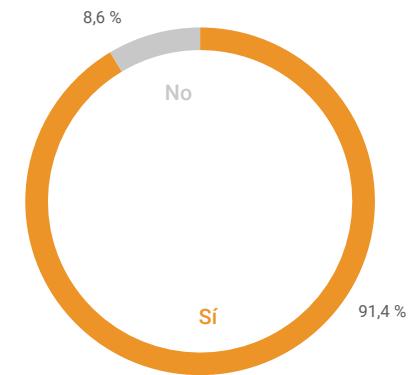
Font: ENDH 2017.

Gràfic 58. Falta de serveis i espais públics



Font: ENDH 2017.

Gràfic 60. Seguretat del barri



Font: ENDH 2017.

2.2.4.4. La cuina: (in)visibilització de l'activitat domèstica

Per a aconseguir un repartiment més equitatiu de les faenes de casa entre dones i homes, un primer pas serà, sens dubte, conscienciar tots els membres de les llars del temps i l'esforç que representen aquestes tasques. Aquesta conscienciació difícilment es pot aconseguir si les tasques es fan en un espai allunyat i aïllat dels principals espais de socialització de l'habitatge, la qual cosa permet que les tasques es desenvolupen sense que els altres membres de la unitat familiar ho noten. En el cas concret de la cuina, seria el cas de la preparació del menjar en una cuina independent i allunyada del saló i el menjador. La resta de membres no veuen ni senten el treball que implica, mentre la persona encarregada d'aquest treball, en la gran majoria dels casos la dona, es troba aïllada respecte de la llar.

Per a disposar de dades sobre la freqüència d'aquesta situació als habitatges principals de la Comunitat Valenciana, s'ha introduït aquesta temàtica en l'última onada de l'Enquesta de necessitats i demanda d'habitatge, de 2017.

Encara que, a poc a poc, nous models de cuina s'introdueixen als habitatges, les dades confirmen que el model de cuina àmpliament majoritària continua sent la cuina situada en un espai tancat i no comunicada directament amb els principals espais de socialització, el menjador o el saló. Aquest model de cuina es troba present en el 86,7 % dels

habitatges principals de la Comunitat Valenciana. Una cuina tancada, però comunicada directament amb el menjador o saló —per exemple, a través d'una porta comuna o un passaplat—, es dona en el 6,3 % dels habitatges. El model de cuina oberta, és a dir, una cuina que forma un espai comú amb el menjador o saló com una cuina americana o una cuina completament oberta, es troba en el 6,7 % dels habitatges principals.

Cal esmentar que el 0,3 % dels habitatges no tenen cuina. El 0,2 % encara té alguna instal·lació per a cuinar, amb pila i aigua corrent, mentre que el 0,1 % dels habitatges principals no tenen les instal·lacions mínimes per a cuinar.

D'altra banda, la cuina, encara que no es trobe comunicada amb el saló o el menjador, es pot transformar en un espai de socialització si és prou àmplia per a acollir còmodament una taula gran en què es pot desenvolupar la vida de la llar.⁴¹

Per això, s'han diferenciat diversos tipus de cuina tancada independent, en funció de l'espai funcional que ofereixen:

- La cuina molt xicoteta, de menys de 4 m², on difícilment cap més d'una persona, no permet ni tan sols compartir les tasques de la cuina entre dues persones.

- La cuina de xicoteta a mitjana, de més de 4 m², on no cap ni una taula de dimensions reduïdes, però ofereix almenys la possibilitat de compartir les tasques.
- La cuina de grandària mitjana, és a dir on cap una taula xicoteta per a 1-2 persones, permetrà almenys la presència ocasional d'altres persones, per exemple, per a prendre el desdèjuni o fer els deures els xiquets o xiquetes i ofereix, per tant, una possibilitat limitada a la visibilització de les tasques vinculades a la cuina. Aquest és el model més comú de cuina tancada.
- I, finalment, la cuina suficientment gran per a col·locar còmodament una taula, que permet funcionar com un espai de socialització. Aproximadament la quarta part dels habitatges tenen aquest tipus de cuina.

41. És el concepte de *Wohnküche* (cuina habitable) alemany, que es considera en aquest país com un valor afegit en un habitatge.

D'acord amb les dades de l'ENDH, la quarta part dels habitatges principals de la Comunitat Valenciana (el 25,1 %) no ofereixen possibilitats de visibilització del treball de la cuina perquè està aïllada dels espais principals de socialització i és massa xicoteta per a permetre la col·locació d'una taula.

El cas més habitual, present en el 37,3 % dels habitatges principals, és la cuina tancada i aïllada, però que podria permetre una visibilització limitada del treball de cuina amb la col·locació i l'ús d'una taula xicoteta.

Només en un poc més de la tercera part dels habitatges principals, la distribució de l'habitatge facilita la visibilització de les tasques de la cuina, perquè comunica directament amb un espai de socialització (6,3 %), forma part d'un espai de socialització (6,7 %) o pot ser un espai de socialització per les grans dimensions (24,3 %).

Taula 10. Tipus d'espais de cuina segons la ubicació a l'habitatge i la grandària

| Tipus d'espais de cuina | Llars (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Molt xicoteta (menys de 4 m ² , difícilment hi cap més d'una persona) | 5,5 % |
| De xicoteta a mitjana (més de 4 m ² , però no hi cap una taula on menjar) | 19,6 % |
| Cuina tancada independent (no comunicada directament amb el menjador o el saló) | |
| Mitjana (hi cap una taula xicoteta per a 1-2 persones) | 37,3 % |
| Gran (hi cap còmodament una taula) | 24,3 % |
| SUBTOTAL | 86,7 % |
| Cuina tancada comunicada directament amb el menjador o el saló (a través de porta comuna, passaplat...) | 6,3 % |
| Cuina oberta (forma un espai comú amb el menjador o el saló) (cuina americana, cuina completament oberta...) | 6,7 % |
| Sense cuina | |
| Sense cuina, però té alguna instal·lació per a cuinar (amb pila i aigua corrent) | 0,2 % |
| Sense instal·lació per a cuinar | 0,1 % |
| TOTAL | 100,0 % |

Font: ENDH 2017.

Únicament un terç dels habitatges principals a la Comunitat Valenciana afavoreix la visibilitat de les tasques domèstiques associades a la cuina.

2.2.4.5. L'adequació de l'habitatge a les necessitats en les diferents etapes del cicle vital

Per a acostar-se a l'adequació de l'habitatge a les necessitats en les diferents etapes del cicle vital, s'han analitzat el nombre de membres de la llar, la grandària de l'habitatge i el nombre de dormitoris en funció de l'edat de la persona de referència de la llar⁴² i el tipus de llar.

Les llars més joves (16-34 anys) tenen, de mitjana, 2,5 membres. Tot i que els habitatges són més xicotets, tenen una superfície per persona més gran que les llars de 35 anys a 49 anys. Aquestes últimes tenen la màxima grandària de la llar i una superfície per persona més reduïda.

Les llars de 50 anys a 64 anys tenen una grandària mitjana un poc més gran que les llars més joves, però tenen uns habitatges més grans, encara que la superfície per persona no és molt superior i el nombre de dormitoris per persona és idèntic.

Les llars de grup d'edat de més de 64 anys són sensiblement més xicotetes, però tenen uns habitatges d'una grandària i un nombre de dormitoris semblant a la mitjana. Per tant, en aquest grup, es dispara la superfície per persona, igual que el nombre de dormitoris per persona.

Taula 11. Grandària de la llar i l'habitatge per grups d'edat

| Edat persona de referència | Percentatge del total de llars | Nre. mitjà de persones per llar | Superfície mitjana de l'habitatge (m ²) | Nre. mitjà de dormitoris | Superfície per persona (m ²) | Dormitoris per persona |
|----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------|------------------------|
| 16 a 34 anys | 10,8 % | 2,5 | 92,5 | 2,8 | 36,9 | 1,1 |
| 35 a 49 anys | 28,2 % | 3,1 | 103,7 | 3,0 | 33,6 | 1,0 |
| 50 a 64 anys | 29,3 % | 2,7 | 104,9 | 3,1 | 38,6 | 1,1 |
| Més de 64 anys | 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 |

Font: ENDH 2017.

42. Per a classificar les llars per edats, s'utilitza com a referència l'edat de la persona responsable de l'habitatge, és a dir, la persona de la llar el nom de la qual apareix en l'escriptura de propietat o en el contracte de lloguer o, si no n'hi ha, a qui s'ha cedit l'habitatge. Si hi ha diverses persones responsables de l'habitatge, es considera persona de referència la de més edat.

L'anàlisi de la grandària dels habitatges segons el tipus de la llar ofereix un punt de vista complementari. Si s'exceptua el cas particular de les llars que conviuen amb altres persones, són les llars compostes per una parella amb fills o filles les que tenen alhora els habitatges de més superfície i la superfície per persona més reduïda.

Les llars que tenen més espai per persona són les llars unipersonals, seguides per les parelles sense fills.

Taula 12. Grandària de l'habitatge i edat mitjana de la llar, per tipus de llar

| Tipus de llar | Per cent del total de llars | Edat mitjana persona ref. (anys) | Nre. mitjà persones per llar | Superfície mitjana de l'habitatge (m ²) | Nre. mitjà de dormitoris | Superfície per persona (m ²) | Dormitoris per persona |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------|------------------------|
| Llar unipersonal | 25,9 % | 64 | 1,0 | 93,2 | 2,8 | 93,2 | 2,8 |
| Llar monoparental | 7,8 % | 55 | 2,5 | 97,6 | 3,1 | 39,3 | 1,2 |
| Parella amb filles/fills que convisquen a la llar | 35,8 % | 48 | 3,6 | 110,5 | 3,1 | 30,8 | 0,9 |
| Parella sense filles/fills que convisquen a la llar | 20,6 % | 59 | 2,0 | 99,6 | 2,9 | 49,8 | 1,4 |
| Nucli monoparental i altres persones | 1,9 % | 58 | 3,7 | 121,1 | 3,1 | 32,6 | 0,8 |
| Parella amb filles/fills i altres persones | 2,4 % | 54 | 4,9 | 116,2 | 3,3 | 23,8 | 0,7 |
| Parella sense filles/fills i altres persones | 1,0 % | 62 | 3,4 | 111,3 | 3,1 | 32,8 | 0,9 |
| Diverses persones sense cònjuge ni filles/fills | 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 |

Font: ENDH 2017.

L'examen de la grandària dels habitatges per grups d'edat permet observar un salt entre les llars unipersonals del grup de 35 anys a 49 anys i de 50 anys a 64 anys, i aquests últims habitatges tenen unes dimensions més grans. En les llars formades per parelles, la grandària dels habitatges creix progressivament amb l'edat de les llars. En els dos casos, no obstant això, es tracta d'una variació reduïda de la grandària segons l'edat de la llar, en la mesura que fins i tot les llars més joves tenen habitatges d'una grandària mitjana relativament gran.

Taula 13. Grandària de l'habitatge per grups d'edat en llars unipersonals i llars formades per una parella

| Edat persona de referència | Llar unipersonal | | Parella sense filles/fills a la llar | |
|----------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------|
| | Superfície mitjana de l'habitatge (m ²) | Nre. mitjà de dormitoris | Superfície mitjana de l'habitatge (m ²) | Nre. mitjà de dormitoris |
| 16 a 34 anys | 81,6 | 2,3 | 93,7 | 2,7 |
| 35 a 49 anys | 80,9 | 2,6 | 95,8 | 2,7 |
| 50 a 64 anys | 94,3 | 2,9 | 97,9 | 2,9 |
| Més de 64 anys | 97,3 | 2,9 | 103,5 | 3,0 |

Font: ENDH 2017.

En línies generals, independentment de l'edat dels membres de la llar, a la Comunitat Valenciana es disposa d'habitatges relativament grans.

2.2.5. Anàlisi de la capacitat de les llars i persones d'accedir a un habitatge

2.2.5.1. Persones sense habitatge

Sensellarisme

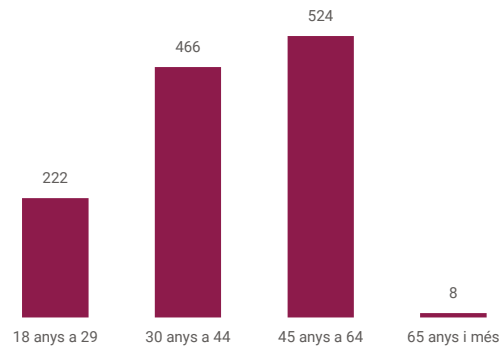
L'INE fa una enquesta no periòdica sobre persones sense llar. Les últimes dades disponibles, de 2012, xifren el nombre de persones sense llar a la Comunitat Valenciana en 1.220 persones, el 5,3 % de les 22.938 persones sense llar censades al territori espanyol. La franja d'edat majoritària de les persones sense llar és entre 45 anys i 64 anys.

Una majoria de les persones sense sostre són homes. Les dones representen el 20,7 %.

Cal assenyalar que l'estudi de l'INE es limita a les persones sense llar d'un mínim de 18 anys, que acudeixen a centres d'allotjament o restauració situats als municipis més grans de 20.000 habitants. Per tant, encara que el nombre es pot acostar a la realitat, no reflecteix la totalitat. Altres fonts estimen el nombre total de persones sense llar a Espanya per damunt de 30.000.⁴³ Tot i així, en la comparació europea, la taxa de sensellarisme espanyola és una de les més reduïdes i la taxa de la Comunitat Valenciana es troba per davall de la mitjana estatal.⁴⁴

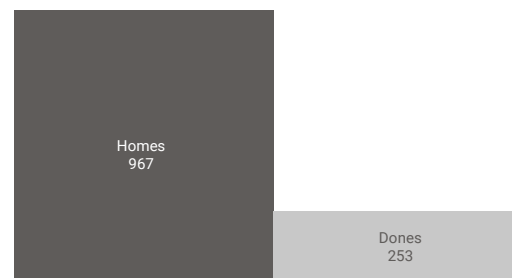
Els treballs de diversos organismes sense ànim de lucre ofereixen dades complementàries. A València, 404 persones viuen al carrer de manera habitual, segons les dades recollides durant l'acció Homeless Meet Up, coordinada per la Fundació RAIS del 19 al 22 d'abril de 2016. A Alacant, 195 persones viuen i dormen al carrer segons el Homeless Meet Up del 21 al 25 de novembre de 2017.

Gràfic 61. Persones sense llar a la Comunitat Valenciana, segons l'edat



Font: INE, Enquesta sobre les persones sense llar, 2012.

Gràfic 62. Persones sense llar a la Comunitat Valenciana, segons el sexe



Font: INE, Enquesta sobre les persones sense llar, 2012.

43. L'Estratègia nacional integral per a persones sense llar 2015-2020 estima el nombre total de persones sense llar en unes 33.000 persones en 2015. Unes dades més actualitzades haurien d'estar disponibles en breu, en la mesura que el 14-03-2018 la Comissió de Sanitat i Serveis Socials del Senat va acordar la creació d'una ponència d'estudi que analitze la situació de les persones sense llar a Espanya.

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

Persones acollides a la llar dels seus pares o una altra llar

Una de les raons de la taxa comparativament reduïda de sensellarisme a la Comunitat Valenciana és, sens dubte, l'existència de la xarxa familiar. L'ENDH aporta algunes dades sobre aquest tema.

Un 8,9 % de les persones majors d'edat que resideixen a la llar dels seus pares, aproximadament unes 65.000 persones, ja havien accedit a un habitatge propi, però han tornat a la llar paterna perquè no podien pagar-lo. D'aquesta manera, el 2,8 % de les llars valencianes —un 10,9 % de les llars amb fills o filles de més de 18 anys— han vist tornar a la llar algun fill o filla ja emancipat o emancipada.

A això cal afegir un 0,6 % de les llars valencianes que acullen una persona diferent d'un fill o una filla, que va tindre habitatge propi i ha hagut de deixar-lo perquè no el podia pagar.

Un període sense habitatge propi també va afectar un nombre important de les persones actualment responsables dels habitatges (propietat, lloguer o cessió): un 11,5 % afirmen que hi va haver un moment des que es van emancipar en el qual no van tindre habitatge propi perquè no el podien pagar.

Risc d'exclusió residencial

En aquest context, és important esmentar també que un 0,4 % de les llars de la Comunitat Valenciana, unes 7.600 llars segons les estimacions de l'ENDH, consideren probable o segur que es vegen obligades a abandonar el seu habitatge durant els pròxims 4 anys, encara que no tinguen intenció de fer-ho. Més d'un terç d'aquestes llars viu en lloguer.

En un sentit ampliat al que es quantifica habitualment, el col·lectiu de persones sense habitatge inclou el sensellarisme i les persones que no poden accedir a un habitatge propi per diverses causes, situació que afecta més del 3 % de les llars a la Comunitat Valenciana.



2.2.5.2. Assequibilitat de l'habitatge

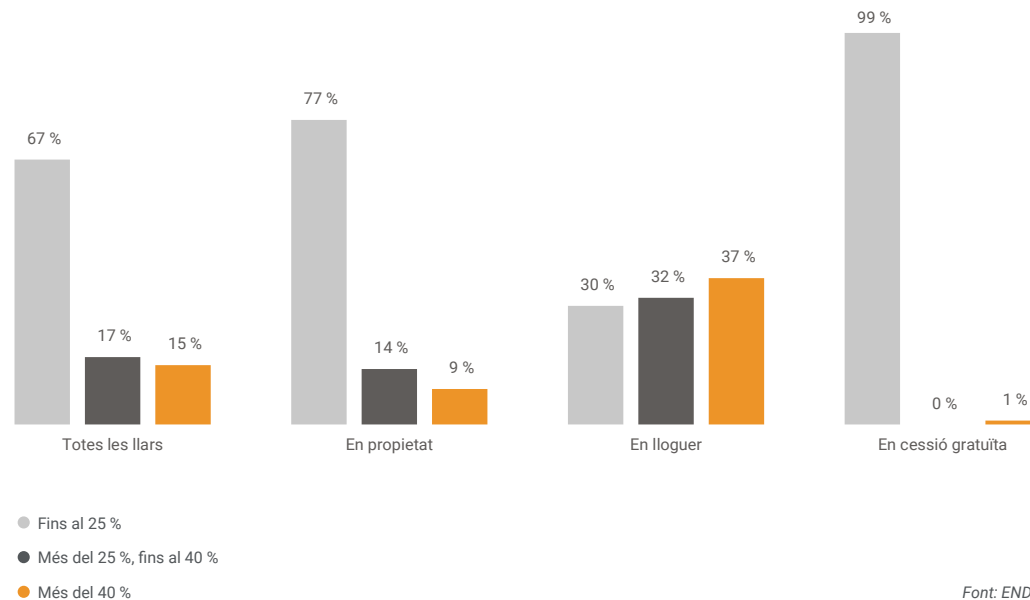
El cost d'allotjar-se

L'any 2017, per al 15,2 % de les llars de la Comunitat Valenciana, la despesa en habitatge —que inclou, segons el cas, el lloguer o la hipoteca, despeses de comunitat, aigua, electricitat i gas, aparcament o traster, IBI, altres taxes municipals i l'assegurança— suposava almenys el 40 % dels seus ingressos segons les dades de l'ENDH.⁴⁵

L'examen de les dades segons el règim de tinença permet observar que, entre les llars inquilines, més d'un terç paga més del 40 % per a allotjar-se, mentre que, entre les llars propietàries del seu habitatge, aquesta situació no afecta ni tan sols una llar de cada deu i en les llars que viuen en un habitatge cedit gratuïtament es tracta d'una situació excepcional.

A més del percentatge que representa la despesa d'habitatge respecte dels ingressos de la llar, cal tindre en compte el nivell d'ingressos de la llar. En efecte, pagar un alt percentatge dels seus ingressos per a allotjar-se té un efecte més crític sobre l'economia familiar per a una llar amb ingressos reduïts que per a una llar amb ingressos més alts.

Gràfic 63. Percentatge d'ingressos que dediquen les llars a l'allotjament, segons el règim de tinença



Font: ENDH 2017.

45. Segons les dades de l'Enquesta de condicions de vida de l'INE, aquest percentatge es va situar en el 9,9 % en 2016. La diferència es deu tant a la dificultat d'estimar amb precisió els ingressos i les despeses en habitatge de les llars i les diferències en la metodologia de càlcul dels ingressos (l'INE inclou des de 2013 dades d'altres fonts, com les declaracions de renda, en el càlcul, i això va provocar una estimació dels ingressos mitjans un 14 % superior), com una sèrie d'altres factors, en particular, la diferència en la referència temporal, les diferències metodològiques i els errors de mostreig.

En la taula següent, es crea el percentatge que representa la despesa en habitatge, amb l'import d'ingressos disponible per unitat de consum⁴⁶ de la llar, després de deduir les despeses d'habitatge.

En la majoria de les llars que desemborsen més del 40 % dels ingressos per a allotjar-se, queden, com a màxim, 300 € per unitat de consum per al conjunt d'altres despeses (menjar, roba, transport...). No obstant això, també hi ha un 1 % de les llars que tenen més de 600 € per unitat de consum, encara que paguen més del 40 % dels seus ingressos per a allotjar-se.

Així mateix, de les llars que disposen de 300 € o menys per unitat de consum, una vegada deduïdes les despeses d'habitatge, una majoria destaca per necessitar més del 40 % dels seus ingressos per a allotjar-se (l'11 % del total de llars). No obstant això, també hi ha un 4 % de llars que gasten entre el 25 % i el 40 % per a l'habitatge, i fins i tot un 2 % de llars per a les quals l'habitatge no suposa més del 25 % dels seus ingressos.

El percentatge d'ingressos dedicats a l'habitatge no hauria de ser l'únic criteri que caldria tindre en compte per a determinar si una llar pot necessitar una ajuda per a sufragar tant les despeses d'allotjament com altres tipus de despeses necessàries en l'ús i manteniment de l'habitatge.

Taula 14. Llars segons el percentatge d'ingressos dedicats per a l'allotjament, i els ingressos disponibles per unitat de consum després de la deducció de les despeses d'allotjament (en % sobre el total de llars)

| | | Ingressos disponibles per unitat de consum, després de la deducció de les despeses d'habitatge | | | |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|--------------|
| | | Fins a 300 € | 301 € a 600 € | Més de 600 € | TOTAL |
| Despeses d'habitatge en tant per cent dels ingressos | Fins al 25 % | 2 % | 19 % | 46 % | 67 % |
| | Més del 25 %, fins al 40 % | 4 % | 7 % | 6 % | 17 % |
| | Més del 40 % | 11 % | 4 % | 1 % | 15 % |
| TOTAL | | 17 % | 30 % | 53 % | 100 % |

Font: ENDH 2017.

46. L'anàlisi per unitat de consum en lloc de llars permet comparar la situació econòmica de llars de grandària diferent. Com a exemple, disposar de 300 € per unitat de consum significa disposar de 300 € en el cas d'una llar unipersonal, de 450 € en el cas d'una parella, o de 630 € per a una parella amb 2 xiquets o xiquetes menors de 14 anys.

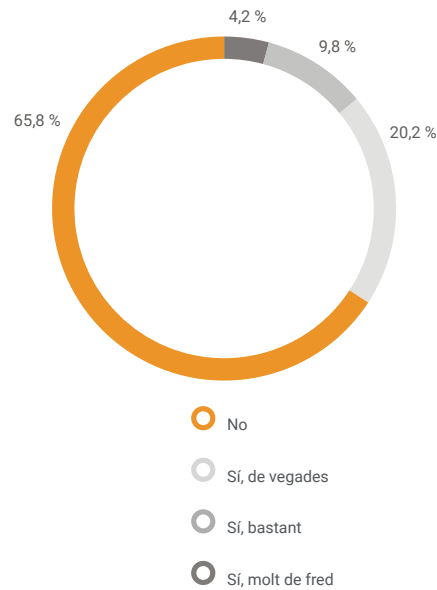
Fred i pobresa energètica

El 34,2 % de les llars de la Comunitat Valenciana passen fred als seus habitatges, en la majoria dels casos puntualment. No obstant això, un 4,2 % de les llars passa fred sovint.

La principal causa del fred és econòmica: quasi la meitat de les llars que passen fred als seus habitatges, almenys puntualment, limiten la calefacció per a estalviar.

Els altres factors són la insuficiència de l'aïllament tèrmic i la insuficiència de la instal·lació de calefacció per a afrontar les temperatures hivernals.

Gràfic 64. Llars que passen fred als seus habitatges



Font: ENDH 2017.

Gràfic 65. Causes del fred



Un terç de les llars passen fred als seus habitatges, en la meitat dels casos, per no poder sufragar la despesa de calefacció. En una quantitat inferior, en més d'un terç dels casos, es deu a carències en la instal·lació o en l'aïllament de l'habitatge.

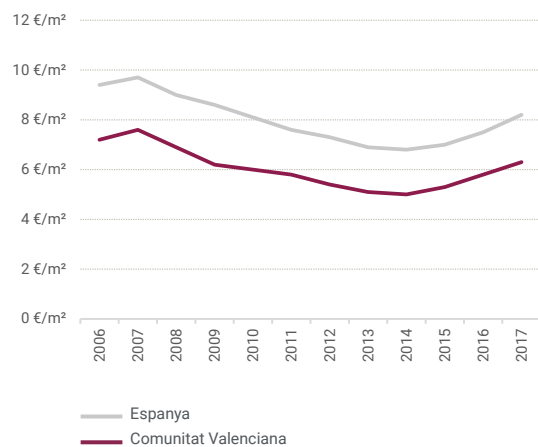
Oferta d'habitatges en lloguer en el mercat lliure

Després del creixement dels preus d'oferta dels lloguers durant els anys del *boom* immobiliari, els preus han disminuït entre 2007 i 2014, segons les dades del portal immobiliari Fotocasa. Des de 2014, els preus d'oferta han tornat a créixer. El creixement dels preus de lloguer a la Comunitat Valenciana ha sigut d'un 10 % l'últim any i un 27 % els últims 3 anys, per damunt del creixement en el conjunt del territori espanyol, d'un 9 % l'últim any i un 20 % els últims 3 anys.

No obstant això, l'examen del creixement dels preus mitjans de lloguer no permet reflectir de manera adequada la situació del mercat de lloguer. En efecte, una anàlisi més detallada permet constatar una important disminució de l'oferta d'habitatges en lloguer i, sobretot, la quasi desaparició de l'oferta assequible.

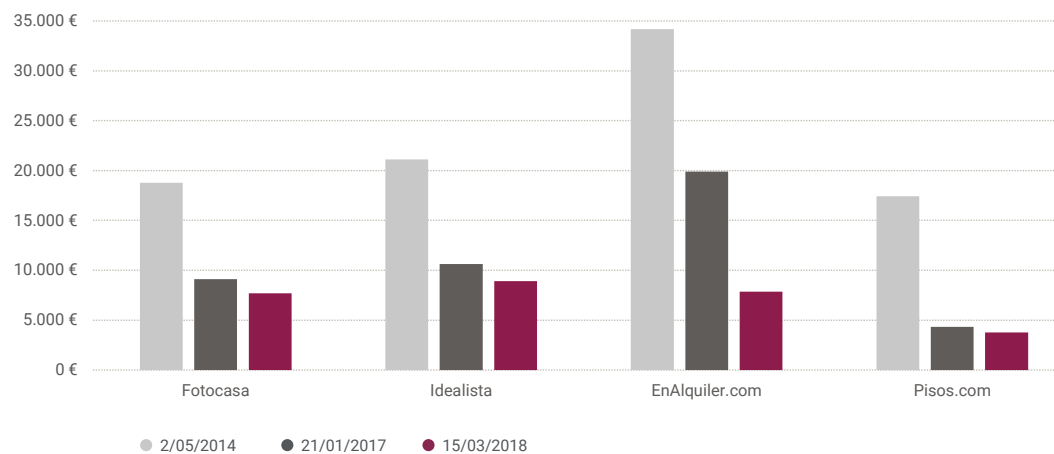
En primer lloc, s'observa una important reducció de l'oferta en els quatre principals portals d'Internet. Entre maig de 2014 i març de 2018, l'oferta d'habitatges en lloguer en els principals portals immobiliaris s'ha reduït a menys de la meitat: un 59 % en Fotocasa, un 58 % en Idealista, i un 77 % i un 78 % en EnAlquiler i Pisos, respectivament.

Gràfic 66. Evolució dels preus d'oferta d'habitatges en lloguer



Font: Elaboració pròpia amb dades del portal immobiliari fotocasa.es.

Gràfic 67. Evolució de l'oferta d'habitatges en lloguer a la Comunitat Valenciana



Font: Elaboració pròpia amb dades dels portals immobiliaris.

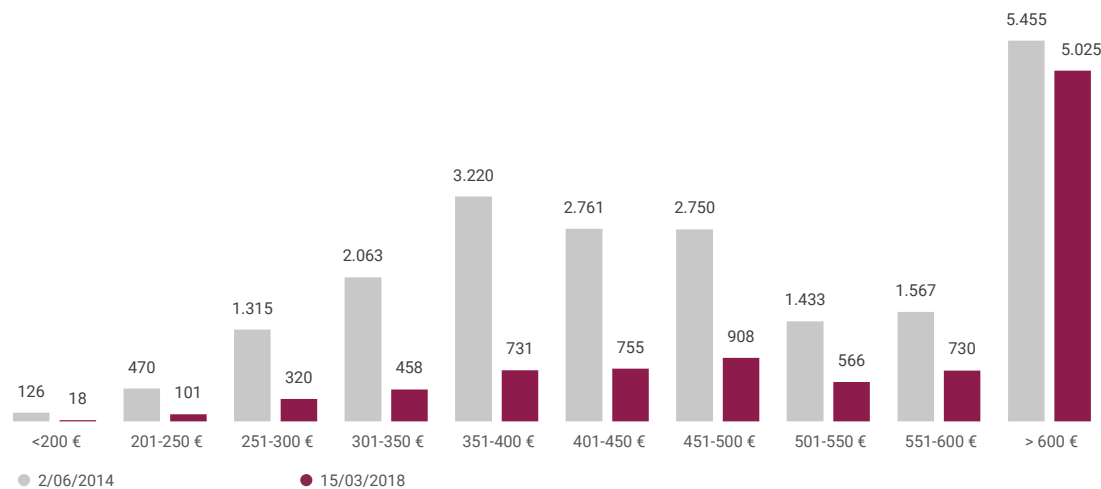
En segon lloc, la reducció afecta quasi exclusivament els trams de preus assequibles. Entre juny de 2014 i març de 2017, el nombre d'habitatges en lloguer oferits en el portal immobiliari Idealista en els trams de preus fins a 500 € —el màxim marcat per les ajudes al lloguer de la Generalitat en la convocatòria de 2017—⁴⁷ s'ha reduït un 74 %, i ha passat de 12.705 habitatges a 3.291. En el tram de preus entre 501 € i 600 €, l'oferta ha passat de 3.000 habitatges a 1.296, un 57 % menys. En el mateix perío-

de, el nombre d'habitatges disponibles a preus per damunt dels 600 € s'ha reduït només un 8 %.

Encara que falten dades concretes, s'ha de suposar que un nombre molt important de llars es troba en una situació de pèrdua involuntària del seu habitatge en lloguer, no pel que fa a una disminució dels seus ingressos, sinó a un augment del cost de lloguer.

Cal destacar que el creixement del nombre d'apartaments turístics, encara que tinga indubtables efectes sobre el lloguer residencial a les zones turístiques de la Comunitat Valenciana, difícilment pot explicar la desaparició de l'oferta assequible en zones que ho són menys, de manera que la cerca de causes i solucions no pot limitar-se al factor turisme.

Gràfic 68. Evolució del nombre d'habitatge assequible en lloguer a la ciutat de València



Font: Elaboració pròpia amb dades de idealista.com.

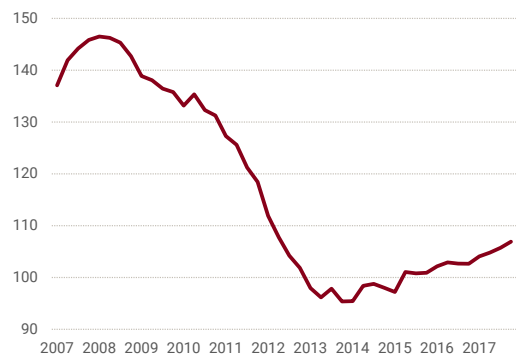
Les llars en lloguer estan amenaçades per l'emergència habitacional, la reducció de l'oferta i la pràctica desaparició de l'oferta assequible.

47. Preu màxim per a la ciutat de València, inferior en altres zones.

Evolució del preu de l'habitatge en venda en el mercat lliure

A la Comunitat Valenciana, el preu dels habitatges en venda va arribar al màxim el primer trimestre de 2008, d'acord amb l'índex de preus d'habitatge de l'INE. A partir d'aquest màxim, el preu es va reduir fins a un 35 %, al mínim assolit l'últim trimestre de 2013. Des d'aleshores i fins al quart trimestre de 2017, última dada disponible, el preu de l'habitatge ha tornat a créixer un 12 %.

Gràfic 69. Evolució de l'índex de preus d'habitatge de l'INE a la Comunitat Valenciana



Font: Índex de preus d'habitatge (IPH). Base 2015.

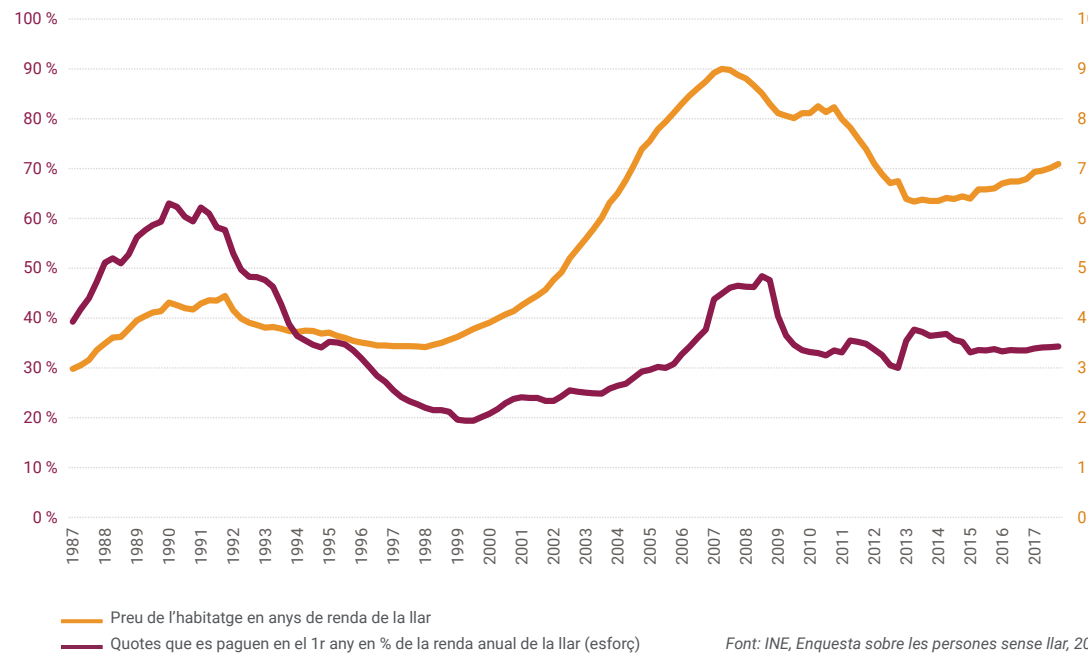


Les dades d'assequibilitat de l'habitatge en propietat permeten afirmar que el preu de l'habitatge respecte de la renda de les llars continua molt per damunt del nivell que va tindre abans de l'inici de la bombolla immobiliària. Fins a l'any 2000, el preu d'un habitatge equivalia a uns 4 anys de renda d'una llar.

Els anys de la bombolla immobiliària, el preu va arribar a equivaldre a 9 anys de renda. En la caiguda posterior, va quedar per damunt de 6 anys de renda en 2013, per a després tornar a pujar fins a situar-se de nou en 7 anys de renda en l'actualitat.

L'esforç relativament reduït que suposa en l'actualitat la compra d'un habitatge es deu principalment als baixos tipus d'interés. Aquesta situació afavoreix, en efecte, l'esforç durant el primer any després de l'adquisició de l'habitatge. No obstant això, a causa de l'evolució de l'IPC i la renda de les llars, aquest esforç no disminueix amb el temps, sinó que es manté estable.

Gràfic 70. Assequibilitat de l'habitatge en propietat ⁴⁸



En aquests últims 30 anys, el preu de l'habitatge s'ha duplicat respecte als ingressos de les llars i manté una tendència a l'alça.

48. Preu de l'habitatge/renda bruta per llar: preu mitjà d'un habitatge lliure de 93,75 m² construïts dividit per la renda bruta estimada de la llar mitjana, calculada a partir dels resultats de l'Enquesta financera de les famílies. Esforç teòric anual: import de les quotes que cal pagar per la llar mitjana el primer any després de l'adquisició d'un habitatge tipus finançat amb un préstec estàndard pel 80 % del valor del pis, en percentatge de la renda anual disponible de la llar (esforç amb deduccions fiscals fins a final de 2012).

2.2.5.3. Emancipació de les persones joves

El 2,9 % de les llars de la Comunitat Valenciana conviu amb algun fill o filla que té intenció de deixar l'habitatge familiar els pròxims 4 anys per a emancipar-se. Aquesta xifra s'ha de posar en relació amb el fet que, aproximadament en la quarta part de les llars, el 25,8 %, conviuen filles i fills de més de 18 anys no emancipats.⁴⁹

A la demanda d'emancipació dels fills o les filles s'afeg una xicoteta demanda d'emancipació per part de membres de la llar que no són fill o filla, de manera que el total de llars amb algun membre amb demanda d'emancipació s'estableix en el 3,0 % del total de llars.

El nombre de llars amb algun o alguna demandant d'emancipació en 2017, el 3,0 %, ha disminuït fortament en comparació amb el 4,1 % observat en 2011, i el més del 6 % observat en 2009 i 2007.

Aquesta disminució del nivell de la demanda d'emancipació es presenta en un context de creixement del nombre de llars amb algun fill o filla major 18 de anys no emancipat, que passa del 22,8 % en 2011 al 25,8 % en 2017.

Taula 15. Demanda d'emancipació

| | % llars Comunitat Valenciana |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Llars amb fills/filles majors de 18 anys | 25,8 % |
| Llars amb fills/filles majors de 18 anys demandants d'emancipació | 2,9 % |

Font: ENDH 2017.

Taula 16. Demanda d'emancipació 2007-2017 % sobre total de llars existents

| | 2007 | 2009 | 2011 | 2017 |
|-------------------------------------------|------|------|------|------|
| Llars amb fills/filles majors de 18 anys | 24,5 | 23,3 | 22,2 | 25,8 |
| Llars amb algun/a demandant d'emancipació | 6,1 | 6,8 | 4,1 | 3,0 |

Font: ENDH.

La demanda d'emancipació a la Comunitat Valenciana ha disminuït a menys de la meitat aquesta última dècada.

49. Com es va assenyalar en l'apartat sobre persones sense habitatge, un 2,8 % de les llars (un 10,9 % de les llars amb fills o filles de més de 18 anys) conviuen amb algun fill o filla que ja havia accedit a un primer habitatge i que ha tornat a la llar familiar perquè no podia pagar-lo.

2.2.5.4. Demanda de canvi i mobilitat residencial

Situació i evolució de la demanda de canvi

En 2017, segons les dades de l'ENDH, un 3,0 % de les llars propietàries del seu habitatge ha manifestat una demanda de canvi, és a dir, la necessitat o la intenció de canviar d'habitatge durant els pròxims 4 anys. De les llars que resideixen en un habitatge llogat o cedit, un 21,2 % ha manifestat demanda de canvi, un percentatge molt superior al de les llars propietàries, un 3,0 %.⁵⁰

La demanda de canvi de llars inquilines i cessionàries ha disminuït de manera important l'última dècada. En 2007 i 2009, més de la tercera part d'aquestes llars manifestava una demanda de canvi d'habitatge. Aquesta proporció es va reduir a un poc més d'una quarta part en 2011 i se situa en un poc més d'una cinquena part en 2017. En les llars propietàries, el nivell de demanda de canvi s'ha reduït en 2017 respecte de 2011, però continua sent superior a la que s'observa en 2009.

La demanda de canvi de llars inquilines i cessionàries ha disminuït de manera important l'última dècada. En les llars propietàries, malgrat la seua tendència a la baixa, és superior en l'actualitat que la registrada en 2009.

Taula 17. Evolució de la demanda de canvi, segons règim de tinença

| | 2003 | 2007 | 2009 | 2011 | 2017 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Llars inquilines i en cessió gratuïta | - | 35,4 | 36,6 | 26,8 | 21,2 |
| Llars propietàries | - | 4,6 | 2,7 | 3,9 | 3,0 |
| Totes les llars | 7,5 | 8,9 | 9,0 | 8,7 | 8,0 |

Font: ENDH.

50. A causa d'aquesta diferència important del nivell de demanda de canvi segons el règim de tinença, un augment del nombre de llars inquilines provoca, per tant, un augment de la demanda de canvi general, que no es deu a una variació del nivell de demanda, sinó a un efecte estadístic fruit d'una proporció superior de llars inquilines, caracteritzades per un alt nivell de demanda. Per a examinar l'evolució de la demanda de canvi resulta preferible, per tant, analitzar separatament l'evolució segons el règim de tinença.

Règim de tinença previst per al futur habitatge

La gran majoria de les llars inquilines o cessionàries que volen canviar d'habitatge tenen previst mantindre el mateix règim de tinença. Aquesta situació contrasta fortament amb la de 2007, quan la majoria d'aquestes llars tenia previst canviar del lloguer a la propietat.

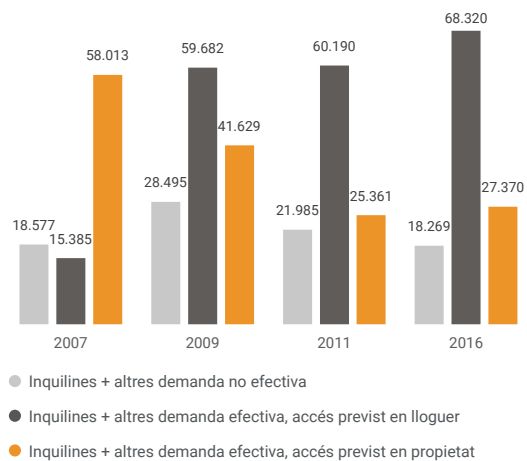
L'efecte contrari s'observa entre les llars actualment propietàries del seu habitatge, en què ha

cregut la proporció de llars que tenen previst accedir a un nou habitatge en règim de lloguer.

En termes absoluts i a pesar de la disminució del nivell de demanda de canvi, continua creixent el nombre de llars que tenen previst canviar-se a un habitatge en lloguer, per la proporció més alta de llars que tenen previst accedir a un habitatge en lloguer.

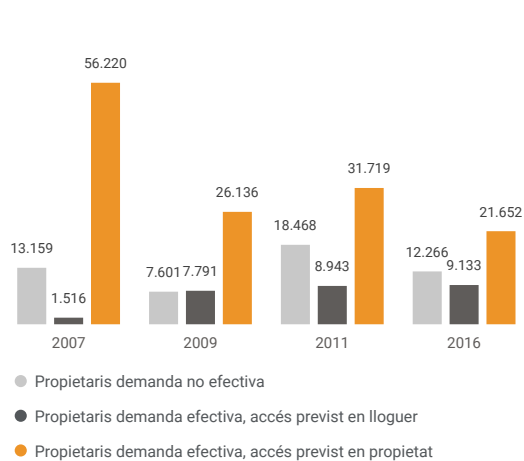
El règim de tinença previst per al nou habitatge depèn, clarament, dels ingressos de la llar. Les llars amb ingressos reduïts opten majoritàriament per llogar el futur habitatge. Per aquesta raó, s'ha de pensar que, en molts casos, el règim de tinença buscat no respon a una preferència de la llar, sinó a una elecció imposada per la realitat econòmica.

Gràfic 71. Llars inquilines i en cessió gratuïta. Evolució de la demanda potencial de canvi, segons el tipus de demanda i d'accés previst. Valors absoluts (nre. de llars)



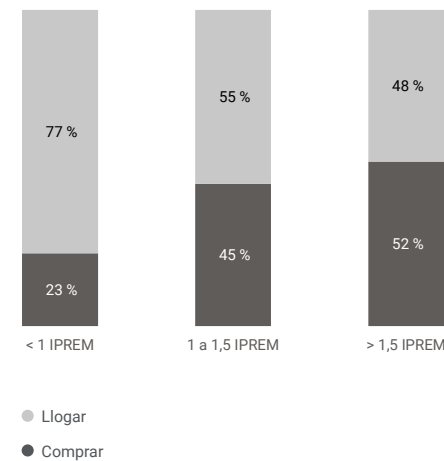
Font: ENDH 2017.

Gràfic 72. Llars propietàries. Evolució de la demanda potencial de canvi, segons el tipus de demanda i l'accés previst. Valors absoluts (nre. de llars)



Font: ENDH.

Gràfic 73. Règim de tinença previst per al nou habitatge, segons el nivell d'ingressos per unitat de consum de la llar



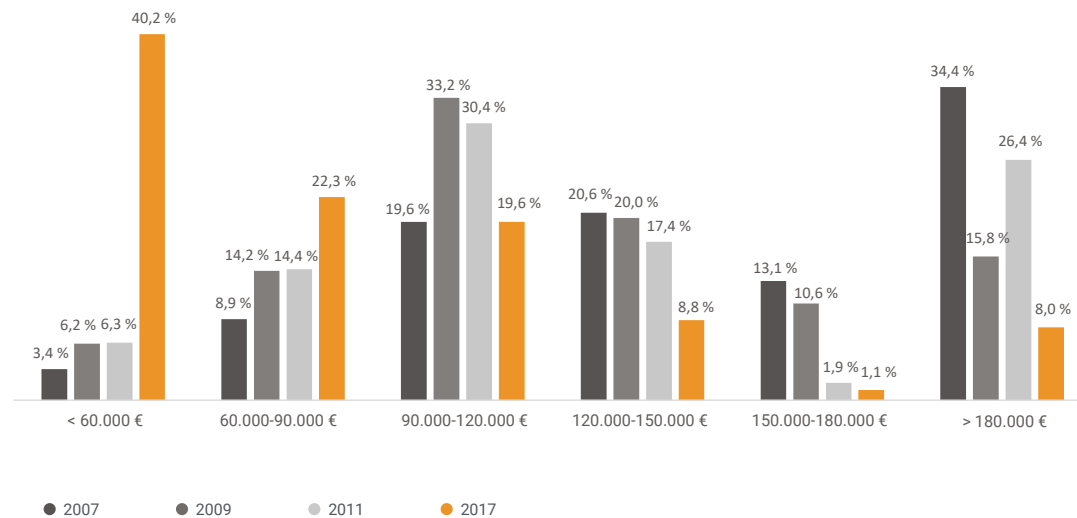
Font: ENDH 2017.

El pressupost de compra: ajust a l'evolució dels preus de l'habitatge

Des de 2011, les llars han ajustat el preu que estan disposades a pagar per un habitatge en propietat a l'evolució dels preus de l'oferta. D'aquesta manera, l'import mitjà passa de 145.500 € en 2011 a 93.000 € en 2017, un 36 % menys.

En 2011, més d'una quarta part de les llars (un 26,4 %) que buscaven un habitatge en propietat estaven disposades a pagar més de 180.000 €. Aquesta proporció s'ha reduït al 8,0 % en 2017. En l'altre extrem de l'escala, la proporció de llars que tenen previst accedir a una propietat de fins a 60.000 € ha augmentat del 6,3 % (2011) al 40,2 % (2017).

Gràfic 74. Demanda de canvi. Preu màxim estimat per a la compra per trams



Possibles interpretacions de la demanda de canvi

La demanda de canvi d'habitatge d'una llar es pot deure al fet que l'habitatge actual no satisfà de manera adequada les necessitats habitacionals de la llar (per grandària, preu, estat, accessibilitat...). No obstant això, també hi pot haver demanda de canvi per altres raons no relacionades amb una situació de necessitat, com per exemple la intenció de canviar a un habitatge més adequat per a millorar la situació econòmica de la llar.

Així mateix, l'absència de demanda de canvi no implica l'absència de necessitats habitacionals no satisfetes. Una llar pot considerar, per exemple, que el millor és mantindre l'habitatge actual, encara que siga inadequat, perquè considera que la millora eventual de la seua situació habitacional no compensa l'esforç que representa un canvi, o que qualsevol altre habitatge al qual pot accedir seria encara menys adequat. En la conjuntura actual del mercat de lloguer, aquesta última és, sens dubte, la situació en què es troba un nombre important de llars inquilines.

Igual que en el cas de la demanda de rehabilitació, la demanda de canvi i l'habitatge inadequat només coincideixen en part.

Conclusions

- Hi ha una dependència altíssima del mercat privat, especialment pel que fa al segment del lloguer, la qual cosa provoca un alt impacte de les fluctuacions del mercat sobre la situació residencial de la població.
- A causa de la falta de garanties de permanència, a Espanya el lloguer no és una alternativa real a la propietat que permeta construir un projecte de vida.
- S'observa un creixement important de noves formes d'ús de l'espai residencial, en particular per al lloguer turístic (fins a 1 mes) i el lloguer de curta durada (d'1 a 6 mesos), que agreuja la falta d'oferta assequible, a més de generar problemes de convivència en les zones més afectades.
- La consideració de l'habitatge com un bé d'inversió està facilitada per un tractament fiscal pràcticament idèntic, independentment que es tracte l'habitatge com una inversió o com una residència.
- Hi ha un percentatge elevat d'habitatges, concentrats fonamentalment en les àrees metropolitanes de les ciutats, que està actualment arribant als 50 anys d'antiguitat. En els pròxims anys, això suposarà un repte de manteniment i actualització.
- La falta d'adequació dels habitatges i el seu entorn a les necessitats dels seus usuaris genera problemes, per exemple d'accessibilitat bàsica per a la població amb mobilitat reduïda o de falta d'habitatge per a llars de menys grandària.
- Hi ha un desajust de les polítiques d'habitatge respecte de les necessitats reals: la política d'habitatge a l'Estat espanyol actualment no garanteix l'equitat en l'accés a les ajudes i als habitatges públics per raons com ara el desconeixement de les ajudes, la no-consideració de factors com la grandària de la llar, etc. Tampoc respon adequadament a les necessitats dels beneficiaris. Per exemple, l'import de les ajudes al lloguer o la renda dels habitatges protegits de lloguer no s'ajusta en funció dels ingressos.
- Es detecta una coordinació ineficient entre els agents i les administracions implicats.
- No hi ha prou informació sobre la situació residencial de les llars, les persones i els habitatges per a permetre l'elaboració de polítiques basades en dades (*evidence-based policies*).

Marc estratègic

3.1. Tres reflexions i una proposta

Abordar la qüestió de l'habitatge en la societat actual comporta assumir, d'entrada, una sèrie de contradiccions que dificulten la cerca d'una solució definitiva. El sistema actual que regula l'habitatge està modelat per una sèrie de criteris que, sovint, dificulten la satisfacció del que inicialment s'hauria d'entendre com la motivació principal de la seua existència. Al mateix temps, no és possible, ara com ara, trobar alternatives que dissolguen aquestes contradiccions. De manera que és inevitable assumir des del començament que tota solució al que s'anomena "problema de l'habitatge" serà transitòria i estarà subjecta a una revisió permanent.

En aquest context, convé establir, per a l'elaboració d'un llibre blanc sobre l'habitatge en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, una sèrie de línies de reflexió que puguen proporcionar, al seu torn, arguments sòlids per a determinar les línies estratègiques que l'han de guiar. En aquest sentit, en l'apartat següent, es proposen tres vies d'aproximació a la qüestió de l'habitatge, que corresponen a tres ordres de magnitud presents en les maneres per les quals històricament s'han abordat aquestes dificultats intrínseques a l'habitatge en la cultura occidental.

En primer lloc, des d'una aproximació fenomenològica, es pot reclamar el sentit de l'habitatge i vincular-lo a la vida com un ordre existencial i biològic.

En segon lloc, des del reconeixement a un dret, bé individual, bé col·lectiu, l'habitatge adquireix una dimensió estructurant d'un cert tipus de societat que es pot comprometre sense satisfer-la. Finalment, en tercer lloc, des d'un punt de vista ètic, la satisfacció de la necessitat d'habitatge es revesteix d'un sentit de justícia social que promou canvis en el sistema de convivència i de relacions interpersonals, i apunta cap al reconeixement de la vulnerabilitat potencial de tota persona.

3.1.1. La vida

3.1.1.1. Viure abans que sobreviure

La qüestió de l'habitatge, per complexa que es puga considerar, conjumina una sèrie d'elements que la revesteixen d'un cert halo d'atemporalitat que permet presentar-la d'una manera, diríem, intuïtiva.

Hi ha, d'entrada, un component bàsic, estructural, primitiu, fins i tot de la relació de l'ésser humà amb l'habitatge: la necessitat de recer. Aquest és, sovint, l'element encimbellat a vertebrar la convivència, ja ben llarga, de l'ésser humà amb l'habitatge. Hi ha habitatge perquè l'ésser humà necessita recer. Però hi ha un segon element que s'ha rescatat igualment per les anàlisis historiogràfiques per a poder establir rigorosament un context històric de la relació de l'home amb l'habitatge: la construcció. La idea seria: des que l'ésser humà va sentir la necessitat de recer va haver de desenvolupar les habilitats i les eines necessàries per a poder materialitzar l'entorn adequat per a satisfer aquesta necessitat primigènia.

La successió seria, doncs, la següent: primer, necessitar un habitatge; després, construir-lo per a gaudir-lo finalment. No es podria presentar d'una manera més clara. No obstant això, en certs moments clau de la història recent, acuitats per un malestar profund, alguns autors han assenyalat el perill en què s'incorria en abordar la qüestió de l'habitatge d'aquesta manera. En la història d'Europa, moments com aquests han abundat, encara que, per la proximitat i la magnitud, potser la Se-

gona Guerra Mundial i les postguerres es mostren, fins i tot, com la concreció més radical del costat fosc de la civilització. En aquest context, una coincidència cridanera pot proporcionar un punt de partida oportú per a aquesta reflexió inicial.

En una Europa desolada, una Alemanya derrotada i devastada, dos filòsofs que es podrien considerar, en molts aspectes, antagònics van formular dues crides consecutives a la societat, que, per raons que es poden desenvolupar a continuació, tenen hui una actualitat urgent. Es tracta de l'heterodox marxista Theodor W. Adorno, que acabava de tornar de l'exili als Estats Units d'Amèrica, i Martin Heidegger, purgat durant la postguerra pels seus vincles amb el nacionalsocialisme. Les posicions de partida no podrien ser més allunyades.

Durant una primera llarga etapa de postguerra (1945-1960) a Europa, a pesar de diferències puntuals, es va afrontar amb una certa homogeneïtat l'eradicació del dèficit d'habitatge i la satisfacció de les necessitats provocades per la generalitzada destrucció del teixit urbà. Va ser una operació a gran escala que perseguia, evidentment, pal·liar els estralls causats per la guerra. Es basava, fonamentalment, en un sector públic implicat tant en la gestió com en el finançament de la construcció massiva d'habitatge. En 1951, Heidegger va ser convidat a participar en el segon col·loqui de Darmstadt, plataforma des de la qual es pretenia



reflexionar sobre la reconstrucció d'Alemanya. El resultat va ser la coneguda conferència "Construir, habitar, pensar".⁵¹ Més enllà de la seua particular manera de presentar-la, la proposta que feia és molt clara: la urgència de dotar de recer els damnificats de la guerra no ha d'ocultar la magnitud del desafiament que engloba. En efecte, diu Heidegger, no es pot obviar que construir és, ja en si mateix, una manera d'habitar. D'això es dedueix que abans de la pregunta sobre per què cal construir s'hauria d'establir la pregunta per com hem d'habitar. Heidegger tenia, per descomptat, una manera molt concreta d'entendre què era habitar, però per al que ací es tracta hi pot haver prou amb formular-ho, si es vol d'una manera més prosaica, des de la disciplina arquitectònica: no es poden establir nous models d'habitatge, una alternativa constructiva pròpiament dita, si no s'estableix amb anterioritat una manera d'habitar diferent.

En una segona etapa (1960/1974), quan la necessitat urgent d'allotjament per a la població de postguerra estava majorment satisfeta, una demanda nova i creixent va propiciar la continuïtat de l'activitat per a la indústria de la construcció afavorida per un fort creixement demogràfic i l'arribada massiva de migració procedent del sud cap al nord. El compromís de l'administració respecte d'aquesta nova onada constructiva no va ser tan alt com en l'anterior etapa, al mateix temps que les tesis liberals començaven a amaran-se de la política centre-

europea. En qualsevol cas, van continuar prevalent les ajudes per a promoure la construcció a gran escala per als sectors socials més desfavorits.

En vista dels resultats de les iniciatives massives de reconstrucció d'empreses per tot el territori alemany, Adorno dicta la conferència "El funcionalisme hui" per al Deutscher Werkbund en 1965.⁵² Adorno observa amb malestar el seu entorn i acusa l'arquitectura d'haver renunciat a la comesa fundacional d'aquesta, és a dir, al fet de dotar la societat d'una alternativa, d'una millor vida. Això explica la seua enèrgica sospita que, el seu temps, tenint en compte les ciutats que han donat lloc, es confirme la idea que ja no és possible habitar. L'ombra allargada de la desolació de la Segona Guerra Mundial, així com la submissió de l'arquitectura a criteris merament utilitaristes impedeix, en la seua opinió, la complicitat necessària de la societat amb l'entorn que ocupa i dona lloc, en canvi, a una perillosa aliança entre l'arquitectura i la catàstrofe que se ceneix sobre la societat.

Bé perquè es reclama la prelació d'habitar sobre construir, bé perquè es qüestiona la mera possibilitat de la manera d'habitar contemporània, la veritat és que aquestes dues tesis, radicals i certament descoratjadores tenint en compte l'actualitat, apunten una obvietat que sovint es passa per alt en el disseny de polítiques d'habitatge: l'habitatge no és un mer habitacle utilitarista que es posa a

la disposició de la satisfacció de les necessitats bàsiques preconcebudes i suposadament objectivables. O, dit d'una altra manera, un habitatge no és merament l'espai de la supervivència. És el lloc per excel·lència on es fa la vida. Per aquest motiu, s'apel·la des del començament d'aquest *Llibre blanc de l'habitatge* al més bàsic, que no és necessari en un sentit utilitarista: l'habitatge com l'espai del sosteniment de la vida.

51. Heidegger, M. (2001): "Construir, habitar, pensar", en *Conferencias y artículos*. Eustaquio Barjau (trad.), Barcelona: Serval, pàg. 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, pàg. 329-346.

3.1.1.2. Sobreviure abans que viure

Justament en els anys setanta del segle passat, una conscienciació creixent sobre la sostenibilitat de l'ecosistema va donar lloc a preguntar-se fins a quan es podia continuar erosionant l'entorn. En quin moment es podria arribar a comprometre la mera supervivència a la Terra? És el moment del sorgiment de la consciència ecologista, que tants pocs èxits ha pogut collir en les seues reivindicacions fins hui. Però sí que va donar lloc a fer present la possibilitat d'un col·lapse ecològic i va fixar per primera vegada, d'una manera explícita i taxativa, un límit al que fins aleshores es considerava un medi inesgotable.

Més recentment, en la crisi de 2008, es va poder entreveure el risc que comporta la confiança cega en el creixement il·limitat del sistema econòmic. En altres moments de crisi cíclica, la solució es va poder trobar en l'apropiació de nous nínxols, nous espais de creixement... bé siga generant noves necessitats de consum, ampliant la població disposada a consumir o explotant noves fonts de producció a baix cost. Però la veritat és que la resposta generalitzada a aquesta crisi ha sigut la d'assumir-ne el límit: l'austeritat s'ha imposat com a única eixida a un context de col·lapse provocat per la imparable empena del sistema capitalista. Durant aquesta última crisi, s'ha evidenciat el límit del creixement sostingut: per a sobreviure, el capitalisme ha hagut de decreixre, ha assenyalat un punt d'inflexió que, segons alguns experts, és la prova d'un necessari canvi de paradigma.⁵³

Finalment, hui es fa evident un tercer nivell de límit, si és possible, més essencial. S'ha instal·lat en la societat un nou sentit de la desesperació, fruit de la precarietat de la vida. I això es manifesta no només en les societats riques, que adopten més prompte la forma de malestar físic o psíquic, sinó també en les més pobres (presents en països rics igualment) en la forma del col·lapse de les economies de subsistència.

Aquesta condició, fer-se càrrec de la dificultat que comporta el mer manteniment de la vida, en els tres àmbits nombrats, l'ecosistèmic, l'econòmic i el social, és el que Marina Garcés ha anomenat "la condició pòstuma" de la civilització: "un temps de pròrroga que ens donem quan hem concebut i, en part, hem acceptat la possibilitat real del nostre final".⁵⁴ Si el fet de pensar sobre l'habitatge, tal com ja en la postguerra autors tan dispars com Adorno o Heidegger van diagnosticar, suposa preguntar-se per una cosa més que l'objecte en què es resideix (de si és possible habitar, a la prelació del fet d'habitar sobre el de construir), des de la perspectiva d'aquesta triple consciència del límit suposa, entre altres coses, preguntar-se per com continuar vivint. La falta de dignitat de la vida transcendeix el fet vergonyós que les condicions materials d'accés i l'adequació de l'habitatge puguen continuar sent un problema hui. La falta d'habitatge digne és un símptoma més de la falta de vida digna. Desitjar una vida digna, desitjar un habitatge digne és el pri-

53. En nombroses publicacions, Jorge Riechmann ha atribuït l'èxit actual del discurs del decreixement al descrèdit aconseguit pel concepte de "desenvolupament sostenible" i al fracàs del paradigma econòmic convencional. Una fonamentada aproximació a aquesta qüestió pot trobar-se en Cacciari, P. (2010): *Decrecimiento o barbarie*. Barcelona: Icaria.

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

mer pas per a poder tindre'l i, per això, és inevitable fer-se conscients del nivell d'injustícia que promou la societat actual. Per a poder tindre un habitatge digne, primer s'ha de desitjar un habitatge digne. La primera batalla és, doncs, d'imaginari: una altra vida serà únicament possible, si un és capaç de desitjar-la i de concebre-la.

Hui, aquest context de reflexió, per més banal que sembla, és un desafiament quasi insalvable. En quina mesura es pot concebre l'habitatge si el futur mateix està compromés? En quin sentit es pot pensar l'habitatge si el manteniment mateix de la vida, siga aquesta o no digna, no està garantit? És certament difícil avançar algun aspecte sobre el futur de la societat tal com es concep hui i, sobretot, enunciar propostes sobre l'habitatge que li correspon. Però, al mateix temps, la manera en què la societat actual transita cap a una altra, siga quina siga, vindrà intervinguda inevitablement per com s'ha concebut aquell trànsit. La manera en què s'afronta aquesta societat sense futur garantit donarà les pautes de com serà la vida després del trànsit inevitable a través de la seua condició pòstuma. Per tot això, preguntar-se hui per l'habitatge és preguntar-se pel sentit i les condicions de tot el que és vivible.

La mera possibilitat que sobreviure i viure puguem concebre's com un parell conflictiu apunta cap a una paradoxa estructural de la societat actual, la superació en última instància de la qual dependrà de la capacitat de concebre alternatives col·lectives.

3.1.2. El dret

L'acció més radical d'aquests temps —de nou amb Marina Garcés— ja no és salvadora, és rescatadora. Com en el cas de els socorristes al Mediterrani, una vida treta del mar no es posa fora de perill, es rescata amb l'únic horitzó de continuar sent. Sense futur garantit, fugint del passat. Per aquest motiu, hui la mera idea de la cura és radical: el manteniment de la vida es presenta com a única acció de resistència davant de la “condició pòstuma”. Històricament, la manera més pròspera amb la qual l'ésser humà ha aconseguit respondre a la seua vulnerabilitat ha sigut la declaració de drets inalienables. Entenent-se vulnerable davant de les amenaces tant naturals com socials, l'ésser humà s'ha atorgat per naixement d'una sort de sòl estable sobre el qual podem construir les condicions de possibilitat de la seua existència, context en què l'habitatge té un paper central.

3.1.2.1. El dret a l'habitatge

Sovint s'al·ludeix al “problema de l'habitatge” en mitjans de comunicació, entre polítics o, fins i tot, en les tertúlies informals. Aquest es pot veure referit als factors més dispars que estan involucrats en la qüestió de l'habitatge: des de l'augment dels preus, les incomoditats diverses que la convivència urbana pot ocasionar, les polítiques públiques o promeses electorals... Aquesta ambigüitat en l'ús interessat de la qüestió de l'habitatge bé pot interpretar-se com un símptoma clar de la transversalitat. En efecte, en l'habitatge convergeixen multitud de factors que, cada un en l'àmbit corresponent, adquireixen un protagonisme indiscutible entre segons quina conjunció d'interessos que poden confondre l'orientació d'una política d'habitatge. En el que continua, amb un objectiu programàtic, es proposa entendre el problema de l'habitatge com l'incompliment del dret de tot individu a un habitatge adequat.

En primer lloc, el dret a l'habitatge és un dret individual de gaudi. Internacionalment, aquest dret es recull des de l'aprovació l'any 1948 de la Declaració Universal dels Drets Humans. En l'article 25.1, s'estableix que “Tota persona té dret a un nivell de vida que assegure, per a ell i la seua família, la salut i el benestar, especialment, quant a alimentació, vestimenta, habitatge, assistència mèdica i serveis socials necessaris”. Posa al nivell del manteniment o la sanitat la satisfacció necessària del dret a l'habitatge. En la Unió Europea, la Carta dels



Drets Fonamentals de l'any 2000, revisada en 2007, enuncia en l'article 34.4: "Amb la finalitat de combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecta el dret a una ajuda social i a una ajuda d'habitatge per a garantir una existència digna a tots aquells que no tinguen recursos suficients". En el capítol IV Solidaritat, es vincula el dret a l'habitatge als drets de tercera generació orientats a incentivar el progrés social.⁵⁵

L'habitatge, com un dels elements bàsics d'integració de l'individu en la societat democràtica, proporciona l'entorn necessari per a la consolidació de la resta de drets socials. En la mesura que els drets humans són interdependents i indivisibles, la violació del dret a un habitatge adequat pot afectar el desenvolupament d'altres. Per a començar, és condició prèvia per al gaudi de diversos drets humans. Aquest és el cas, per exemple, del dret a la salut, la privacitat o l'educació. La inassequibilitat d'un habitatge digne coarta, per exemple, la integració de l'individu, la participació en àmbits bàsics de la societat, bé siguin de tipus econòmic, cultural o polític. De la mateixa manera, el dret a un habitatge adequat es pot veure compromés per la negació d'altres drets.

D'altra banda, i en conseqüència, convé tindre present que es tracta d'un dret de gaudi. El dret a un habitatge adequat és més ampli que el dret a la propietat en la mesura que assumeix drets no vin-

culats amb la propietat. La seguretat de la tinença, en canvi, sí que és un element fonamental del dret a un habitatge adequat i pot donar-se en la forma del lloguer, el cooperativisme, l'arrendament, l'ocupació pel propietari, l'allotjament d'emergència o els assentaments improvisats.⁵⁶ Vist des d'aquesta perspectiva, anteposar el dret a la propietat al dret a l'habitatge, de més cobertura, suposaria en certs casos una vulneració del segon. La seguretat de tinença implica, doncs, garanties de protecció jurídica contra el desallotjament forçós, la fustigació i altres amenaces.

En segon lloc, aquest dret reconeix unes certes condicions a l'habitatge perquè es pugui considerar satisfet. Es parla d'habitatge adequat per al que satisfaga, d'acord amb els estàndards de la societat en qüestió, les condicions necessàries per al desenvolupament adequat de les possibilitats vitals de l'individu. Implica, per tant, unes condicions materials i socials que són pròpies a l'habitatge. Perquè es done efectivament la satisfacció del dret a l'habitatge, aquest ha de ser assequible, és a dir, no es pot considerar adequat un habitatge el cost del qual comprometa la satisfacció d'altres drets humans reconeguts (segons l'ONU, aquesta despesa no ha de superar el 30 % dels ingressos de la unitat de convivència). Ha de garantir-se, així mateix, la disponibilitat de serveis i infraestructures necessàries per a la satisfacció de certs requisits: aigua potable, instal·lacions sanitàries adequades, energia

55. Sobre els drets de tercera generació, vegeu Vasak, K. (1984): *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Barcelona: Serbal-UNESCO.

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

disponible, espais d'emmagatzematge i conservació... L'habitabilitat i l'accessibilitat a l'habitatge són igualment exigibles. No és adequat si no és segur o no està dotat de l'espai suficient per a l'exercici de les funcions que es consideren necessàries. Ha de proporcionar protecció contra el fred, la humitat, la calor, la pluja... o contra altres riscos per a la salut o perills estructurals.

Però, al mateix temps, perquè un habitatge siga adequat s'han de cobrir certs àmbits que van més enllà de l'espai construït estricte. Des del punt de vista físic, l'habitatge construït s'integra en un complex sistema multiescalar que comprén des de l'edifici fins al territori, i passa pel barri, la ciutat o la metròpolis. Tota una xarxa física i social que estableix llaços, partint de l'individu, però que afecta tant les agrupacions de convivència com el veïnat. Per aquest motiu, el compliment del dret a l'habitatge implica tindre accés sostenible i no discriminatori als serveis fonamentals de sanitat, educació, seguretat, comoditat i manteniment. L'habitatge no es pot considerar adequat si per la ubicació no proporciona a l'individu possibilitats per al desenvolupament de les seues aspiracions o la satisfacció de les seues necessitats socials. Per tant, ha de proporcionar oportunitats d'ocupació, proporcionar espais de cultura, d'esplai, d'identitat col·lectiva... en la mesura en què el dret a l'habitatge va més enllà de la satisfacció estricta de les necessitats de recer i no queda restringit a l'habitatge.

Aquest dret, per tant, s'ha d'entendre en la seua dimensió històrica. Es tracta d'un dret irrenunciable, però en cap cas s'ha de considerar com un dret absolut. El dret és certament universal, però les condicions històriques i socials en matisen la concreció.

Des d'aquesta perspectiva, un llibre blanc de l'habitatge ha de limitar l'abast d'aquest dret ací i ara, tal com el reclama l'entorn social del moment.

3.1.2.2. El dret a la ciutat

La reivindicació del dret a la ciutat ha crescut en la mesura que el dret a l'habitatge s'ha vist compromés. En el sentit originari, l'encunyat pel filòsof i sociòleg francès Henri Lefebvre al final dels anys seixanta, el dret a la ciutat era fonamentalment el reconeixement del dret a la reivindicació col·lectiva d'una ciutat regida per la voluntat dels habitants.⁵⁷ Té, per tant, un sentit de lluita contra les dinàmiques de segregació o discriminació urbana, per esmentar-ne algunes.

Per tant, així com el dret a l'habitatge és un dret positiu, enunciar com a tal el dret a la ciutat es pot considerar un dret reactiu en la mesura que es reclama per insatisfacció de drets positius. Entre aquests, és clar, cal situar entre els més rellevants el dret a l'habitatge, tal com s'ha establert anteriorment. Més recentment, s'ha desactivat el caràcter intrínsecament reivindicatiu del dret a la ciutat per a donar peu a un dret positiu.

De fet, per regla general, es vincula el dret a l'habitatge al dret a la ciutat. En la mesura que condiona la resta de drets, el dret a l'habitatge s'entén com un dret bàsic com ja s'ha tingut ocasió de plantejar. Així, cal garantir el dret a l'habitatge per a poder satisfer el dret a la ciutat. D'aquesta manera ho recull, per exemple, la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya (de 22 de maig de 2006) en l'article 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'hàbitat 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."

Més enllà que aquest no siga específicament el sentit del dret a la ciutat encunyat per Lefebvre, més tard actualitzat per David Harvey (lluita contra les desigualtats socioespacials i el sistema que les genera),⁵⁸ és rellevant remarcar la dependència mútua d'aquests dos drets. Certament, el dret a la ciutat és un mitjà per a reivindicar el dret a l'habitatge, al mateix temps que sense el reconeixement del dret a l'habitatge no hi ha possibilitat d'establir un context propici a l'emergència del dret a la ciutat. Aquest vaivé troba l'àmbit de màxima tensió en allò que és comú als dos: l'espai públic.

Tradicionalment, reforçat per les successives polítiques d'habitatge empreses a l'Estat espanyol i a la Comunitat Valenciana, s'ha entés l'habitatge com un espai estrictament privat. Però la veritat és que l'habitatge, si s'entén per aquest tot allò que proporciona l'espai vital necessari per a l'exercici adequat de les funcions i aspiracions vitals, transcendeix l'ordre del que és merament privat. Forma part d'aquest "habitatge" l'aire que es respira a les ciutats, l'accés als serveis bàsics, la possibilitat de desenvolupar amb normalitat les aspiracions vitals de cada u... L'habitatge adequat implica, per tant, l'entorn físic i social, i transcendeix, inevitablement,

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.

no només els murs que el delimiten físicament, sinó el sentit extraordinàriament limitat de la tinença que abunda en la cultura espanyola.

D'altra banda, com a espai de la socialització, l'habitatge ha d'assumir, així mateix, un paper en la construcció de la societat. Tota construcció és política en la mesura que possibilita o impedeix la conscienciació per mitjà, per exemple, dels espais de reunió. Limita en la mesura que aïlla. Potencia en la mesura que respecta la diferència i facilita els espais de socialització. L'habitatge es pot entendre com un element capacitador o limitador. I, per això, no només és necessari que satisfaci les necessitats de la societat, sinó que s'ha d'anticipar i, fins i tot, encoratjar les futures. En aquest sentit, es pot afirmar que l'habitatge adquireix un cert sentit polític i entronca així, d'una manera explícita, amb el dret a la ciutat.⁵⁹

L'habitatge no es redueix a la pell, ja siga envolupant o interna, d'aquest contenidor. Inclou els habitants, un complex sistema de convivència amb regles socials que s'estén a través de l'espai públic. Adhereix al sentit merament objectual el caràcter històric de les maneres d'habitar, de les relacions interpersonals; és l'espai de la intimitat i de la socialització. Determina la vida familiar, comunitària i personal.

El dret a la ciutat i a l'habitatge són mútuament dependents, de manera que s'imposa una concepció ampliada de l'habitatge que transcendeix els seus límits físics.

59. "Les obres construïdes són polítiques, fins i tot les més modestes i quotidianes", en Durán Heras, M. Á. (2008): *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*. Santiago de Xile: Ediciones Sur, pàg. 139.

3.1.2.3. El paper de l'Administració

Com s'apuntava anteriorment, el problema de l'habitatge és, fonamentalment, un problema de desigualtat en l'accés. En aquest sentit, s'ha d'entendre que afecta tota la població. Històricament, en la política d'habitatge d'Espanya i de la Comunitat Valenciana, en particular, ha prevalgut la visió segons la qual el problema d'accés a l'habitatge era majorment un problema d'oferta d'habitatge, des de les claus del lliure mercat. Però, d'altra banda, i tal com assenyala l'ENDH 2017, hi ha un consens ampli en la necessitat de regulació del sector de l'habitatge basada en les polítiques socials que faça compatible la coexistència de l'habitatge com a dret fonamental i com a bé econòmic subjecte a les regles del mercat.

De tot això es desprèn que hi ha un conflicte social en la manera d'entendre la qüestió de l'habitatge, bé siga perquè s'entén en clau privada, bé en clau social.

En realitat, en l'àmbit social, el problema de l'habitatge és causa i conseqüència d'una gran part de les desigualtats socials. En la mesura que l'accés a un habitatge adequat es dificulta, es propicia la desigualtat d'oportunitats i la segregació. Addicionalment, això contribueix a potenciar processos de degradació de l'espai urbà i del teixit social, en forma de marginalitat. En última instància, la intervenció pública des d'una política social en l'habitatge suposa una inversió rendible en termes socials

i econòmics. Per afegiment, cal recordar que el caràcter cíclic del sector immobiliari comporta uns riscos elevats per al sosteniment social i econòmic si no s'estableix una regulació adequada del mercat residencial. El fet que l'habitatge siga un bé de primera necessitat, juntament amb la demanda especulativa en el sector, provoca inevitablement fases inflacionistes que afecten el conjunt de la societat.

Per tot això, i tal com recull la Constitució Espanyola en l'article 47, en el capítol tercer "Dels principis rectoris de la política social i econòmica": "Tots els espanyols tenen dret a un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret, i regularan la utilització del sòl d'acord amb l'interés general per tal d'impedir l'especulació".

L'aplicació efectiva d'aquesta norma ha tingut, al llarg d'aquests últims 40 anys, una repercussió limitada en la mesura que s'ha delegat en les dinàmiques de mercat la satisfacció d'aquest, tal com es desprèn del capítol d'anàlisi, i ha incentivat i ha subvencionat la construcció d'habitatge protegit que majoritàriament ha estat privatitzada. Hauria de garantir l'amortiment de les fases especulatives del sector sense recórrer específicament a polítiques anticíclics de nova producció d'habitatge. La prioritat ha de ser la d'ajustar-se a les necessitats de les persones a partir del parc d'habitatges existent.

Com que és un dels pilars de l'estat de benestar, l'Administració hauria de reconèixer i exercir la tutela en matèria d'habitatge, igual que fa en sanitat i educació. L'Administració és l'única garant del gaudi del dret a l'habitatge i el dret a la ciutat.

El problema de l'habitatge és causa i conseqüència de gran part de les desigualtats socials, de manera que es requereix la tutela efectiva de l'Administració per a corregir-ho.

3.1.3. La justícia

“La desigualtat parla de diferències socials que es troben ací i que interpel·len la consciència moral moderna perquè ningú es mereix ser pobre o viure en una societat amb un índex d’esperança de vida inferior a la mitjana o no tindre mitjans necessaris per a desenvolupar tots els talents que té. La injustícia afig a la desigualtat la culpabilitat o la responsabilitat, no per descomptat en el sentit que el pobre siga culpable de la seua pobresa. La culpa es refereix a l’origen de la desigualtat.”

Reyes Mate, Tratado de la injusticia



Des de l'origen de l'urbanisme com a disciplina moderna, la qüestió de l'habitatge ha estat estretament vinculada a la pobresa. Primerament, en un sentit fisiològic, després, humanitarista. Des de la sociologia o la medicina es va insistir en la necessitat de corregir les condicions materials de vida en les creixents ciutats industrials com a condició necessària per a corregir els problemes socials. Els carrers estrets, els habitatges humits i mal ventilats, abans que l'evidència d'una desigualtat social, s'interpretava com la materialització d'una corrupció del teixit social. Amb la transformació de la ciutat i dels seus habitatges, s'aconseguiria transformar les persones i garantir l'ordre públic davant de les revoltes. Posteriorment, es va entendre que les carències materials no eren una mera manifestació de dificultats socials, sinó que participaven en les causes. Els problemes urbans en un sentit ampli van ser, per tant, considerats problemes fonamentalment socials. De fet, des dels anys noranta, les anàlisis han substituït progressivament el factor de pobresa com a element vertebrador del diagnòstic i incorporat una anàlisi dinàmica i multidimensional que recau en el concepte d'"exclusió social".⁶⁰

Bé siga entés com un problema material o social, el problema de l'habitatge no pot ser reduït a una disfuncionalitat que cal corregir. La realitat constructiva constitueix realitat social, la realitat social

constitueix realitat constructiva. I, en aquest sentit, el problema de l'habitatge ha de ser considerat un problema de justícia o d'injustícia, si es prefeix. Les dificultats d'accés per impediments econòmics, els desnonaments, la dificultat d'emancipació dels joves, els processos de marginació social derivats de l'entorn, els guetos, l'expulsió dels habitants per pressions turístiques o especulatives, el sensellarisme, les desigualtats d'oportunitats derivades de l'origen de l'individu... vulnereu el compromís ètic del contracte social. No acollir sectors de la població en la seua vulnerabilitat, no proporcionar un mitjà per a conciliar la vida laboral amb la familiar, per a promoure activitats intergeneracionals, per a integrar la diferència, per a dignificar activitats de la vida quotidiana, etc., s'ha d'entendre no ja com un problema material o social, sinó com una injustícia.⁶¹ No n'hi ha prou amb la detecció i, fins i tot, correcció de la desigualtat; sense l'assumpció i l'esmena de la responsabilitat l'origen de la desigualtat persistirà. Des de la reclamació de justícia, abordar la desigualtat suposa desactivar el que la provoca.

La justícia habitacional ha de combinar la igualtat d'accés al dret a l'habitatge i el respecte per la pluralitat d'opcions habitacionals, per a la qual cosa la tradició feminista és un model.

60. Diversos autors (2008): *Exclusión social y desigualdad*. Manuel Hernández Pedreño (coord.), Múrcia: Universitat de Múrcia.

61. Atkinson, R. i Jacobs, K. (ed.) (2017): *House, home and society*. Palgrave HE UK.

3.1.3.1. La injustícia habitacional

En l'elaboració d'aquest llibre blanc, la tradició feminista en la seua dedicació a la millora de les condicions d'habitabilitat urbana i de l'habitatge ha proporcionat un marc de reflexió de primer ordre.⁶² Cal destacar-ne la manera d'abordar l'aproximació, conscient i plural, a tot espai de convivència des de les claus de la justícia social. En aquest sentit, aporta claus de reinterpretació d'una paradoxa que llasta la qüestió de l'habitatge en la nostra societat des d'almenys les avantguardes heroiques del segle passat i que ha d'ocupar tota política d'habitatge: trobar com compaginar, atenent els paradigmes dels drets humans, la reivindicació de la igualtat d'accés al dret fonamental a l'habitatge i el respecte per la pluralitat d'opcions habitacionals.⁶³

Dues són les claus de la tradició feminista que proporcionen instruments per a fer-ho. Ha afrontat des del començament, d'una banda, la falta d'igualtat en drets efectius entre homes i dones. La defensa de la igualtat ha constituït en l'ordre democràtic espanyol la pedra de toc de tota reivindicació feminista com a resposta a la insostenible i clarament constatable desigualtat entre gèneres en la majoria dels àmbits de convivència.⁶⁴ Comparteix, doncs, la reivindicació de la necessitat d'equiparar drets entre el nombre poblacional més elevat, com és preceptiu en el cas de qualsevol política d'habitatge. D'altra banda, la perspectiva feminista ha assumit la singularitat de la seua mirada. Es pre-

senta com una perspectiva concreta i diferenciada a l'hora d'abordar la convivència i estructurar la societat. Aporta una nova perspectiva per a la resolució dels conflictes urbans des de l'assumpció de la diferència.⁶⁵ En la mesura que les tasques i les aproximacions interpersonals que la caracteritzen es puguen fer extensives al conjunt de la societat, la societat aconseguiria quotes més altes de cohesió i implicació a favor d'una societat més justa i sostenible. Comparteix, doncs, així mateix, el caràcter inclusiu i de dignificació amb tota política d'habitatge amb enfocament social.

En essència, aquests pols de tensió, entre la igualtat i la diferència,⁶⁶ es troben presents en qualsevol política d'habitatge. Especialment, quan a aquestes dues màximes de la justícia social s'ha de sumar la satisfacció necessària d'una necessitat compartida per tots, com és dotar-nos de recer, i la manera plural de concretar-ho en una manera d'habitar. Com es poden combinar els dos des de la justícia social és el desafiament més gran que aquest llibre blanc pretén abordar.

La tradició feminista ens ha llegat, sobre això, un valuós punt de partida: la necessitat de no confondre en la perspectiva de gènere les causes amb els efectes.⁶⁷ D'una banda, les determinacions biològiques han produït efectes reals en els cossos i en les ments. D'altra banda, els mecanismes de socialització de qualsevol cultura han fet seues

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, núm. 2, pàg. 187-202.

63. Vegeu, per exemple, els llibres de Dolores Hayden *The Grand Domestic Revolution: A History of Feminist Designs for American Houses, Neighborhoods and Cities* i *Redisigning the American Dream: The Future of Housing, Work and Family Life*.

64. "Situació en què tots els éssers humans són lliures de desenvolupar les seues capacitats personals i de prendre decisions, sense les limitacions imposades pels rols estrictes tradicionals i en la qual es tenen en compte, es valoren i es potencien de la mateixa manera les diferents conductes, aspiracions i necessitats d'homes i dones." *Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género*, pàg. 5.

65. En una versió moderada, el feminisme de la diferència va pretendre desplaçar la polarització de l'igualitarisme des de la contraposició igualtat/diferència cap a la d'igualtat/desigualtat, i va possibilitar d'aquesta manera una reivindicació de la diferència de la dona respecte de l'home com un valor democràtic. Vegeu, per exemple, Sendón de León, V. (2006): *Matria: el horizonte de lo posible* (2006). Madrid: Editorial Siglo XXI.

66. Amorós, C. (1994): *Feminismo: igualdad y diferencia*. Mèxic: Colección Libros del PUEG, UNAM.

67. La "perspectiva de gènere" és una categoria analítica que sorgeix en el marc de la lluita feminista contra la desigualtat entre l'home i la dona. En concret, suposa un reconeixement de l'asimetria en les relacions de poder entre gèneres, assumeix que s'han conformat culturalment i històricament, i les emmarca en la pluralitat social (classe, ètnia, edat, preferència sexual i religió).

aquestes manifestacions fisiològiques,⁶⁸ i les han traslladades de l'àmbit del que és purament material al terreny del que és simbòlic. La fal·làcia consistiria, per tant, a presentar el que és merament una construcció social naturalitzada, és a dir, la identificació dels gèneres amb hàbits sexuals, com un fonament natural i, per tant, determinista. En la seua radical aplicació, aquesta tesi porta a identificar la desigualtat entre gèneres, no tant en la divisió sexual de la societat, sinó en comportaments concrets que, d'una manera idiosincràtica, en les societats occidentals estan culturalment condensats en la figura simbòlica masculina i, més concretament, en la dominació masculina entesa com el tret cultural simbòlicament adherit a una identitat sexual.⁶⁹

Si es té en compte aquesta premissa, tota acció política que vulga revertir l'estat actual de desigualtat (que, en última instància, s'ha d'entendre com una coacció a la llibertat i un impediment a la justícia social), per tant, ha d'intervindre contra les causes de tota dominació amb la finalitat de corregir la desigualtat i respectar la diferència.⁷⁰ Aquest ordre social estructura les institucions, les empreses, les xarxes socials, etc. Es reproduïx en les escoles i universitats. I queda clarament evidenciat en l'àmbit domèstic.⁷¹ Es transmet en qualsevol espai social amb independència de qui siga l'emissor i qui siga el receptor. D'aquesta manera, alliberar les dones de la dominació, és a

dir, alliberar-les de les estructures objectives i adquirides que els han imposat, no és ja només un alliberament de la dominació de l'home sobre la dona, fruit de les desigualtats per a corregir, sinó també un alliberament d'un hàbit masculí des del punt de vista idiosincràtic, que bé es pot manifestar amb independència del gènere.⁷² De la mateixa manera, alliberar d'aquesta dominació implicaria alliberar, al seu torn, els homes de les estructures que els espenten a reproduir-les i a aplicar-les. De la denúncia de la desigualtat es pot passar així a localitzar en l'origen de la desigualtat el focus d'atenció.⁷³ Es tracta, en definitiva, d'entendre la no-atenció al dret a un habitatge no tant com una desigualtat, sinó com una injustícia.

68. Eagly, A. H. i Wood, W. (1999): "The origins of sex differences in human behaviour: Evolved dispositions versus social roles", en *American Psychologist*, 54.

69. Tal com ho planteja, per exemple, Judith Butler (1990: 8), "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*. Nova York: Routledge, pàg. 8.

70. Bourdieu, P. (2000): *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama, pàg. 83-84.

71. Aquestes estructures tenen el correlat en el disseny dels habitatges. Vegeu Kanes Weisman, L. (1992): *Discrimination by Design*. Chicago: University of Illinois Press.

72. És el cas, per exemple, de la violència intragènere que afecta gais, lesbianes, bisexuals i transsexuals a Espanya. En l'informe recent elaborat per l'associació COGAM (mostra de 900 persones LGTBI), el 30 % d'homosexuals reconeix haver exercit violència contra la seua parella (el 26,56 % en homes i el 33,85 % en dones). En una investigació anterior, Antonio Ortega López (2014) va xifrar que el 70 % dels homes gais enquestats reconeixien haver sigut víctimes de violència de les seues parelles. Observeu la distància respecte de l'exercida contra la dona per part de l'home quantificada en un 12,5 % segons la Macroenquesta de violència contra la dona 2015. Vegeu, així mateix, la compareixença al Congrés dels Diputats (Subcomissió per a l'Estudi del Funcionament de la Llei Orgànica 1/2004) "Homofòbia i violència intragènere" d'Inmaculada Mujika Flores, directora de l'associació ALDARTE, el 19 de maig de 2009, publicada en <http://www.pensamientocritico.org/inmmuj1109.html>

73. Tant des d'un punt de vista teòric com des de la pràctica política, l'igualitarisme majoritari liberal a Occident ha traduït la màxima democràtica de la igualtat en la correcció de les diferències per mitjà de nous mecanismes compensatoris (redistribució, discriminació positiva...). En canvi, una aproximació genuïnament democràtica només pot abordar-ho des de la necessitat d'eradicar la dominació que origina aquesta desigualtat. Vegeu especialment "Justice, Equality, and Freedom" en diversos autors (2008): *The Oxford Handbook of Political Theory*. Johan S. Dryzek, Bonnie Honig i Anne Phillips (ed.). Oxford University Press.

3.1.3.2. Feminitzar l'habitatge

El moviment feminista ha contribuït a ampliar l'espectre de reivindicacions en introduir en l'àmbit polític elements que, justament per la prevalença d'una estructura androcèntrica, s'havien ignorat fins aleshores, bé per considerar-se propis de l'esfera de l'àmbit privat, bé per allunyar-se de les línies estratègiques dictades des d'instàncies amb interessos divergents. Cal insistir, en aquest sentit, en el valor de la perspectiva de la dona pel que fa a qüestions d'habitabilitat. A pesar que les dones han sigut les usuàries involucrades més intensament a l'espai domèstic, i que encara hui continuen sent-ho, pràcticament no s'ha comptat amb la seua intervenció directa en el disseny i la construcció dels habitatges.⁷⁴ Des de la perspectiva d'un tracte equitatiu, això suposa ja, per si mateix, una anomalia. Però, a més, implica un malbaratament social en la mesura en què són elles, des de l'experiència concreta, les que poden aportar una perspectiva nova fonamentada en noves claus de convivència. Per tant, és peremptori fer valdre la seua opinió, al mateix temps que s'ha de promoure la corresponsabilitat de l'home en l'entorn privat, en el manteniment i la cura de la llar i les persones. Visibilitzar, d'altra banda, unes tasques que històricament s'han obviat en les discussions públiques suposa un treball de justícia social.⁷⁵

Però "feminitzar l'habitatge" no vol només apel·lar a la restitució de la dignitat del paper de la dona en l'habitatge. Ni tampoc és desitjable que a favor

de la lluita per la igualtat de gènere s'instaure un nou tipus d'universalisme fictici, i trasllade l'efecte de la dominació masculina a un altre terreny, amb el pretext de combatre les posicions dominants. No es poden oblidar les reivindicacions polítiques més àmplies que aspiren a corregir desequilibris perpetuats per les relacions de dominació entre sexes. En cas contrari, es corre el risc de ser finalment invisibilitzades quan s'assimilen a lògiques contràries a un nou ordre postandrocèntric. Es tracta, ans al contrari, d'afavorir que la lluita de la dona, així com la d'altres grups discriminats, se sume a l'acció política més enllà de les lluites meteoritzades de xicotets grups d'interès. La seua perspectiva concreta, al si del moviment social i basant-se en les estructures organitzatives, és un valor que s'ha d'aprofitar col·lectivament. El risc d'assimilació acrítica en les normes ordinàries de l'acció política, l'allunyament de les seues preocupacions i els seus propis interessos s'han d'evitar. Convocar les dones i altres col·lectius a comprometre's en una acció política que transcendisca els interessos particulars implica que treballen a favor d'un canvi col·lectiu.⁷⁶ El fet d'implementar en aquests moviments socials formes d'organització i propostes transformadores que poden revertir l'estructura que eternitza la seua subordinació és un corol·lari.

Es tracta, en suma, de rescatar el llegat de la tradició feminista i traslladar-lo a l'àmbit domèstic.

74. "En aquest procés de solidaritat i transvasaments intergeneracionals en les famílies, el paper econòmic de les dones és molt més intens del que generalment es reconeix. La imatge legal i administrativitzada de la família deixa les dones en un lloc secundari perquè no han sigut 'caps de família' ni 'persona principal', 'sustentadora', 'activa', 'depositàries de la pàtria potestat' o 'iniciadores del cognom'. Però, en realitat, l'eix de continuïtat social i econòmica de les generacions depén a Espanya més de les dones que dels homes. Les relacions més intenses no es produeixen en la línia familiar del pare, sinó en la de la mare: la proporció de familiars pertanyents a la línia materna en les llars és el doble que la dels pertanyents a la línia paterna. Això es reflecteix en la transmissió del capital simbòlic i els recursos no monetaris, tan importants com la transmissió legal o patrimonial." Durán (2008): *op. cit.*, pàg. 163-164.

75. Cal implementar mesures de visibilització per a "conèixer i aprehendre la realitat, des d'un subjecte diferenciat" (*Guia para la incorporación de la perspectiva de género*, pàg. 18).

76. Certes experiències remetent al valor d'incorporar l'experiència concreta, per exemple, de persones amb mobilitat reduïda al disseny arquitectònic. Vegeu 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).

Feminitzar l'habitatge es concreta, doncs, en la conjunció d'aquests dos pols. D'una banda, el llegat feminista aplicat a l'àmbit domèstic i, d'altra banda, dotar les polítiques d'habitatge i, per extensió, la seua regulació tècnica de qualitats culturalment atribuïdes a la dona. D'aquest context de reflexió es poden extraure, almenys, tres línies d'intervenció en l'espai domèstic des de la perspectiva de la feminització de l'habitatge.⁷⁷

En primer lloc, cal reivindicar el valor del cos. La qualitat de la vida domèstica, especialment des de la perspectiva de la diversitat dels seus habitants depén fonamentalment de la interacció de les qualitats espacials i de disseny amb l'organicitat del cos. S'és vulnerable, es té necessitats insatisfetes perquè s'és cos.⁷⁸ En segon lloc, cal normalitzar la dependència com un vincle positiu. Contra el mite de l'autodeterminació, es tracta de reivindicar el valor de la necessitat com a canvi de paradigma en les relacions interpersonals i com a mecanisme de cohesió social en la seua translació a l'habitatge.⁷⁹ S'és interdependent, no ja només en l'àmbit social, sinó també en l'àmbit ecosistèmic. Aquesta assumpció pot suposar una nova via de rematerialització del discurs de l'economia o de la política. Finalment, s'ha de prioritzar la vida en el sentit relacional. El disseny de l'habitatge ha de ser inclusiu, s'ha d'entendre en la dimensió conciliadora.⁸⁰

Feminitzar l'habitatge apel·la al llegat feminista aplicat a l'àmbit domèstic i dota les polítiques d'habitatge de qualitats pròpies de la perspectiva de gènere.

77. Ha sigut molt útil per a establir aquestes prioritats l'article 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, pàg. 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. Vegeu Imrie R. i Hall P. (2001): *Inclusive design*. Londres: Routledge. "El concepte de conciliació obliga a pensar la ciutat i l'espai construït de forma integral, com un sistema on cada element té un paper fonamental per al conjunt", Gea21 (2007): *Viviendas que concilian: la perspectiva de género aplicada a las viviendas de nueva construcción*. Madrid: Regidoria d'Igualtat i Ocupació. Ajuntament de Fuenlabrada, pàg. 15.

3.1.4. L'equitat habitacional

“Allò equitatiu i allò just són una mateixa cosa; i encara que siguin bones les dues, l'única diferència que hi ha entre aquests és que tot allò equitatiu és millor encara. La dificultat rau en el fet que allò equitatiu, que és just, no és el que és just legal, sinó una joiosa rectificació de la justícia rigorosament legal. La causa d'aquesta diferència és que la llei necessàriament és sempre general i que hi ha certs objectes sobre els quals no es pot estatuir convenientment per mitjà de disposicions generals i així en totes les qüestions respecte de les quals és absolutament inevitable decidir d'una manera purament general, sense que siga possible fer-la bé, la llei es limita als casos més ordinaris, sense que dissimule els buits que deixa.”

Aristòtil, *Moral a Nicómaco*, llibre V, capítol X



Amb l'equitat habitacional, es volen respondre les tres reflexions anticipades sobre la vida, el dret i la justícia en l'àmbit de l'habitatge. Es tractaria, en primer lloc, de situar en el centre de la política d'habitatge la premissa d'anteposar els habitants a qualsevol altre criteri i les seues necessitats concretes. Al temps, consisteix a reconèixer el potencial transformadors de la materialitat. Aquest gir hauria d'immunitzar l'arquitectura contra pràctiques que han esdevingut sistèmiques en la mesura en què el focus se centraria a ajustar la realitat construïda amb la necessitat concreta dels que l'habiten, atenent la multiplicitat i corregint els mecanismes de consolidació de les desigualtats.

L'estratègia que cal implementar consisteix a con- jugar la dimensió social amb la privada en l'habitatge de manera que les dues entaulen un diàleg emancipatori i mútuament enriquidor. Algunes característiques dels nous models de convivència poden afavorir aquest objectiu. D'altres, en canvi, el perjudiquen. Un habitatge pot afavorir o entorpir les relacions socials, pot propiciar un cert tipus de ciutat, un model de vida. El límit entre l'habitatge i la ciutat hui és difús. El compliment estricte de la normativa vigent és, de fet, ja per si mateix un mecanisme que propicia un tipus de ciutat. La polaritat entre ciutat i habitatge troba un límit clar si es veu des de la perspectiva de l'equitat: el carrer i la casa, l'àmbit públic i el privat es difuminen. L'anonimat i la vida de barri... Qüestions de petita escala i

no per això de menys magnitud, com la proximitat de l'habitatge a l'espai de treball repercuteixen radicalment en aquestes qüestions.

Aquest enfocament parteix del reconeixement de les condicions específiques de cada persona o grup social i incorpora, per tant, en les premisses de partida, l'existència de relacions de poder desiguals i factors discriminatoris. En termes jurídics, l'equitat és el mitjà per a aplicar el dret amb justícia en absència d'una norma legal explícita. Té en compte, doncs, les circumstàncies particulars. "Tempera" la llei. Això permet, en última instància, no reproduir normes ni conductes discriminatòries. Es tracta d'atendre en la seua especificitat les demandes de les múltiples aspiracions de formes de vida de la societat actual, sense renunciar a la possibilitat de continuar avançant cap a la cohesió social. Dotar l'habitatge d'un caràcter social, sense discriminar ni homogeneïtzar per això. En concret, es proposa la interpretació del terme equitat habitacional a partir de tres amplis eixos temàtics:

- a. **Flexibilitat.** Les dinàmiques actuals imposen una certa inestabilitat en l'ús de l'habitatge motivat per l'exigència de mobilitat, la flexibilitat dels nuclis familiars o l'adaptabilitat al llarg de la vida útil de l'habitatge.
- b. **Diversitat.** La societat cada vegada és més plural i, en la mesura en què aquesta diversitat es reconega, l'habitatge podrà propiciar un millor ajust amb les expectatives vitals de cada u i permetrà la seua inclusió.
- c. **Solidaritat.** Múltiples ocupacions domèstiques han sigut històricament relegades a un paper subaltern i han afectat, per tant, la dignitat de qui les exerceixen. Un habitatge ha de dignificar les tasques de la cura, del manteniment i, en general, de la gestió de la vida quotidiana. Així mateix, des d'una perspectiva ecosistèmica, aquest sentit de la solidaritat ha de poder revertir en una reinterpretació de la sostenibilitat (social, econòmica i ambiental).

3.2. Principis

En el sentit ampliat que exigeix l'equitat habitacional, l'habitatge ha de ser assumit des d'una perspectiva ecosistèmica, la qual cosa comporta el reconeixement de la seua inevitable influència a diverses escales i, quant a això, la condició pòstuma abans al·ludida imposa almenys tres enfocaments. Amb la finalitat de poder obrir la possibilitat a la continuïtat de la vida, que aquesta siga prou satisfactòria i que el mateix sistema l'aculla, convé establir els principis que regeixen aquest LBH des dels diferents marcs de sostenibilitat: social, mediambiental i econòmica.

En primer lloc, la sostenibilitat social apel·la a la capacitat per a aconseguir objectius comuns de la societat sense que, per això, es frustren les aspiracions individuals. Concerneix àrees tradicionals de la política social i noves maneres d'abordar el desafiament de l'equitat, com ara la participació ciutadana, allò comú... En segon lloc, el marc de la sostenibilitat mediambiental assenyala la incompatibilitat del ritme de consum de la civilització actual amb la capacitat de càrrega del planeta. En qualsevol dels escenaris de resposta a aquesta situació crítica, l'habitatge, especialment l'urbà, tindrà un paper central per a possibilitar l'obertura d'un horitzó de possibilitat. Finalment, el marc de la sostenibilitat econòmica, apel·la a una proposta alternativa a l'erosionat "desenvolupament sostenible", en la mesura en què s'entén que l'aposta pel desenvolupament compromet a la llarga no sola-

ment el sosteniment social i mediambiental, sinó, fins i tot, el del mateix sistema capitalista.

Des d'un punt de vista operatiu, la implantació d'aquests tres enfocaments ha d'atendre la transversalitat de les tres temporalitats, de manera que es pugui corregir del passat allò que impossibilita la implantació d'aquests enfocaments, s'obrija un present que els respecte i s'oriente l'habitatge cap a un futur que els aculla. En aquestes tres temporalitats, es basen els tres principis que orienten la implantació de les línies d'actuació d'aquest LBH: desmercantilitzar l'habitatge, socialitzar l'habitatge i ressituar l'habitatge.

3.2.1. Desmercantilitzar l'habitatge

“L’habitatge té una triple faceta dins del capitalisme (allotjament, mercaderia, capital) i les dues últimes prevalen a costa de la primera: la propietat s’ha desvinculat completament de la funció social com a allotjament. I, per a impulsar la funció social de l’habitatge, cal minimitzar-ne les facetes de mercaderia i capital, limitar l’especulació i la rendibilitat, i cal maximitzar la faceta d’allotjament i la utilització del parc residencial.”

Zarapuz, El derecho [efectivo] a la vivienda como fuente de igualdad y de desarrollo real

L’habitatge mai s’ha tractat a Espanya com un servei públic obligatori, part integrant dels serveis com la sanitat o l’educació. Més bé ha predominat la seua concepció com a patrimoni, i prevalen així connotacions mercantilistes i individualistes, fins al punt d’haver-se considerat “el pilar fluix de l’estat de benestar”.⁸¹ L’únic límit a la demanda s’ha fixat per unes lleis, en essència, promotores d’aquesta concepció.⁸²

Per afegiment, la política d’habitatge a Espanya s’ha encaminat a facilitar l’accés a l’habitatge a les persones que tenen dificultats per a fer-ho en el mercat lliure amb un pretés fi redistributiu.⁸³ I, com a agreujant de la situació, si la política d’habitatge a Espanya ja era una de les menys desenvolupades de la Unió Europea, després dels ajustos pressupostaris a partir de 2007, pràcticament la totalitat s’ha desmantellat. En 2012, es va cancel·lar la renda bàsica d’emancipació; en 2016, es va reduir a menys de la meitat respecte d’abans de la crisi el sistema de subvencions, incentius i ajudes per a la construcció d’habitatges protegits. Només algunes autonomies han mantingut en alguna mesura el suport a una política d’habitatge,⁸⁴ encara que les limitacions pressupostàries i el control financer estatal en minven significativament l’efectivitat. El procés de mercantilització de l’habitatge s’ha implementat, doncs, de manera progressiva a l’Estat espanyol amb la complicitat més o menys voluntària de les diferents administracions.⁸⁵

La transformació radical del procés productiu i dels mecanismes de distribució motivats per aquesta mercantilització de l'habitatge porta a delegar en el mercat immobiliari les condicions d'accés a l'habitatge i, fins i tot, en determina les característiques d'acord amb criteris aliens al bé comú. S'imposa el valor de canvi de l'habitatge al valor d'ús, i es justifiquen, així, pràctiques insostenibles com la tinença d'habitatges buits. Addicionalment, el valor de canvi per al propietari no depèn del valor d'ús per a l'inquilí, la qual cosa genera una desproporció entre el que el necessita i el que el té, fet que genera barreres a l'accés justament per als que més el necessiten.

Tot això limita la possibilitat de considerar-lo com un bé social objecte d'una atenció per part de l'Administració alié a les lògiques del mercat.⁸⁶ Impedeix en la pràctica considerar-lo en la seua dimensió de dret social amb capacitat inclusiva i encoratja, en definitiva, el fet que la vida social se subordine a les relacions de mercat.⁸⁷ L'Estat, juntament amb forces emancipadores, ha de fer efectiu el dret d'accés a l'habitatge. Aquest és el sentit estricte de desmercantilitzar l'habitatge: "l'extracció d'una relació social del mercat i la seua adscripció a la regulació estatal".⁸⁸

81. Torgersen, U. (1987): "Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State", en *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 4-1, pàg. 116-126.

82. "Aquest procés d'accés a la propietat dels habitatges es deu a diversos factors. El primer és de tipus legal: la Llei d'arrendaments urbans de 1964 va excloure del lliure mercat el preu dels lloguers, va desanimar la inversió privada d'aquesta activitat, va forçar de manera indirecta la demanda a dirigir-se al mercat de venda en lloc del d'arrendaments. El segon factor és econòmic: en l'economia espanyola hi ha hagut un llarg període inflacionista i un boom turístic en què la inversió immobiliària era la millor manera i la més senzilla de mantindre el poder adquisitiu de l'estalvi de les famílies. El tercer factor és de tipus polític i organitzatiu: l'accés a la propietat de l'habitatge s'ha avaluat políticament d'una manera positiva i explícita durant dècades. Per a una població que acceleradament trencava les relacions de propietat o d'arrelament en la terra, la propietat de l'habitatge aportava estabilitat i reforçava la vinculació al mercat de treball de manera que contrarestavat aquesta pèrdua. Per això, no s'han potenciat administrativament —a més dels problemes de gestió o l'oportunitat de grans negocis que ha comportat la construcció massiva per a la venda— les cooperatives de lloguer o altres fórmules jurídiques de tinença diferents de la propietat, que són molt comunes en alguns països europeus." Durán (2008): *op. cit.*, pàg. 152.

83. Rodríguez, J. (1993): "El carácter redistributivo de la política de vivienda", en *l Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria, pàg. 147-164.

84. Són casos notables les comunitats de Catalunya i el País Basc. Més recentment, la Comunitat Valenciana ha aprovat mesures legislatives dirigides a restituir en dret un habitatge (Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana).

85. Es poden identificar quatre etapes en la progressió cap a la mercantilització a Espanya: la desregulació del mercat (possibilitar l'accés homogeni per part del mercat a tot bé); la construcció de l'escassetat (generar una demanda inferior a l'oferta); la confiança en l'eficiència del mercat (la millor manera de distribuir els recursos entre la població és per mitjà de les lleis del mercat); l'acumulació de capital (extraure del mercat les plusvàlues i concentrar-les). Vegeu 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, pàg. 383.

87. Musterd, S. i Murie, A. (2002): *The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration*. Amsterdam.

88. Polanyi, K. (2007): *La gran transformació: crítica del liberalismo económico*. Madrid: Quipu.

3.2.2. Socialitzar l'habitatge

L'aproximació a la qüestió de l'equitat aplicada a l'habitatge combina dues tendències aparentment contradictòries.

L'espai domèstic es considera, d'una banda, el reducte últim de la llibertat individual. Allí on es pot exercir sense limitacions el dret a una vida autodeterminada. O a això s'aspira, almenys. La veritat és que el concepte ampliat d'autonomia de la societat occidental contemporània implica assumir una sèrie d'ingerències alienes a l'àmbit domèstic. Vist des de la perspectiva de gènere, per exemple, és evident que l'àmbit privat està travessat per multitud d'obligacions familiars i socials que constrenyen (fins a la pràctica desaparició, en alguns casos) el marge per al desenvolupament d'una vida privada plena. A aquestes dinàmiques socioculturals i econòmiques, inèrcies que tenen un llarg recorregut històric, caldria afegir ara la dissolució recent dels límits entre l'àmbit públic i el privat (penseu, per exemple, en la presència dels mitjans de comunicació en l'espai domèstic).

En segon lloc, el revers d'aquestes dues aproximacions paradigmàtiques no és menys problemàtic. L'espai domèstic, com a privatiu, és l'espai de la invisibilitat per excel·lència. Allí on s'exerceix la dominació amb més impunitat. És l'espai de la desigualtat oculta, de les vexacions silenciades. Però, igualment, el món actual proporciona un cert correctiu a aquesta tendència: les noves tecnologies



possibiliten l'obertura d'aquests reduïdes d'impunitat a l'espai públic, per exemple.

L'espai privat conjuga, així, la idea de reduïda de la llibertat amb la de l'espai de la impunitat. En l'obertura cap al públic, inevitable en l'actualitat, limita el recorregut autònom, al mateix temps que serveix de contrapunt a l'entossudiment, a l'entaforament. No obstant això, aquesta doble dialèctica només es regeix hui per dinàmiques internes dels processos que hi concorren. Queden majoritàriament fora de l'arbitri de les administracions o el bé comú i al marge de tot judici crític.

Amb l'equitat habitacional, es postula que la introducció de criteris d'equitat en l'habitatge ha de passar per regular, per força, sempre des del respecte fins al potencial de la intimitat, aquestes forces que convergeixen en l'espai domèstic. Es tracta, en última instància, de fer de l'habitatge, com va ser el cas en les avantguardes heroiques, un motor d'emancipació social. El caràcter d'emancipació i social s'ha de conjugar amb el de l'espai privat, i incorporar dels dos àmbits els elements que col·laboren en la implantació en l'habitatge d'un règim d'equitat. No es tracta només de respondre a nous estils de vida, sinó de propiciar-los. Recuperar el projecte de més importància de la modernitat arquitectònica en un sentit ampliat i crític. Combinar l'autonomia amb la convivència, en la seua tensió entre la tendència a la diferència i a la igualtat.

L'habitatge entès així ha de resultar un catalitzador del canvi social. Per aquest motiu, hauria de ser fins i tot revisable la mateixa nomenclatura referida a la unitat habitacional. "L'habitatge és l'edifici habitable, vist des de la perspectiva externa o administrativa", recorda María Ángeles Durán.⁸⁹ És comú el seu treball en àmbits que gestionen des de paràmetres tècnics, administratius o jurídics la realitat construïda amb la finalitat d'acollir persones. Per aquest motiu, en el lèxic comú comporta, habitualment, aproximacions quantitatives, estamentàries o regulatives en general. Tal com recullen, per exemple, el dret francès o les normes de l'hàbitat gallec (Decret 262/2007, de 20 de desembre, de la Xunta de Galícia), la paraula hàbitat seria molt més precisa a l'hora d'assenyalar aquest sentit ampliat d'habitatge.⁹⁰ És primordial trencar la relació dual interdependent entre el dret a l'habitatge i la unitat arquitectònica habitatge. L'hàbitat atén, d'una banda, la condició d'espai construït apte per a l'ésser humà. A més, no es refereix només a qualitats objectuals, sinó que incorpora en el significat el caràcter d'ambient ajustat als gustos i les necessitats d'algú. L'habitatge no es redueix a la pell, ja siga envolupant o interna, d'aquest contenidor. Inclou els habitants, un complex sistema de convivència amb regles socials. Adhereix al sentit merament objectual el caràcter històric de les maneres d'habitar, de les relacions interpersonals, és l'espai de la intimitat i de la socialització. Atén la idea que determina la vida familiar, comunitària i personal.

D'altra banda, a això se suma l'aproximació ecosistèmica segons la qual un hàbitat seria una àrea amb condicions apropiades per a la vida individual o d'una comunitat. Per tot això, es podria dir que la socialització de l'habitatge implica entendre'l en el seu sentit d'hàbitat.

89. Durán (2008): *op. cit.*, pàg. 139.

90. *Loi Urbanisme et Habitat*, de 2 de juliol de 2003. Hàbitat "correspond au logement dans son environnement urbain et social".

3.2.3. Ressituar l'habitatge

El tercer principi que fonamenta l'LBH apel·la a ressituar l'habitatge respecte del seu context, temporalment i geogràficament en el sentit més immediat, conceptualment i operativament en un sentit ampli. Atén, per tant, la necessitat emparada pel principi d'equitat habitacional d'orientar l'habitatge no solament cap a la satisfacció de les necessitats presents de les persones i la societat en el seu conjunt, sinó també a l'anticipació de les esdevenidores. Aquest caràcter d'anticipació, intrínsec, d'altra banda, a la mera idea de projectar, entranya en si mateix una certa paradoxa que convé analitzar, almenys, des de dues perspectives.

En primer lloc, és evident que una de les característiques fonamentals de l'habitatge obliga a poder localitzar-lo. Un habitatge, fins i tot en el sentit ampliat d'hàbitat que aquest LBH proposa, requereix una mínima permanència en una localització concreta. Per la qual cosa imposa condicionants com la durabilitat, la corporeïtat, etc., i molts altres que redunden en un cert arrelament temporal i físic. Aquesta permanència, que esdevé cultural en última instància i és necessària per a la concepció de l'habitatge com a tal, comporta, no obstant això, un cert risc. L'anticipació de necessitats futures no pot donar-se sense la incorporació de preconcepcions, de maneres de concebre l'habitatge ajustades al present i les seues inèrcies. Aquest caràcter profètic, de fet, va ser, tal vegada, el tret més durament criticat en la revisió del moviment modern.



En el límit és, efectivament, difícil de congeniar l'exigència de localització i la d'anticipació en la mesura que l'arquitectura és una disciplina que fonamentalment ha de satisfer les necessitats de l'usuari, per la qual cosa caldria preguntar-se de quina manera pot alhora qüestionar-les amb la finalitat de corregir-les i proporcionar una alternativa real a un present que es considera millorable.

Insistent en aquesta evident limitació de la capacitat d'adaptació de l'arquitectura a les noves demandes, durant l'anomenada postmodernitat arquitectònica es va arribar, fins i tot, a qüestionar la permanència de l'habitatge amb propostes com les aspiracions nòmades o la seua desmaterialització.⁹¹ Eren propostes que pretenien assenyalar la impossibilitat, des de les claus de la permanència convencional, d'establir una alternativa a la societat imperant. En qualsevol cas, aquest tipus de transgressions de la màxima de permanència de l'habitatge no apunten sinó a la seua rellevància, fins i tot quan aquesta pretén ser qüestionada. Tan cert és això, que la caducitat de l'habitatge posa en evidència la necessitat de repensar-ne la permanència. En efecte, la tensió introduïda en l'habitatge des del criteri d'equitat, això és, fonamentalment l'adaptabilitat de les seues característiques a les exigències de les persones i la societat, imposa un cert grau de flexibilitat tant en la seua conformació espacial com en la seua concepció mateixa, que obliga a revisar el criteri convencional de

permanència, al mateix temps que no es pot cedir totalment a la fantasia de la temporalitat total.

Els factors que influeixen en el problema de l'habitatge són de naturalesa molt diversa. Afecten l'evolució demogràfica de la població, el parc d'habitatges disponible (el seu estat, la quantia i les seues característiques), la renda dels individus, la intervenció pública, el model urbanístic... Afrontar el problema de l'habitatge és, per tant, afrontar un gran ventall de reptes que no solament són heterogenis i, fins i tot, per moments incompatibles, sinó que varien al llarg del temps. El gran repte del principi de ressituar l'habitatge és, per tant, aconseguir la compatibilitat entre l'exigència de permanència en l'habitatge, com a mecanisme per a impulsar un canvi estructural, i la satisfacció de l'equitat habitacional, com a garantia de satisfacció de l'adaptabilitat. Amb tal finalitat, s'han distingit tres eixos estratègics que afecten el terreny de la investigació, la innovació i la gestió en matèria d'habitatge.

91. Recordeu ací les propostes radicals formulades teòricament en el ja clàssic *Mille Plateaux* ('mil altiplans') de Deleuze i Guattari, plasmades amb projectes durant els anys setanta d'arquitectes com Toyo Ito.



Línies d'acció

DIAGNÒSTIC

Alta dependència del mercat privat, especialment el segment del lloguer

Baixes garanties de permanència en el mercat de lloguer

Disminució de l'oferta assequible per creixement de noves formes d'ús del parc residencial

Consideració de l'habitatge com un bé d'inversió

DIAGNÒSTIC

Demanda de millores en els habitatges existents

Alt percentatge d'habitatges construïts que superaran pròximament els 50 anys

Falta d'adequació dels habitatges i el seu entorn a les necessitats dels seus usuaris

DIAGNÒSTIC

Falta de solucions operatives a les necessitats actuals

Coordinació ineficient entre els agents

Insuficiència d'informació de qualitat sobre la situació residencial

Desajustament de les polítiques d'habitatge respecte de les necessitats reals

PRINCIPI

Desmercantilitzar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

A

Garantir l'accés a l'habitatge

B

Fomentar l'habitatge en règim de lloguer

C

Mobilitzar els habitatges buits

PRINCIPI

Socialitzar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

D

Impulsar un model social de rehabilitació

E

Propiciar un entorn inclusiu

F

Instaurar un model d'economia circular en l'habitatge

PRINCIPI

Ressituar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

G

Orientar l'habitatge als reptes del futur

H

Millorar la qualitat de l'habitatge

I

Adaptar la gestió en matèria d'habitatge

Desmercantilitzar l'habitatge

A

Garantir l'accés a l'habitatge

A1 Prevenció de l'exclusió residencial

- A1.1 Creació de l'Oficina d'Inclusió Residencial
- A1.2 Atenció a les persones en procés de pèrdua d'habitatge
- A1.3 Atenció als col·lectius vulnerables

A2 Lluita contra l'exclusió residencial

- A2.1 Atenció a les persones sense habitatge
- A2.2 Support a les persones sense un habitatge adequat

B

Fomentar l'habitatge en règim de lloguer

B1 Ampliació i millora del parc públic d'habitatge

- B1.1 Augment del parc públic de lloguer social
- B1.2 Millora del parc públic

B2 Foment i regulació del mercat de lloguer privat

- B2.1 Mobilització d'habitatge privat a habitatge assequible mitjançant col·laboració públicoprivada
- B2.2 Promoció de fórmules alternatives d'accés al lloguer
- B2.3 Regulació del mercat de lloguer privat
- B2.4 Foment i millora de les ajudes al lloguer

C

Mobilitzar els habitatges buits

C1 Millora de la detecció dels habitatges buits

- C1.1 Caracterització dels habitatges buits
- C1.2 Sistemes de detecció dels habitatges buits
- C1.3 Programes de conscienciació social

C2 Mobilització d'habitatges buits cap al lloguer assequible

- C2.1 Borsa de lloguer protegit per les administracions
- C2.2 Captació d'habitatge de grans tenidors
- C2.3 Mesures fiscals i coercitives

Socialitzar l'habitatge

D

Impulsar un model social de rehabilitació

D1 Millora del coneixement de l'estat de conservació del parc d'habitatge existent

- D1.1 Sistematització de la informació sobre les condicions dels habitatges existents
- D1.2 Foment de la realització d'inspeccions tècniques d'edificis
- D1.3 Elaboració de mapes d'espais urbans vulnerables i sensibles
- D1.4 Avaluació i seguiment de les rehabilitacions realitzades amb finançament públic

D2 Millora de l'estat de conservació, qualitat i sostenibilitat dels habitatges existents

- D2.1 Foment de la cultura de la rehabilitació i el manteniment dels habitatges
- D2.2 Impuls de la rehabilitació per mitjà d'ajudes econòmiques i acompanyament en la gestió
- D2.3 Establiment de mesures coercitives davant de la falta de conservació dels habitatges

D3 Defensa de la funció social dels habitatges rehabilitats amb ajudes públiques

- D3.1 Mecanisma de vinculació de les ajudes a la permanència dels ocupants de l'habitatge
- D3.2 Supeditació de les ajudes a la rehabilitació a l'ampliació del parc d'habitatge assequible

D4 Promoció de nous models de foment i gestió de la rehabilitació

- D4.1 Foment de la gestió de la rehabilitació en l'àmbit municipal
- D4.2 Establiment de nous mecanismes de finançament per a la rehabilitació
- D4.3 Racionalització dels procediments administratius
- D4.4 Impuls de la coordinació i col·laboració entre agents

E

Propiciar un entorn inclusiu

E1 Detecció i correcció de la segregació espacial

- E1.1 Promoció d'una política de sol homogenia, amb criteri de cohesió social
- E1.2 Establiment de línies estratègiques de regeneració urbana
- E1.3 Intervenció preferent en zones degradades i barris vulnerables

E2 Promoció de polítiques sectorials específiques

- E2.1 Control de la gentrificació i turistificació
- E2.2 Promoció de la mobilitat sostenible
- E2.3 Foment d'un model d'urbanisme sensible a la perspectiva de gènere

F1 Foment d'estratègies de disseny i producció que redueixen l'impacte mediambiental

- F1.1 Desenvolupament de materials, productes i processos avançats d'impacte mediambiental baix
- F1.2 Reducció de l'impacte mediambiental de la construcció d'habitatges
- F1.3 Desenvolupament urbà sostenible, inclusiu i resilient

F2 Impuls de models nous de consum i tinença que facen prevaldre l'ús sobre la propietat

- F2.1 Foment del mercat de matèries primeres secundàries
- F2.2 Models nous de tinença, ús i manteniment dels edificis d'habitatge
- F2.3 Metabolisme circular de les ciutats

F3 Gestió eficient dels recursos ja utilitzats

- F3.1 Establiment d'una estratègia integral per a la gestió dels residus
- F3.2 Regeneració contínua de l'habitatge
- F3.3 Ús intensiu del patrimoni construït

F

Instaurar un model d'economia circular en l'habitatge

Ressituar l'habitatge

G

Orientar l'habitatge als reptes del futur

G1 Diagnòstic i avaluació: Observatori de l'Habitat i la Segregació Urbana

- G1.1 Diagnòstic de la situació habitacional
- G1.2 Difusió i divulgació de la informació
- G1.3 Seguiment de les actuacions i polítiques en matèria d'habitatge
- G1.4 Forum de participació entre agents

G2 Innovació en el disseny: CaLab

- G2.1 Registre i anàlisi de l'actualitat en matèria d'habitatge
- G2.2 Investigació i experimentació sobre nous models d'habitatge
- G2.3 Formació en competències relacionades amb l'habitatge

H

Millorar la qualitat de l'habitatge

H1 Regulació de la qualitat

- H1.1 Anàlisi de l'estat actual de la qualitat en l'habitatge
- H1.2 Revisió i millora de la reglamentació en matèria d'habitatge

H2 Verificació de la qualitat

- H2.1 Definició de sistemes i procediments de control dels nivells de qualitat
- H2.2 Participació dels agents de l'edificació en el control dels nivells de qualitat

H3 Foment de la qualitat

- H3.1 Promoció de la cultura de la qualitat en la ciutadania
- H3.2 Instruments tècnics de suport als professionals
- H3.3 Reconeixement de la qualitat
- H3.4 Millora de la qualificació professional del sector i la qualitat de l'ocupació
- H3.5 Augment de la competitivitat i qualitat del sector empresarial
- H3.6 Incentius econòmics a la qualitat
- H3.7 HD+i en l'àmbit de la qualitat dels habitatges

I

Adaptar la gestió en matèria d'habitatge

I1 Coordinació de les actuacions mitjançant una oficina central d'habitatge

- I1.1 Definició d'un procediment de gestió integral
- I1.2 Coordinació entre administracions
- I1.3 Seguiment i avaluació de la política d'habitatge
- I1.4 Mediació publicoprivada

I2 Acostament de la informació i simplificació dels tràmits administratius

- I2.1 Creació d'una xarxa d'oficines locals d'habitatge
- I2.2 Tramitació administrativa
- I2.3 Informació i assessorament
- I2.4 Gestió de la borsa d'habitatges
- I2.5 Fiscalització i mediació
- I2.6 Participació

Desmercantilitzar l'habitatge

A1 Prevenció de l'exclusió residencial

- A1.1 Creació de l'Oficina d'Inclusió Residencial
- A1.2 Atenció a les persones en procés de pèrdua d'habitatge
- A1.3 Atenció als col·lectius vulnerables

A2 Lluita contra l'exclusió residencial

- A2.1 Atenció a les persones sense habitatge
- A2.2 Suport a les persones sense un habitatge adequat

A

**Garantir l'accés a
l'habitatge**

181

Tal com s'ha apuntat en els principis que regeixen aquest llibre blanc, la impossibilitat d'exercir el dret a un habitatge adequat afecta transversalment el compliment correcte d'altres drets fonamentals. En aquest sentit, amb la finalitat d'assenyalar que la falta d'accés a l'habitatge transcendeix categories com la pobresa, en la qual tradicionalment s'havia classificat, ha prosperat recentment el concepte d'"exclusió residencial". En un sentit ampli, l'exclusió social inclou les set dimensions bàsiques del dret social: treball, ingressos, educació, salut, participació, habitatge i relacions sociofamiliars.⁹² A Europa, aquesta substitució s'ha consolidat des dels anys noranta,⁹³ de manera que les deficiències i la precarietat de l'habitatge, així com la seua dificultat en l'accés a aquest, participen en els índexs d'exclusió social.

L'exclusió residencial, en aquest sentit, constitueix una vulneració dels requisits mínims exigibles a l'habitatge en termes d'assequibilitat (sufragar un habitatge sense que això comprometa la satisfacció de la resta de dimensions bàsiques del dret social), d'adequació (que les característiques de l'habitatge s'ajusten a les necessitats dels seus habitants) i d'estabilitat (que el dret de gaudi s'antepose al dret de propietat).⁹⁴ Es poden identificar almenys dos tipus d'exclusió residencial, les dues subjectes a transvasaments d'una a l'altra d'acord amb el context (legislatiu, polític i socioeconòmic). La primera, l'exclusió residencial estructural, concorre quan l'exclusió social i la residencial coincideixen, de manera que es realimenten en les seues causes i conseqüències. En la segona, l'exclusió residencial no estructural, els mecanismes de solidaritat aconseguen evitar la simultaneïtat entre l'exclusió social i la residencial, si bé la integració social no està garantida i l'accés a l'habitatge en el mercat no és autònom. L'acció concreta contra l'emergència residencial ha de combinar, doncs, dues estratègies que s'han d'implantar en paral·lel.

Atendre l'exclusió residencial és la condició de partida de tot pla d'habitatge en la mesura en què es fonamenta en la concepció de l'habitatge com un dret que genera obligacions per als tenidors en general, i molt especialment per a l'Administració. Garantir l'accés a l'habitatge suposa, doncs, en primer lloc, previndre l'exclusió residencial en totes les seues concrecions. Més específicament, en aquest àmbit, ha d'ocupar especial rellevància l'atenció a col·lectius vulnerables, de manera que l'Administració es pugui avançar a les situacions d'urgència sobrevinguda (en molts casos previsibles). Però s'ha d'implantar igualment una labor sòlida de lluita contra l'exclusió residencial per a pal·liar, d'una banda, la urgència de dotar d'habitatge aquells que no disposen de recursos per a sufragar-lo i, de l'altra banda, per a millorar les condicions i la qualitat dels habitatges que no poden ser considerats adequats.

92. Subirats, J. (dir.) (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundació BBVA, en http://w3.grupobbva.com/TLFBIndex_pub.jsp.

93. Hernández Pedreño, M. (coord.) (2008): *Exclusión social y desigualdad*. Múrcia: Editum.

94. Cortés, L. (2004): "Indagaciones sobre exclusión residencial", en *Arxius*, 10, pàg. 39-55.

A1 Prevenció de l'exclusió residencial

A1.1 Creació de l'Oficina d'Inclusió Residencial

L'agilitat i l'anticipació són les claus de l'èxit d'una tasca de prevenció correcta. Per això, la creació d'una unitat especialitzada en l'exclusió residencial ha de ser una de les primeres actuacions que cal emprendre.⁹⁵ Entre les funcions que té, cal destacar la de recaptar informació i la de coordinar organismes, d'una banda i de l'altra, la d'agilitzar els tràmits de manera que les tasques de prevenció puguin ser efectives.

Informació i seguiment

En primer lloc, és convenient dotar l'Oficina d'Inclusió Residencial de mecanismes per a poder tindre informació actualitzada que permeta previndre la pèrdua de l'habitatge o, en general, l'exclusió residencial. Les oficines d'inclusió residencial poden ser un punt de referència per a la població en aquest sentit, un lloc al qual recórrer perquè es pugui atendre de manera particularitzada cada cas.

Així mateix, aquesta oficina serà l'encarregada de dur a terme les tasques necessàries de seguiment als casos assistits, així com a les mesures implementades. Això és necessari, d'una banda, per a previndre les recaigudes freqüents, així com per a poder avaluar internament l'eficàcia de les decisions adoptades. Per a fer-ho, es podrà crear una comissió amb la participació de la conselleria competent en matèria de benestar social.

Coordinació i mediació

Especialment pel que fa a la prevenció, l'Administració més directament afectada per l'exclusió residencial és la local, especialment els ajuntaments. Per a intervindre, cal, per tant, comptar amb la seua mediació i el seu coneixement de la casuística. A més, els serveis socials i els organismes gestors de l'habitatge públic, els dos a escala autonòmica, són igualment necessaris. Per això, es fa indispensable, en el cas concret de la prevenció de l'exclusió residencial, una tasca especialment àgil de coordinació.

L'Oficina d'Inclusió Residencial recollirà informació sobre exclusió residencial i coordinarà els diferents organismes implicats en la inclusió residencial per a garantir una tasca àgil i efectiva.

⁹⁵ Vegeu, com a exemple de gestió en aquest cas municipal, la Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER) de l'Ajuntament de Barcelona.

L'amença de pèrdua d'habitatge, en qualsevol de les formes de tinença, requereix una intervenció decidida de l'Administració i una sensibilització general.

En segon lloc, s'han d'organitzar estructures de mediació per a incorporar l'accés a possibles solucions: ajudes al lloguer, pagament de la hipoteca, avantatges fiscals o reduccions d'impostos... Una de les mesures més efectives per a la prevenció de l'exclusió residencial és anticipar-se a les causes que la provoquen. Un exemple paradigmàtic d'això és el cas d'aquelles persones que, tot i que el seu habitatge reuneix les condicions necessàries per a ser considerat adequat, no disposen de recursos necessaris per a sufragar les despeses dels subministraments bàsics, l'aigua, la llum i el gas. La pobresa energètica és un fenomen d'exclusió habitacional que afecta de manera extrema el 4,2 % de les unitats de convivència de la Comunitat Valenciana i de manera més moderada el 34,2 % (ENDH 2017). Atendre la pobresa energètica suposa, primer de tot, establir un nou protocol que regule els talls de subministrament per part de les empreses subministradores i millorar la coordinació amb altres departaments amb competències inclusives. És fonamental anticipar-se al tall efectiu, bé per mandat judicial, bé perquè l'Administració n'assumeix el cost, en la mesura en què suposa un impacte considerable en els afectats i un sobrecost a l'hora de restablir el subministrament.

A1.2 Atenció a les persones en procés de pèrdua d'habitatge

En la població de la Comunitat Valenciana, segons l'ENDH 2017, hi ha un consens quasi unànime a favor de millorar les dotacions públiques per a implementar mesures de protecció per a les persones amenaçades de ser desnonades. És, sens dubte, un problema punyent en l'opinió pública.

La pèrdua d'habitatge, en termes generals, es dona o bé per pèrdua de la propietat, o bé per rescissió de la tinença en lloguer. Els llançaments per execució hipotecària, segons el Consell General del Poder Judicial, han registrat un màxim en 2014 de més de 6.200. La dada més recent de 2016 iguala la de 2013 en unes 5.300. En l'estadística de l'INE, s'observa que els habitatges usats registren més execucions hipotecàries que els nous des de 2014, tot i que van disminuint i convergint amb aquests. Mostra, de tota manera, una tendència registrada en el *boom*: l'adquisició d'habitatge per sectors més vulnerables es va efectuar de manera significativa sobre els habitatges existents. D'altra banda, des que hi ha dades, es compten uns 4.000 llançaments en aplicació de la LAU a la Comunitat Valenciana, una xifra amb oscil·lacions lleugeres, però bastant homogènia.

En aquest context, cal destacar el paper central de l'Oficina contra l'Exclusió Residencial a l'hora d'atendre particularitzadament les persones en procés de pèrdua d'habitatge per mitjà de tres procediments concrets.

En primer lloc, cal millorar els canals d'informació. Dades com els casos d'inici d'execució de desnonament han d'arribar a les instàncies adequades amb la màxima celeritat. El mitjà més eficaç és l'autoritat judicial que els executa, en què l'Administració autonòmica pot exercir un paper coordinador de gran importància.

En termes generals, la causa majoritària de pèrdua d'habitatge és la no-renovació del contracte de lloguer o els augments inassumibles del preu. És el que es coneix com a "desnonaments invisibles". Això reforça, per tant, la necessitat de revisar el marc legislatiu. D'altra banda, els impagaments són, així mateix, un factor notable de pèrdua d'habitatge. Cal, per tant, destinar recursos estables per a abordar els pagaments d'urgència en matèria de lloguer o hipoteques per a atendre els casos de necessitats sobrevingudes amb la precaució, com s'ha assenyalat en l'anàlisi, de no desincentivar el pagament a ingressos iguals. En els casos de necessitats estructurals que afecten persones en habitatges propis, es poden valorar mecanismes com el lloguer social garantit a canvi de la renúncia a la propietat a favor de l'Administració. Tot això obliga a millorar els mecanismes de mediació i de negociació publicoprivada.

Finalment, en cas de no poder evitar el desnonament per falta d'acord amb la propietat, s'ha de proporcionar una alternativa preferentment en lloguer social públic o, arribat el cas, recorrent al lloguer del mercat privat per mitjà d'ajudes al lloguer o despeses de subministraments, o fórmules preferents com l'habitatge de lloguer assequible. Aquest recurs, però, s'haurà d'entendre com a transitori, ja que s'ha de passar a les llistes prioritàries de candidats al lloguer social públic.

La identificació de col·lectius vulnerables té el propòsit de poder implementar mesures ajustades a les seues necessitats específiques. És necessari, no obstant això, considerar-los en el seu caràcter dinàmic i híbrid per a previndre efectes d'estigmatització.

A1.3 Atenció als col·lectius vulnerables

Tota política d'habitatge ha de partir del reconeixement de l'existència d'una sèrie de col·lectius especialment vulnerables. La identificació d'aquests col·lectius s'ha efectuat per criteris majoritàriament estàtics, basats en supòsits de discriminació d'acord amb les circumstàncies econòmiques, culturals o ètniques pertinents. Però la veritat és que es tracta majoritàriament de col·lectius oberts, de manera que es pot donar el cas que un bon nombre de persones puguen formar part de diversos simultàniament. I, des del punt de vista de la trajectòria vital, cal assumir també en l'anàlisi que tota persona és susceptible de formar part en algun moment d'algun d'aquests col·lectius vulnerables. De fet, tant les causes de la seua vulnerabilitat com les mesures necessàries per a pal·liar-les estan interrelacionades. S'ha de tindre, per tant, una consideració especial a la perspectiva dinàmica d'aquests grups i fomentar les solucions comunes que promoguen la diversitat en els resultats.

Dones

Les dones, fins i tot en la pertinença d'aquestes a unitats de convivència, han sigut històricament un col·lectiu especialment vulnerable en matèria d'habitatge. Tot i que el règim de tinença de l'habitatge no presente diferències significatives en el cas de la propietat segons l'ENDH (2017), qüestions com el pitjor accés al mercat de treball han fet d'aquest col·lectiu un grup amb menys capacitat d'adaptació a les noves conjuntures econòmiques. Tot i que la crisi econòmica ha afectat principalment l'ocupació masculina, les dones continuen presentant índexs desavantatjats tant pel que fa a la desocupació (18,7 % davant del 15,8 % entre homes, segons l'EPA 2018) com de remuneració (breixa salarial del 34 %, 4 punts superior a la mitjana estatal, segons l'Enquesta d'estructura salarial).

En aquest context, les llars monoparentals amb una dona al capdavant, les dones viudes o joves són especialment vulnerables. A més, tot i la seua invisibilitat en les estadístiques convencionals, són col·lectius amb un risc d'exclusió residencial elevat les dones víctimes de violència domèstica, les prostitutes, les víctimes d'explotació sexual i les dones exconvictes. En termes generals, les polítiques generals d'habitatge, basades fonamentalment en una ajuda permanent a l'accés a

l'habitatge per mitjà del lloguer social i mesures d'emergència encaminades a previndre l'exclusió residencial, són mesures que, tenint en compte la transversalitat de la casuística de gènere i els elevats índexs relatius de vulnerabilitat, beneficiaran principalment les dones. Tot i això, ateses les particularitats d'aquest col·lectiu, convé implementar igualment mesures concretes i ajustades a les seues necessitats específiques.

En el cas de les dones que exerceixen la prostitució, víctimes d'explotació sexual, exconvictes o víctimes de violència de gènere, s'han d'abordar amb plans multisectorials específics. La coordinació entre tots els serveis implicats, com són els cossos de seguretat, serveis socials i assistencials, serveis sanitaris, etc., ha de ser àgil i efectiva. És igualment necessari treballar amb el tercer sector que ja té experiència en la perspectiva de gènere i millorar la informació estadística amb la incorporació dels elements esmentats.

Per a les víctimes de violència de gènere, cal flexibilitzar els criteris per a poder accedir a un habitatge social o incloure aquesta dada com a element addicional. En concret, els criteris d'ingressos, els requisits jurídics o de tinença d'habitatge (explorar la possibilitat d'una permuta, per exemple) s'han de modular en funció de la situació particular que corresponga. La necessitat sobrevinguda d'habitatge s'ha d'atendre amb la màxima diligència i confidencialitat, per a la qual cosa l'Administració destinarà un habitatge públic en règim de lloguer i n'ajustarà la quota al nivell d'ingressos.⁹⁶

Persones majors

Les persones majors conformen un dels grups més vulnerables en matèria d'habitatge atés que, en un alt percentatge, coincideixen la precarietat econòmica amb la seua dependència creixent i inevitable (tot i que en termes relatius destinen un percentatge inferior dels seus ingressos al pagament de l'habitatge que altres col·lectius). A escala quantitativa, dues tendències de la societat actual indiquen que l'envelliment de la població és una tendència creixent: la caiguda de la natalitat i l'augment de l'esperança de vida. Així mateix, no només augmenta la ràtio de gent major, sinó que augmenta el "sobreenvelliment" de la població: la ràtio de persones de més de 80 anys. Tot això porta a considerar l'atenció a aquest col·lectiu un dels màxims reptes sectorials de la política d'habitatge, especialment en matèria de prevenció de l'exclusió residencial.

Introduir la perspectiva de gènere en la política d'habitatge implicaria, en primer lloc, introduir de manera generalitzada criteris de gènere en l'adjudicació d'habitatge social i l'accés a ajudes. Addicionalment, cal atendre les particularitats de cada cas concret.

96. Bosch Meda, J. (2017): "Políticas de vivienda con perspectiva de género: un análisis desde la crisis", en diversos autors (2017): *Género y política urbana*. València: Institut Valencià de l'Edificació, pàg. 106-108.

Es tracta d'un col·lectiu molt heterogeni. La casuística va des de la gent major sense habitatge a l'espera d'una residència pública, fins a aquells que es valen per si mateixos sense problemes. No obstant això, sí que es pot establir un perfil majoritari: dona de 70 a 85 anys, d'unitat de convivència d'una o dues persones, baixos ingressos, propietària (estadística del padró continu a 1 de gener de 2017). Aquestes persones habiten sovint àrees residencials caracteritzades per presentar deficiències: als centres històrics urbans (amb edificacions principalment anteriors a 1950, amb l'agreujant de falta de serveis i dificultats en l'accessibilitat urbana), i les perifèries urbanes on predominen construccions de baixa qualitat dels anys seixanta i setanta que ja manifesten creixents deficiències estructurals i constructives. Un denominador comú en aquest àmbit seria, doncs, el d'habitatge amb problemes d'accessibilitat (sense ascensor, sense banys adaptats...), amb deficiències en la conservació i baix nivell d'accés a serveis. A la Comunitat Valenciana, quasi una quarta part dels habitatges en edificis de 3 o més pisos no disposa d'ascensor i quasi el 65 % dels habitatges no estan adaptats a persones amb mobilitat reduïda o majors de 65 anys (ENDH 2017).

En línia amb les polítiques per a persones majors, en general, l'eix director de tota política d'habitatge dirigida específicament a aquest col·lectiu ha de promoure l'envelliment actiu.⁹⁷ Tota mesura implementada haurà de procurar dotar, per tant, les persones majors, durant el màxim temps possible, del grau més elevat d'autonomia que puguin assolir, per la qual cosa és necessària una coordinació activa amb els serveis socials i assistencials, principalment amb atenció domiciliària i sanitària. En aquest sentit, coincideixen els especialistes a assenyalar la importància de garantir la permanència al seu habitatge el màxim temps possible.⁹⁸ Es poden, per tant, determinar dos grans eixos d'actuació.

En primer lloc, a curt termini, cal insistir en la necessitat de dotar el parc públic i privat d'habitatges de places adaptades a les necessitats d'aquest col·lectiu en previsió que no puguin estar més temps a les seues cases amb la premissa ja esmentada de modular el nivell d'assistència al seu grau de dependència i vetllant sempre per proporcionar la màxima autonomia possible. En aquest sentit, experiències com les cases tutelades han donat bons resultats en la mesura en què optimitzen els serveis assistencials al mateix temps que solucionen un altre dels problemes més estesos en aquest col·lectiu: la soledat.

97. Vegeu diversos autors (2011): *Libro Blanco del envejecimiento activo*. Madrid: Ministeri de Sanitat, Política Social i Igualtat, pàg. 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*.

A l'hora d'afrontar l'adaptació dels habitatges, es poden destacar quatre grans característiques: inadaptació interior de l'habitatge a les condicions i necessitats de la vellesa, problemes d'accessibilitat en el conjunt d'espais comuns de l'edifici i espai públic, agreujades per les dificultats econòmiques per a afrontar el cost del lloguer o el manteniment de l'habitatge. En aquest context, s'han d'afrontar de manera diferenciada dos casos: els propietaris o les propietàries de l'habitatge, i aquells i aquelles que estan de lloguer o en una altra forma de tinença que no siga en propietat.

En el cas de propietaris que no tenen recursos per a afrontar les reformes o adaptacions necessàries dels seus habitatges, l'Administració autonòmica pot, en coordinació amb l'oficina local d'habitatge afectada i l'Oficina contra l'Exclusió Residencial, donar suport per diferents vies. Sovint s'ha destinat a aquest efecte partides a fons perdut, especialment en els casos de problemes d'accessibilitat (ajudes a la instal·lació d'ascensors o adaptació dels banys, per exemple). Altres vies per explorar, en coordinació amb les entitats financeres, serien presentar-se com a avalador de les despeses d'obra o facilitar un finançament a interès baix o nul.

Tot i que una de les directrius estratègiques d'aquest llibre blanc és destinar la màxima suma pressupostària possible a l'ampliació del parc públic d'habitatge, es poden tindre presents certes alternatives. En aquest sentit, amb la finalitat de proporcionar una alternativa social a les anomenades "hipoteques inverses", l'Administració podria exercir com a garant d'una renda vitalícia per al propietari amb la inscripció en el registre de la càrrega corresponent. Una opció alternativa podria ser la de plantejar una permuta del seu habitatge (gran, vell i deficient, en la majoria dels casos) per un dret a gaudi vitalici d'un habitatge adaptat públic, amb les compensacions econòmiques segons els termes pactats.

En els dos casos, es combinen tres dels objectius del *Llibre blanc de l'habitatge*: beneficiar el màxim nombre de persones mentre es redueix el cost, ampliar el parc públic i que la despesa pública no siga a fons perdut i se'n puguin beneficiar altres persones. Hi ha solucions híbrides, com pot ser afavorir plans de convivència entre joves i majors, en unes condicions beneficioses per als dos, a canvi de l'adaptació de l'habitatge (vegeu el cas a Catalunya del programa "Viure i Conviure").

Tal com postula l'equitat habitacional, tota persona és potencialment dependent. Les mesures que es dirigeixen a pal·liar o previndre els problemes de la vellesa o, en general, de la dependència són susceptibles de ser gaudides per tots en algun moment del cicle vital.

En el cas de persones en habitatges de lloguer, en els casos en els quals es tinguen dificultats en el pagament de la quota, l'Administració ha de disposar d'alternatives habitacionals i, en la mesura del que siga possible, evitar les ajudes directes al lloguer (especialment si el context legislatiu no és modificat). En el cas que la dificultat consistisca a escometre les obres necessàries per a l'adaptació de l'habitatge i/o l'edifici, s'han d'avaluar, en primer lloc, les condicions concretes de l'estat d'aquest. Certes obres hauran de ser escomeses íntegrament pel propietari, en aplicació del seu deure de conservació. Altres, en canvi, poden rebre suport de l'Administració en el cas en què les persones afectades no puguin sufragar-les. La divisió equitativa de les càrregues entre propietat i persona en règim de lloguer podria ser completada per l'Administració en els casos d'insuficiència de recursos. Una tercera opció seria la de negociar la compra de l'immoble per a reabilitar-lo, opció especialment aconsellable per als casos de patologies greus i rendes antigues.

A llarg termini, s'han de desenvolupar mesures de control i assessorament que eviten problemes com l'assetjament (o *mobbing*) immobiliari, polítiques d'habitatge i planificació urbanística que tinguen en compte les necessitats específiques d'aquest col·lectiu:

- espais domèstics i urbans que faciliten l'acompliment adequat de l'activitat quotidiana de manera que es maximitze l'autonomia i independència de la persona
- millorar la comunicació i la participació: ajudes, subvencions, etc. Fer-se càrrec de la indefensió física, psíquica o intel·lectual que acompanya la vellesa. Incorporar polítiques d'habitatge inclusives
- promoure la incorporació de les TIC en l'habitatge d'aquests col·lectius per a evitar la "desconnexió digital" amb les conseqüències que això té en la integració social i, a més, entenent que serveixen de suport a l'autonomia personal (dispositius, xarxes de comunicació i mecanismes d'interacció)

Finalment, cal tindre present que, tot i que el procés d'envelliment és, en termes absoluts, eminentment urbà, mereix especial atenció en aquest context el medi rural. Encara que té una incidència inferior en termes globals, comporta una elevada incidència local. Convindria implementar mesures específiques per a atendre aquesta demanda amb la inclusió de facilitats per al desplaçament de les persones majors al medi rural (bé siga per preferència, bé siga per vincles familiars).

Un gran nombre d'experts coincideixen a assenyalar que l'envelliment en el món rural comporta avantatges considerables.

Joves

El col·lectiu de joves, persones entre 16 i 36 anys, tot i que té menys pes demogràfic a causa de l'envelliment i la poca natalitat en els anys huitanta, és un col·lectiu que mereix especial atenció per l'impacte futur que pot tindre no atendre en l'actualitat les seues necessitats. La incorporació tardana al mercat de treball per la tendència a l'alça de la durada dels estudis, els contractes temporals majoritaris (la qual cosa implica la impossibilitat de finançament), les altes taxes de desocupació, les baixes retribucions inicials (fins als 30 anys, quan és més freqüent consolidar un lloc de treball) són tots factors propis que s'han de considerar en la manera d'abordar el seu problema específic d'habitatge. Segons l'ENDH 2017, en llars amb fills o filles majors de 18 anys es concentra la demanda més gran d'emancipació, un 25,8 %. A més, en prop del 3 % de les llars valencianes (una de cada deu llars amb fills o filles de més de 18 anys), el fill o la filla que ja s'havia emancipat ha hagut de tornar a la llar familiar. Compartir habitatge, quan no és voluntari, és un símptoma d'exclusió residencial que cal previndre.

Els seus problemes d'accés a l'habitatge comporten un retard considerable en l'emancipació social (i, en conseqüència, incideix en una minva de la seua autonomia i, arribat el cas, la baixada de la natalitat) i la tendència a desplaçar-se a municipis més econòmics o la perifèria urbana. Aquestes raons porten, entre altres qüestions, a la pèrdua de població jove a les grans ciutats pels alts preus (facilitada per la mobilitat) i a ciutats xicotetes (per falta d'oportunitats laborals). La majoria viuen a soles o amb parella en un habitatge de lloguer dins de la mitjana en qualitat. Es constata que cada vegada més comparteixen pisos pel preu del lloguer en relació amb els ingressos (especialment a la ciutat).

Les mesures, més enllà de les que comparteixen amb qualsevol altre col·lectiu vulnerable, poden proporcionar un tipus d'habitatge ajustat a la seua mobilitat, col·lectiu i pròxim als seus llocs d'estudi o treball. És avantatjós, en aquest sentit, que aquests habitatges col·lectius no estiguen destinats exclusivament als joves i inclouen altres col·lectius (com programes especials juntament

Un 25,8 % de la demanda d'emancipació es concentra en les llars amb fills o filles de més de 18 anys.

amb migrants o persones majors). Es poden explorar alternatives com la mediació entre propietari i joves per a recuperar habitatges abandonats amb la condició de rehabilitar-los i mantindre'ls amb un lloguer baix durant un període determinat (la masoveria), tal com recull la Llei per la funció social de l'habitatge. Es combina, així, la rehabilitació dels habitatges i la necessitat de traure al mercat habitatges buits. Aquesta opció requereix el control de les dues parts per l'Administració i la confecció de contractes tipus amb condicions assumibles: la durada determinada en funció de les millores necessàries, amb calendari de les millores que cal fer i amb penalitzacions en cas d'incompliment. Una altra alternativa especialment ajustada a un col·lectiu amb tanta mobilitat, provocada fonamentalment per la incertesa laboral, és la compra de dret a l'ús sobre un habitatge preferentment públic, de característiques determinades però de localització indefinida.

Migrants

Pel que fa al col·lectiu de migrants, en línies generals es pot destacar una sèrie de característiques comunes: desarrelament (desprotecció familiar, dificultats d'idioma), precarietat laboral, treballs poc qualificats i baixes retribucions, dificultats legals i, principalment, trets ètnics diferenciats i identificables. Estan territorialment concentrats a les ciutats, però tenen presència en tots els municipis. És igualment important assenyalar que aquest col·lectiu té una alta influència demogràfica, especialment en l'àmbit rural.

En l'actualitat, no s'ha abordat des de la política d'habitatge l'especificitat d'aquest col·lectiu, que s'ha deixat sovint en mans de serveis socials o ONG i associacions. Viuen majoritàriament en habitatges de lloguer amb notables carències, a causa de l'antiguitat sovint, amb un mal estat de conservació, equipaments i instal·lacions deficientes i una ràtio molt baixa de superfície per ocupant. A aquestes deficiències, cal afegir una discriminació creixent en l'accés a l'habitatge (anuncis que prohibeixen tàcitament o explícitament que puguin optar al seu lloguer, exigència d'aval superiors a la mitjana, etc.). Hi proliferen situacions d'explotació com el "llet calent", lloguers il·legals, sobreocupació, etc.; totes aquestes de quantificació molt difícil a causa de l'opacitat. I, finalment, acusen una tendència a la guetització (quan més d'un terç de la població pertany a una ètnia concreta) en zones degradades de la ciutat i amb una conflictivitat social superior a la mitjana.

Pel que fa a la seua demanda d'habitatge, és important assenyalar que es produeix de manera immediata a l'arribada i que, sovint, és nombrosa.

La manera d'abordar el dret a l'habitatge d'aquests col·lectius passa per entendre la necessitat d'ajuda com una transició. L'horitzó hauria de ser aconseguir que no tingueren necessitats específiques d'habitatge i que n'hi haguera prou amb els canals generals de suport social. Per a aconseguir-ho, cal fomentar entre aquests col·lectius la participació i l'associacionisme per a evitar solucions homogeneïtzadores i no integrades, els guetos i la segregació urbana. Quan els problemes d'accés per baixos ingressos així ho requerisquen, s'ha d'oferir allotjament temporal al nouvingut fins que s'instal·le legalment i laboralment. Cal tindre en compte la temporalitat dels seus treballs (en hostaleria, construcció o agricultura) i l'Administració hauria de poder oferir allotjament d'emergència en proximitat a les seues destinacions laborals. L'Administració pot, així mateix, exercir de mediatadora amb l'àmbit privat, des del principi de protegir i informar tant l'arrendador com l'arrendatari. Pot proporcionar un aval quan es requerisca i garanties del bon ús, establir fórmules de mediació amb l'ocupador (oferta d'allotjament a preu de cost, per exemple) i ha de prestar especial atenció al racisme immobiliari.

D'altra banda, amb un enfocament diferent, s'han assajat amb èxit programes de repoblació del medi rural amb l'acollida de famílies nombroses, principalment de migrants. Això proporciona garanties per al municipi en la permanència de serveis socials com ara col·legis, al mateix temps que es revitalitzen treballs sense mà d'obra disponible com els agrícoles o artesanals.

Altres

Altres col·lectius requereixen una atenció particular, com poden ser les famílies amb pocs recursos, amb fills o dependents; els caps de família desocupats; els majors de 50 anys sense recursos; els drogodependents i exdrogodependents; els convictes i exconvictes, i les persones amb diversitat funcional o mobilitat reduïda. En tots aquests casos, s'ha d'intentar afavorir l'autonomia el màxim temps possible, amb el suport de serveis socials, en un lloguer social. La fórmula d'habitatges compartits tutelats ha de ser avaluada segons el cas.

A2 Lluita contra l'exclusió residencial

Per a lluitar contra l'exclusió residencial, s'ha d'insistir una vegada més en la necessitat de dotar l'Administració d'un parc d'habitatges de lloguer social prou divers i abundant per a atendre aquesta necessitat creixent. Com que les mesures encaminades a consolidar-ho s'abordaran en el següent capítol, corresponent a l'eix estratègic B, "Fomentar l'habitatge en règim de lloguer", en aquest capítol es tractaran únicament els casos d'exclusió residencial que ja tenen lloc. Per tant, aquesta garantia d'habitatge adquireix un caràcter d'emergència social que requereix mesures complementàries a la mera dotació d'habitatges en règim de lloguer.

A2.1 Atenció a les persones sense habitatge

Segons la Federació Europea d'Associacions Nacionals per a Persones sense Llar (FEANTSA), les persones sense habitatge són "totes aquelles persones que no poden accedir a un allotjament adequat (o conservar-lo), adaptat a la seua situació personal, permanent i que proporcione un marc estable de convivència, siga per raons econòmiques o altres barreres socials, siga perquè presenten dificultats personals per a tindre una vida autònoma."⁹⁹ Es tracta de la màxima expressió del problema de l'habitatge, l'exclusió i la marginalitat, fruit del procés de polarització de la societat postindustrial i les manques de l'estat de benestar.¹⁰⁰ Segons l'INE (2012), a la Comunitat Valenciana hi ha 1.220 persones sense habitatge, encara que aquesta dada, precisament per les característiques d'aquest col·lectiu, s'ha de prendre amb cauteles.

D'aquest col·lectiu destaquen diverses característiques molt esteses que col·laboren a aguditzar la potenciació mútua de l'exclusió residencial i la social: la dependència, la degradació física i mental, patir una espiral de marginació... Tot això agreujat pel fet de ser invisibles per a l'Administració (no solen estar censats ni tindre documentació moltes vegades ni treball). Recentment, però, s'ha acusat un canvi notable del sensellarisme: abans, el perfil majoritari era el d'home d'edat adulta o avançada, solter amb problemes d'addicció, nivell formatiu baix. Ara es troben més sovint separats o divorciats, joves amb problemes familiars, drogodependents o exdrogodependents, o bé dones maltractades, malalts mentals i immigrants.¹⁰¹ A més, s'ha detectat una tendència a l'augment del nivell educatiu i cultural principalment perquè cada vegada hi ha menys lloguers a baixos preus disponibles, al mateix temps que la demanda de lloguers a preus baixos ha augmentat.

99. <http://www.feantsa.org/>

100. Jenks, C. (1993): *Cultural Reproduction*. Londres: Routledge.

101. Tot i això, el perfil majoritari continua sent el d'home entre 45 i 64 anys.

El moment en què s'intervinga en aquest col·lectiu determinarà el grau d'èxit i l'esforç requerit. S'hi poden distingir tres fases:¹⁰²

- Fase inicial (75 %): els que fa menys d'un any que estan al carrer. Encara mantenen vincles familiars i socials, i no tenen símptomes de degradació física o psíquica. La reinserció amb una ràpida intervenció és elevada i requereix pocs recursos.
- Fase avançada (16 %): entre un any i cinc.
- Fase consolidada (9 %): per a aquells que fa més de cinc anys que estan al carrer, es pot preveure que requereixen assistència continuada durant un temps equivalent al de degradació i els marges d'èxit són molt escassos i fràgils.

En general, s'han d'implementar intervencions de tipus preventiu i informatiu, en què s'avalua el nivell de risc i es persegueix la conscienciació social davant d'un problema creixent. La prioritat d'una política d'habitatge cap al sensellarisme de moment, donades les condicions actuals, ha de ser, no obstant això, dotar urgentment d'habitatge o unitat habitacional combinant l'acció directa de l'Administració amb el suport a entitats que ja treballen en aquesta àrea (cedir habitatges, ajuda econòmica, suport tècnic o institucional, etc.). En casos d'urgència extrema, es poden plantejar possibilitats com els programes d'acollida, sempre que se'n pugui garantir la transitorietat. L'objectiu ha de ser, en qualsevol cas, el de reduir al màxim el temps que estiguen sense habitatge.

Davant de les polítiques anteriors per a combatre el sensellarisme, com poden ser els albergs o els centres d'emergència, noves metodologies com el Housing First estan donant bons resultats en països com Finlàndia. En lloc d'establir una integració progressiva en la societat (mètode "escala"), passant per fórmules intermèdies fins a aconseguir l'objectiu últim de tindre un habitatge propi, es tracta de proporcionar a la persona afectada un habitatge individual, permanent, digne i adequat des del començament amb la finalitat de poder eixir del cercle viciós que l'ha portada a aquesta situació.

Això suposa, per tant, reservar o crear una part del parc d'habitatges públics de lloguer específicament orientada per a aquesta finalitat. Aquestes iniciatives només són efectives, però, si el

L'existència de persones sense habitatge en contra de la seua voluntat és l'expressió més dramàtica del problema de l'habitatge, fruit del procés de polarització de la societat postindustrial i les mancances de l'estat del benestar.

102. Bosch i Gibaja (2003): *op. cit.*, pàg. 84-85.

sistema d'habitatge social pot absorbir aquestes persones una vegada que isquen del programa.

Hi ha fórmules intermèdies, de menys impacte econòmic, com poden ser els pisos compartits, en els quals es combina un grau d'autonomia i independència amb els avantatges psicològics i socials de convida amb altres persones. Aquest estalvi inicial de recursos, però, s'ha de compensar, inevitablement, amb una assistència social de més intensitat per a previndre possibles dinàmiques perniciososes. A falta d'habitatge públic, s'hauria de sufragar totalment o parcialment (vegeu les col·laboracions amb entitats sense ànim de lucre, com ara la fundació RAIS), o, si cal, avalar el lloguer.

A més del treball preventiu necessari i la dotació d'habitatge, ateses les circumstàncies socioeconòmiques en què es dona el sensellarisme, s'han de desenvolupar programes socials d'inserció laboral i detecció d'altres problemes (sanitaris, mentals o drogues, principalment). Per a fer-ho, és fonamental tindre grups de treball multidisciplinaris permanents del servei social.

A2.2 Suport a les persones sense un habitatge adequat

Entre aquestes persones, es poden destacar els casos d'infrahabitatges, habitatges subarrendats o sobreocupats o habitatges ocupats en situació irregular. En general, la intervenció de l'Administració s'ha d'entendre com un primer pas per a la normalització de la seua situació i, per tant, és fonamental establir protocols de seguiment adequats. En tots aquests, una vegada més, s'acusa un problema clar d'accés a la informació, ja que en la majoria dels casos es tracta de situacions informals. Només se'n pot tindre coneixement per tracte directe amb els casos.

Els infrahabitatges

Es considera infrahabitatge el que no compleix ni pot complir amb les condicions mínimes d'habitabilitat (la qual cosa impediria, per exemple, l'obtenció de la cèdula d'habitabilitat). Cal recordar, en primer lloc, la necessitat de fer efectiva l'obligació dels propietaris cap al manteniment correcte dels habitatges i afavorir la millora de les condicions d'habitabilitat per a posar límit a l'infrahabitatge.

Això porta a intervenir per mitjà del règim disciplinari i s'amplia en els casos de lloguer fraudulent. Per a intervenir en aquests casos, cal destacar dues línies d'acció. S'ha d'avaluar la possibilitat de millora de l'habitatge/edifici, però mantenint les persones a l'habitatge. Transitòriament, caldrà proporcionar, a causa de la situació de vulnerabilitat en què es troben, una residència provisional. En el cas extrem que siga inviable el manteniment de l'edifici, s'haurà de procedir a l'enderrocament d'aquest d'acord amb el protocol vigent.

El subarrendament i la sobreocupació

Dinàmiques de subarrendament d'habitatges instal·lats principalment en barris degradats de les grans ciutats comprometen, així mateix, la satisfacció de la tinença d'un habitatge adequat. Es tracta, principalment, de persones que no disposen dels recursos necessaris per a poder accedir a un habitatge, bé per falta d'autonomia, bé per dificultats a l'hora d'accedir a les ajudes públiques en gran manera perquè estan establides irregularment. En qualsevol de les situacions, cal un diagnòstic per part dels serveis socials per a determinar les necessitats concretes. Per a intervenir en aquest camp, es poden destacar dues vies: facilitar alternatives residencials, ajudes o programes específics, i promoure iniciatives per a compartir habitatge d'una manera sostenible, amb grups de convivència d'interessos compatibles o complementaris.

Un cas particular dels processos de subarrendament és el de les persones que viuen en un habitatge sobreocupat, és a dir, un habitatge en què habita un nombre excessiu de persones segons els estàndards per superfície establits com a condicions d'habitabilitat. En són casos singulars els habitatges en què habiten persones amb vincles familiars, sempre que es puguin garantir les condicions mínimes d'habitabilitat. El risc d'intervindre en aquests casos és provocar exclusió residencial, atés que normalment no tenen cap altra alternativa. Per a la detecció, es pot recórrer al sobreempadronament, tot i que es tracta d'una dada molt limitada, ja que no implica sobreocupació i s'exclouen de les dades les persones que no tenen ni tan sols la possibilitat d'empadronar-se. És necessària la inspecció directa per a detectar els casos de sobreocupació, sovint identificats per la mateixa comunitat de veïns.

Els casos d'habitatge no adequat són múltiples: infrahabitatges, sobreocupació, pobresa energètica, ocupacions o assentaments. En tots aquests casos, la mediació i l'accés a una informació actualitzada són fonamentals.

Habitatges ocupats en situació irregular

En últim lloc, un cas de persones sense un habitatge adequat és aquell en què la tinença de l'habitatge està compromesa. Això es concreta, d'una banda, en l'ocupació d'habitatges per persones o unitats de convivència. En aquest cas, la intervenció s'ha de donar per dues vies: a través dels serveis d'habitatge i dels serveis socials. En el cas de persones que ocupen com a alternativa residencial temporal, s'ha de valorar la possibilitat de negociar amb la propietat un lloguer assequible, ja que, en la majoria dels casos, es tracta de grans tenidors. Caldrà recórrer a l'acció policial en el cas de xarxes delictives que els ocupen per a desenvolupar les seues activitats o per a lucrar-se arrendant-les.

D'altra banda, la falta de seguretat en la tinença de l'habitatge es manifesta, així mateix, en els casos de persones que habiten en assentaments. Es tracta d'una qüestió complexa, ja que resoldre el cas concret d'assentament no evita l'arribada de nous residents en la mateixa situació. Aquest cas es concreta, a més, en un ampli ventall de causes: població amb intenció d'assentar-se però sense recursos, població nòmada o amb una forma de vida itinerant que vol continuar a l'assentament... En qualsevol cas, tota intervenció haurà de buscar un compromís entre la millora de les condicions d'habitabilitat i les demandes concretes dels residents, la seguretat de l'assentament per als seus habitants i per a l'entorn, i la convivència correcta. Les accions s'hauran de modular d'acord amb la dimensió de l'assentament, de manera que, en general, l'objectiu siga el d'eradicar els grans assentaments (per damunt de 30 persones) i l'atenció particularitzada als casos amb menors (amb cerca preferent d'alternativa residencial).

B1 Ampliació i millora del parc públic d'habitatges

- B1.1 Augment del parc públic de lloguer social
- B1.2 Millora del parc públic

B2 Foment i regulació del mercat de lloguer privat

- B2.1 Mobilització d'habitatge privat a habitatge assequible
- B2.2 Promoció de fórmules alternatives d'accés al lloguer
- B2.3 Regulació del mercat de lloguer privat
- B2.4 Foment i millora de les ajudes al lloguer

B

**Fomentar l'habitatge en
règim de lloguer**

199

Per a aconseguir l'objectiu d'augmentar l'habitatge en règim de lloguer, es plantegen dues línies bàsiques:

- Ampliació i millora del parc públic d'habitatge, que permeti garantir una oferta mínima d'habitatges de protecció pública assequibles, dignes i adequats per a satisfer les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat.
- Foment i regularització del mercat de lloguer privat, que restablisca més equilibri entre les posicions dels arrendadors i arrendataris d'habitatge habitual. La regulació del mercat de lloguer privat s'ha de fer de manera que es prioritze la funció social de l'habitatge.

B1 Ampliació i millora del parc públic d'habitatges

L'article 7 de la Llei per la funció social de l'habitatge¹⁰³ estableix que s'ha de garantir anualment una oferta mínima d'habitatges de protecció pública assequibles, dignes i adequats que puguen satisfer les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat o en processos d'exclusió social, i fer efectiu el dret exigible a un habitatge, com també impulsar i coordinar l'acció pública dels ens locals valencians en la matèria.

A més, entre els objectius prioritaris de l'Agenda Urbana Europea, consta el de proporcionar habitatges assequibles de qualitat.¹⁰⁴ Per a això, cobra gran protagonisme la política pública d'habitatge i l'establiment d'incentius per al sector privat.

Així mateix, l'Agenda Urbana Europea¹⁰⁵ estableix com a "objectiu principal 8: Garantir l'accés a l'habitatge", en el qual es planteja la necessitat d'"impulsar la creació de parcs públics i privats d'habitatge a preus assequibles, que permeten atendre les necessitats d'habitació més peremptòries, per a les persones més vulnerables", entre altres objectius.

En aquest context, els gestors públics d'habitatge han d'exercir un paper central. Amb aquesta finalitat, i abans d'abordar les mesures concretes per a ampliar i millorar el parc públic d'habitatges, convé aportar una sèrie de consideracions jurídiques encaminades a afavorir la intervenció àgil d'aquests. En efecte, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, que modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), planteja greus dificultats en l'actuació dels promotors i gestors públics d'habitatge i sòl.

D'una banda, el nou article 25 restringeix la competència d'habitatge a aquells que es promoguen "amb criteris de sostenibilitat financera" i limita en gran manera el seu marge d'acció atesos els problemes de finançament i endeutament de les entitats locals. D'altra banda, la supressió de la disposició addicional 9a permetria la creació de noves societats, l'aportació a aquestes d'immobles i capitals finalistes per a la promoció d'habitatges, fins i tot quan es troben els ajuntaments sotmesos a un pla economicofinancer o a un pla d'ajust, a la limitació de l'endeutament i a la impossibilitat de crear partenariats publicoprivats —societats mixtes— per a l'escomesa d'actuacions específiques d'habitatge i sòl.

103. Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la Generalitat, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana.

104. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

105. Agenda Urbana Espanyola (AUE) 20 de març de 2018.

El parc d'habitatge públic actual és clarament insuficient per a poder atendre les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat o en processos d'exclusió residencial.

En segon lloc, per a suplir la necessitat de demanar crèdit, convindria que es permetera que els romanents de tresoreria municipal es puguen invertir en habitatge. Aquesta mesura s'hauria d'haver inclòs en el Reial decret llei 1/2018, de 23 de març, pel qual es prorroga per a 2018 la destinació del superàvit de les corporacions locals per a inversions financerament sostenibles i es modifica l'àmbit objectiu d'aquestes.

B1.1 Augment del parc públic de lloguer social

El parc d'habitatge públic actual és clarament insuficient per a poder atendre les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat o en processos d'exclusió social. Ha de ser, per tant, un objectiu prioritari de l'Administració pública ampliar aquest parc per a satisfer la demanda social.

Les mesures que es poden implementar van des de la recuperació d'habitatges de l'Administració que actualment no estan destinats a lloguer social, l'ampliació del parc amb la compra d'habitatge privat fins a la construcció d'habitatge públic d'obra nova.

Hi ha habitatges d'administracions sectorials en desús. La recuperació d'aquest tipus d'habitatges permet aprofitar el patrimoni immobiliari residencial d'altres conselleries o del Ministeri, com són els grups residencials construïts des de final del segle XIX fins a la segona meitat del XX per als treballadors del ferrocarril o peons caminers. Actualment, s'ha dut a terme una inspecció detallada dels habitatges disponibles per a incorporar-los al parc públic d'habitatges.

D'altra banda, la falta d'una política activa d'habitatge en legislatures anteriors va donar lloc a un augment de situacions consentides d'ocupació irregular d'habitatges del parc públic de la Generalitat Valenciana, habitatges que es poden incorporar al parc públic i que actualment es troben ocupats irregularment. A l'inici de la present legislatura, es van detectar més de 500 habitatges ocupats sense títol. La raó majoritària consisteix en la impossibilitat d'acreditar consentiment d'accés. S'està actuant fermament davant de les ocupacions recents, ja que vulneren els drets de les persones que estan registrades en el registre de demandants d'habitatges amb més dret per a

accedir a un immoble, impedeixen l'adequació i rehabilitació de l'habitatge, i suposen un risc per falta de seguretat per al mateix ocupant i la resta d'habitants de l'immoble. Així mateix, en molts casos, estan connectats il·legalment a les xarxes de subministrament.

Una altra mesura que cal tindre en compte és modificar el règim d'ús d'habitatges públics de venda a habitatges de lloguer. Analitzada la situació actual de la venda d'habitatge públic, en la qual la compra d'habitatge presenta moltes dificultats malgrat els incentius plantejats en diverses promocions (com la baixada dels preus), es planteja com a estratègica l'ocupació d'aquests habitatges a través de fórmules com el lloguer amb opció de compra o sense. Això requereix la reestructuració d'aquestes promocions de manera que, sobretot en els municipis amb baixa o nul·la oferta d'habitatge públic de lloguer, es pugui modificar el règim d'ús dels habitatges perquè passen de venda a lloguer. Per a fer-ho, es facilitaran els processos d'autorització d'ampliació d'ús al lloguer durant un termini concret (inicialment, 4 anys), mitjançant les resolucions corresponents, sense canviar la qualificació definitiva de les promocions.

Atés l'ampli nombre d'habitatges desocupats, l'Administració pública pot prendre la iniciativa d'adquirir un determinat nombre d'aquests per a incorporar-los al parc públic. A través de la convocatòria de concursos públics, es pot efectuar la compra d'habitatges existents, de propietat privada, que passen a formar part del parc públic d'habitatges de la Generalitat Valenciana. El procés de concurs públic ha de permetre la vigilància i l'adquisició justificada d'aquests habitatges, en particular, a preus de mercat.

La compra d'aquests immobles ha de servir per a donar resposta a demandes justificades dels ciutadans segons el nombre de persones en la unitat de convivència o les necessitats d'alguns col·lectius específics, per exemple, per raons de dependència, accessibilitat, etc. En altres casos, segons la ubicació, pot servir a l'Administració per a la revitalització d'alguns barris d'acord amb convenis signats amb ajuntaments interessats, per a dur a terme actuacions necessàries, etc. En la selecció dels habitatges, s'atendrà la valoració de diferents elements d'acord amb uns criteris de ponderació, com l'oferta econòmica, la demanda existent dels ciutadans i ciutadanes, segons la tipologia i les característiques de l'habitatge, la ubicació al municipi i la caracterització de l'oferent. Així mateix, es pot estudiar la compra d'habitatges a entitats financeres via conveni.

Amb la crisi immobiliària, hi ha promocions d'edificis d'habitatges protegits de la Generalitat Valenciana que van ser paralitzats i que, a hores d'ara, estan encara sense finalitzar. L'objectiu seria fer els tràmits necessaris per a reprendre els treballs de construcció d'aquestes promocions, concloure-les i poder-ne disposar amb l'objecte de consolidar i augmentar el parc d'habitatges de lloguer de la Comunitat Valenciana.

Finalment, per a ampliar el parc públic, es pot iniciar per part de l'Administració pública la promoció d'habitatges d'obra nova de titularitat pública, ja siga en solars de propietat pública o per mitjà de la generació de nous solars en les zones amb menys reserves.

B1.2 Millora del parc públic

L'estat de conservació d'alguns habitatges del parc públic és tal que no reuneixen les condicions mínimes per a ser utilitzats. El pas del temps, el deteriorament propi de l'ús, la falta de manteniment i, fins i tot, els actes vandàlics han fet que no estiguen en unes mínimes condicions d'utilització que sí que presentaven inicialment quan van ser construïts. Aquests habitatges han de ser incorporats novament al mercat, ja siga a través d'actuacions de reforma en habitatges determinats que no compleixen les condicions mínimes d'habitabilitat, o bé mitjançant la rehabilitació d'edificis en el cas que es tracte de barris deteriorats en el seu conjunt.

Les actuacions de reforma s'han d'escometre en habitatges que no reuneixen les condicions mínimes, perquè no se satisfan els requisits de superfície, nombre, dimensió i característiques de les peces habitables, presenten deficiències greus en les seues dotacions i instal·lacions i no s'assoleixen els requisits mínims de seguretat, accessibilitat universal i habitabilitat que en l'actualitat són demandats. Es tracta de dur a terme en aquests habitatges les actuacions necessàries de reparació i reforma per a adequar-los, de manera que es recuperen les condicions bàsiques d'habitabilitat, funcionalitat i seguretat que permeten donar resposta a les necessitats habitacionals de les persones que els ocuparan, en unes condicions de confort adequades.

En les intervencions de reparació, s'ha de procurar aconseguir les prestacions que es podrien considerar mínimes i raonables de qualitat, prenent com a referència la reglamentació, almenys del moment en què van ser construïdes i, en la mesura en què siga possible, les prestacions que exigeix la legislació actual d'habitatge. En qualsevol cas, les obres executades hauran de garantir la renovació de la llicència municipal d'ocupació, com a reconeixement a l'habitabilitat d'aquests habitatges, abans que es posen a disposició de les persones beneficiàries.

Pel que fa a edificis, fins i tot barris, d'habitatge públic en els quals calga escometre obres de rehabilitació de més envergadura, es pot comptar amb les ajudes a la rehabilitació promogudes a aquest efecte.

Cal destacar, en aquest sentit, la rehabilitació d'habitatges inclosos en els plans d'intervenció integral sostenible (PIINS). La Generalitat, a través de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, ha impulsat un pla de dignificació de l'habitatge social amb mesures de xoc que pretenen millorar la gestió d'aquests immobles, tant els que s'engloben en el seu parc públic d'habitatges com els habitatges promoguts per l'empresa pública EVha.

Dins d'aquest pla, es preveuen actuacions com els plans d'intervenció integral sostenible (PIINS) dirigits als grups més vulnerables i a les zones deprimides. En col·laboració amb els serveis socials, inclouen mesures des de l'àmbit social i econòmic per a impulsar la recuperació física i social del barri. Es tracta de l'elaboració de directrius per a la reparació d'elements comuns o qualsevol altra informació tècnica, amb l'objecte no només de reparar els habitatges, sinó de col·laborar en la reactivació dels barris més degradats a través del treball social que es desenvoluparia vinculat a aquests.

Aquest pla integral preveu també una sèrie de mesures, com la realització d'inspeccions, que permeten mantindre actualitzada la identificació dels ocupants dels immobles i les seues circumstàncies socioeconòmiques, la situació dels habitatges respecte als subministraments d'electricitat i gas, així com la detecció de pisos desocupats. S'estan desenvolupant en l'actualitat PIINS en barris de municipis com Elx, Alcoi, Sagunt, Alzira, Borriana, Riba-roja, Paterna o la Vall d'Uixó.

Les actuacions de reforma en el parc públic s'han d'escometre, prioritzant un criteri social, en habitatges que no tenen les condicions mínimes de seguretat, accessibilitat universal i habitabilitat.

Així mateix, és fonamental abordar la rehabilitació dels edificis d'habitatges del parc públic de la Generalitat Valenciana per mitjà del programa de regeneració i renovació urbana i rural del Pla estatal d'habitatge 2018-2021¹⁰⁶ amb recursos del Ministeri de Foment i la Generalitat Valenciana. Aquest pla preveu, com ja ho va fer l'anterior, un programa de foment de la regeneració i renovació urbana i rural. Té com a objecte el finançament de la realització conjunta d'obres de rehabilitació en edificis i habitatges, d'urbanització o reurbanització d'espais públics i, si és el cas, de construcció d'edificis d'habitatges o habitatges aïllats en substitució d'edificis d'habitatges o habitatges aïllats demolits dins d'àmbits d'actuació prèviament delimitats denominats "àrea de regeneració i renovació urbana o rural".

Per a la delimitació d'aquestes àrees prioritàries d'actuació, s'atendrà el que estableix el Visor d'Espais Urbans Sensibles. El VEUS permet identificar les zones en què les condicions analitzades en els àmbits residencial, sociodemogràfic i socioeconòmic manifesten una situació desfavorida respecte de la mitjana de la Comunitat Valenciana. Aquestes àrees podran ser matisades pels estudis detallats que els ajuntaments i l'EVha disposen o desenvolupen, la qual cosa conduirà adequadament les operacions programades a la població que més ho necessita.

Per a l'elaboració d'aquests estudis detallats, els ajuntaments o l'EVha disposen del document promogut per la Direcció General d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana denominat *Directrius per a l'elaboració d'estratègies de regeneració urbana*, que facilita l'anàlisi, el diagnòstic i la definició de les operacions de regeneració urbana a partir dels principis de l'Agenda Urbana Europea i Espanyola, i en línia amb les polítiques d'habitatge de la Generalitat Valenciana.

En el cas d'edificis d'habitatges que no queden delimitats per un ARRU, es podrà establir una actuació de rehabilitació tal com estableix el Pla estatal d'habitatge 2018-2021. Es preveuen dos programes destinats a la millora dels habitatges existents: el programa de foment de la millora de l'eficiència energètica i sostenibilitat en habitatges, i el programa de foment de la conservació i millora de l'accessibilitat en habitatges. Els dos permeten que també habitatges de titularitat pública opten a ajudes econòmiques per a la millora dels seus elements comuns i elements privatis.

106. Reial decret 106/2018, de 9 de març, pel qual es regula el Pla estatal d'habitatge 2018-2021.

B2 Foment i regularització del mercat de lloguer privat

La necessitat d'habitatge en l'actualitat no es pot abordar únicament per mitjà de la intervenció directa de l'Administració. És necessari, per tant, encara que siga transitòriament, establir mecanismes per a intervindre en el mercat privat que permeten garantir el dret a l'habitatge com poden ser la política fiscal, les ajudes (directes o financeres) i la legislació o les mesures polítiques. D'altra banda, establir línies de cooperació públicoprivades en l'habitatge té una sèrie d'avantatges: permet, en primer lloc, donar una resposta ràpida a una demanda d'habitatge assequible i, en segon lloc, ajustada a les necessitats concretes (superfície, localització, etc.); proporciona un sistema de garanties de cobrament per al propietari superior al del mercat lliure i evita la segregació urbana.

A grans trets, s'haurà de desincentivar el mercat de compravenda (mitjançant l'augment dels impostos de plusvàlua i sobre el benefici en funció de la tinença, un gravamen sobre l'especulació curterminista amb el sòl o l'edificació). Caldrà eliminar els incentius fiscals a la compra com a inversió.

La regulació del mercat de lloguer privat s'ha de fer de manera que es prioritze la funció social de l'habitatge. La clau en aquest sentit recau en el fet d'establir mecanismes que respecten el dret a la propietat privada i permeten avançar en la universalització de l'accés a l'habitatge en funció de les rendes. Si, tal com s'ha apuntat anteriorment, la demanda d'habitatge per als col·lectius més desfavorits no té cabuda en el mercat lliure, si no és a costa de suports directes de l'Administració contraris a l'objectiu prioritari de tinença pública d'habitatge, la demanda de col·lectius amb ingressos mitjans es pot satisfer amb el mercat lliure sempre que no comprometa el desenvolupament normal de la resta de les seues activitats.

En termes generals, una mesura eficaç per a regular a la baixa el preu del lloguer lliure és assolir ràtios que estiguen entre el 20 % i el 30 % d'habitatge de lloguer amb preu assequible. Això es pot regular amb l'establiment d'un estàndard de referència com el que s'utilitza a Barcelona o Berlín complementat amb una guia d'acció en el mercat del lloguer basada en "el preu assequible". Es considera que, tant en compra com en lloguer, un esforç econòmic superior al 35-40 % de la renda disponible en la unitat de convivència compromet l'exercici correcte de la resta d'activitats. El lloguer es pot considerar social, amb el suport directe corresponent de l'Administració, quan el seu preu siga un 20 % inferior al que es marca com de mercat, se seguïsquen criteris d'eficiència energètica i es complisca amb l'equitat habitacional.

En termes generals, una mesura eficaç per a regular a la baixa el preu del lloguer lliure és aconseguir ràtios entre el 20 % i el 30 % d'habitatge en lloguer amb preu assequible.

D'altra banda, caldria desenvolupar mesures impulsades per l'LFSH¹⁰⁷ en el seu capítol II "Foment de la iniciativa privada", en el qual s'estableixen mesures per al foment del lloguer (article 24) i per a impulsar el lloguer solidari (article 25).

La conselleria competent en matèria d'habitatge ha d'establir un sistema voluntari d'obtenció o d'oferta d'habitatges privats per a posar-los de lloguer, en el qual s'han d'incloure necessàriament els que estiguen inscrits en el Registre d'Habitatges Deshabitats i els adquirits a conseqüència de l'exercici dels drets de tempteig i retracte o d'aquelles altres accions dirigides a garantir l'ús social de l'habitatge previstes per la llei. S'establirà un sistema de concertació pública i privada per a estimular els propietaris i inversors a posar en el mercat de lloguer habitatges per a persones i unitats de convivència amb dificultats per a accedir a aquest mercat.

Així mateix, la Generalitat podrà adoptar la iniciativa per a lloguer solidari de pisos buits que necessiten algun tipus de rehabilitació i els seus propietaris no poden atendre aquestes despeses, però sí que volen conservar-ne la propietat. D'aquesta manera, es mobilitzen habitatges desocupats, s'obtenen més habitatges per a polítiques socials i es propicia que es facen obres de rehabilitació per a generar ocupació.

B2.1 Mobilització d'habitatge privat a habitatge assequible mitjançant col·laboració publicoprivada

Entre les mesures possibles per a ampliar el mercat d'habitatge assequible, es poden establir convenis amb entitats financeres per a la mobilització d'habitatges buits i la cessió d'aquests a favor de l'Administració. Com que hi ha un gran nombre d'habitatges desocupats en mans d'entitats financeres, es pot implementar un paquet de mesures per a mobilitzar-los amb la pretensió de satisfer les necessitats de la població, especialment dels que més ho necessiten, mitjançant la subscripció de convenis entre l'Administració i aquestes entitats.

Segons l'article 20 LFSH¹⁰⁸, la Generalitat Valenciana podrà subscriure convenis de col·laboració amb les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control, la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària SA, així com amb les persones o entitats

107. Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la Generalitat, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana.

108. Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la Generalitat, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana.

que operen en el sector immobiliari per a incrementar una oferta d'alternatives habitacionals que permeta donar una resposta adequada a les necessitats d'allotjament de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat.

També es poden construir nous habitatges en règim de lloguer per mitjà de mecanismes de gestió del sòl de titularitat pública en col·laboració amb el sector privat. Aquesta iniciativa començarà i es desenvoluparà mentre estiga en vigor el Pla plurianual 2018-2020, encara que la generació d'habitatges que cal incorporar al parc públic no es produirà només durant els tres anys de durada del pla, sinó que contribuirà en plans plurianuals posteriors. Aquesta actuació es desenvoluparà en dues fases: un pla integral de gestió de sòl de l'EVha, en el qual es pretén posar en el mercat 49 parcel·les de sòl d'ús residencial per a la promoció de 1.588 habitatges en règim de lloguer assequible per a cooperatives d'habitatges en règim de cessió d'ús, fundacions, entitats sense ànim de lucre i promotors. D'aquesta manera, el sòl continuarà sent de titularitat pública i els habitatges revertiran a l'Administració pública una vegada finalitzat el període del dret de superfície. En una segona fase, es durà a terme un pla integral de gestió de sòl de la Generalitat Valenciana, en el qual es licitarà la gestió de parcel·les de titularitat de la Generalitat Valenciana.

Un altre camp de gran interès per a l'ampliació de l'habitatge de lloguer és la generació d'habitatge assequible per mitjà de la rehabilitació, amb la incorporació de l'habitatge desocupat a través de la cessió que fa la propietat a l'Administració pública perquè aquesta la condicione, si cal, i en gestione l'arrendament. Aquesta iniciativa es recull en l'article 25 de l'LFSH sobre lloguer solidari, que estableix que la Generalitat podrà dur a terme alguna actuació de rehabilitació sobre habitatges privats buits els propietaris dels quals no tenen mitjans per a adequar-los, i així poder introduir-los en el mercat de lloguer social. Els propietaris han de cedir l'habitatge a la Generalitat, que s'encarregarà de les obres. Una vegada rehabilitat, per mitjà de la xarxa d'intermediació InfoHabitatge, es posaria l'habitatge en el mercat immobiliari a un preu assequible. D'aquesta manera, es pot recuperar la inversió per mitjà del preu del lloguer mensual.

Mobilitzar l'habitatge privat cap al lloguer assequible per mitjà de la col·laboració publicoprivada és un mecanisme de promoció de la funció social de l'habitatge.

Les cooperatives o la masoveria són fórmules alternatives d'accés al lloguer que incorporen criteris de justícia social en el si del procés mateix.

B2.2 Promoció de fórmules alternatives d'accés al lloguer

Cal intensificar la col·laboració de l'Administració amb entitats del tercer sector amb una trajectòria consolidada en facilitació de lloguer social: associacions, cooperatives, fundacions, entitats sense ànim de lucre, etc.

En diversos països, s'han generat models de cooperatives d'habitatges en modalitat de cessió d'ús que ofereixen habitatge assequible. Els contractes de lloguer són de durada indefinida i garanteixen una seguretat de tenença similar a la propietat, però el dret d'ús no es pot traspasar, ni cedir ni heretar. Per a fomentar aquesta iniciativa, una mesura interessant és el registre de solars públics vacants per a ser cedits a cooperatives o entitats sense ànim de lucre, com a suport a la promoció d'habitatges de lloguer assequible. Cal, al seu torn, regular els requisits de les entitats que vulguen accedir als sòls i edificis, de manera que es prioritzin els projectes que garanteixen una retorn social de la inversió pública. Es considera preferible que el programa s'articule com un servei públic permanent, amb una dotació econòmica estable, de manera que qualsevol grup de cooperativistes que complisca els requisits d'ingressos es pugui interessar per les condicions oferides durant tot l'any.

La subvenció d'una part dels lloguers per mitjà de les ajudes al lloguer que ofereix l'Administració permetria garantir que aquests habitatges foren assequibles també per a llars amb una situació econòmica vulnerable, amb la qual cosa es fomentaria una integració social més àmplia.

Una altra mesura interessant és l'impuls de la masoveria urbana. La idea naix d'una figura ja utilitzada principalment en el món rural català, per la qual el propietari d'una finca atorgava el dret a viure en la seua propietat a una persona o família a canvi de treballar les terres i cedir-li un percentatge de la collita o del bestiar. A Catalunya, es va regular en la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, però va ser en 2010 quan va experimentar un avanç significatiu amb l'aprovació del Pla territorial sectorial de l'habitatge a Catalunya.

El model actual de contracte de masoveria urbana consisteix en el fet que el propietari o propietària d'un edifici o habitatge desocupat cedisca el dret a viure a la seua propietat a una persona o a un

grup de persones que, a canvi de no pagar lloguer, es comprometen a reformar i mantindre l'habitatge en bones condicions. És un sistema que concilia l'interés de les dues parts; d'una banda, permet que persones sense recursos amb dificultats per a accedir a un habitatge en el mercat lliure troben una alternativa; d'una altra, és una oportunitat per al propietari o propietària de garantir que la seua propietat rep un manteniment alhora que contribueix a una finalitat social.

B2.3 Regulació del mercat de lloguer privat

L'última reforma de la Llei d'arrendaments urbans¹⁰⁹ ha suposat una pèrdua de drets dels arrendataris i les arrendatàries d'habitatge i un augment de la inseguretat a causa de la reducció de termini i les garanties. La reducció dels terminis dels contractes d'arrendaments i les pròrrogues d'aquests, així com l'agilització dels procediments de desnonament, han agreujat la situació actual d'inestabilitat de totes aquelles persones amb una situació econòmica i social més vulnerable. El projecte vital de les persones es pot alterar cada tres anys i la possibilitat d'establir pujades indiscriminades de preu en cada renovació contractual fa que els preus puguin augmentar de manera vertiginosa.

La problemàtica del lloguer privat no és de magnitud reduïda, sinó que s'està configurant com un règim inestable i sotmés a processos especulatiu que redunden en la mercantilització del dret a l'habitatge digne i adequat. A més, a diferència dels països de l'entorn amb un ampli parc de lloguer privat, no hi ha mesures orientades a vigilar el preu del lloguer i a impedir preus excessius.

Cal establir mesures que proporcionen estabilitat i flexibilitat en el mercat de lloguer, amb el restabliment d'un equilibri més elevat entre les posicions dels arrendadors i arrendadores, i arrendataris i arrendatàries d'habitatge habitual. Cal salvaguardar l'estabilitat i seguretat necessàries dels arrendataris i arrendatàries perquè puguin gaudir dels seus drets, amb un augment dels terminis dels contractes d'arrendament a 6 anys i de les seues pròrrogues, i establir una renovació ajustada a l'IPC. A més, cal millorar la seguretat i les garanties per a arrendadors i arrendadores, i inquilins i inquilines mitjançant mecanismes que aporten garanties de cobrament a les persones propietàries i faciliten la realització de contractes de lloguer. També cal distingir clarament aquest lloguer d'altres negocis jurídics com el lloguer vacacional o turístic, que no estan dirigits a satisfer el dret a l'habitatge.

109. Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges.

Tota regulació del mercat de lloguer privat amb un criteri de justícia social passa per la reforma de la Llei d'arrendaments urbans.

Així mateix, la regulació del lloguer hauria d'incloure criteris per a determinar el preu (ubicació, grandària, antiguitat, equipament i tipus de construcció), tal com s'ha analitzat en el cas alemany i francès anteriorment, establir limitacions més severes a les zones més afectades per la gentrificació i incloure clàusules antiespeculació que impedisquen fer fora l'inquilí o la inquilina, encara que el pis canvie de propietari o propietària.

Establir incentius fiscals és una bona mesura per a activar el mercat del lloguer, les reformes fiscals han d'estar destinades a les dues parts. Si estan dirigides únicament a l'arrendador o arrendadora, poden afavorir l'oferta d'habitatge de lloguer i fins i tot produir una disminució dels preus, però també és fonamental que l'arrendatari o arrendatària tinga incentius fiscals perquè l'alternativa a la propietat siga més interessant. El percentatge de deducció hauria d'estar en funció de les seues condicions respectives segons la situació econòmica i social, en funció no només dels ingressos sinó també de les càrregues familiars.

B2.4 Foment i millora de les ajudes al lloguer

L'ajuda directa al lloguer en el mercat privat té com a finalitat, en primer lloc, evitar la pèrdua de l'habitatge a l'arrendatari o a l'arrendatària quan no hi ha alternativa habitacional. En aquest context, doncs, caldria regular mecanismes àgils d'intervenció davant de l'execució creixent de desnonaments per impagaments. S'han de valorar puntualment les ajudes complementàries per a compensar el sobreesforç en el pagament del lloguer per a previndre possibles situacions d'impagament. Així mateix, s'han d'establir uns criteris concrets per a establir les prioritats en la intervenció pública que prevegen les característiques de l'habitatge en qüestió (primer habitatge, permanent, ajustat a les necessitats de la unitat de convivència pel que fa a superfície i preu, etc.) i la unitat de convivència (rangs de renda que impossibiliten l'alternativa habitacional, persones dependents, xiquets, desocupació de llarga durada, etc.). Tot això ha sigut detallat amb anterioritat a l'eix estratègic A, "Garantir l'accés a l'habitatge".

Un segon objectiu seria el d'incentivar l'accés al lloguer per als col·lectius que tenen dificultats per a accedir al mercat lliure de lloguer. L'ajuda directa al lloguer no és un bon mecanisme,

atés que s'ha constatat ja la transferència dels seus beneficis a l'arrendador o l'arrendadora. Més eficaços són els incentius a la propietat per a vincular el seu habitatge a programes socials. L'Administració ha de garantir el cobrament del lloguer i adquirir un compromís de seguiment en cas de conflicte. Es poden incloure incentius positius en subvencions a les obres necessàries o, per exemple, la reducció de la quota de l'IBI. S'ha de definir, igualment, el perfil de la població a la qual s'adreça aquest tipus de mesura per a controlar-ne l'impacte econòmic.

En l'actualitat, hi ha determinats tipus d'unitats de convivència que no poden accedir a un habitatge de lloguer, per raons econòmiques o perquè són col·lectius no idonis per a la propietat. Cal, per tant, impulsar una sèrie de mesures que permeten establir garanties de cobrament a les persones propietàries que faciliten d'aquesta manera la realització del contracte de lloguer: fons de garantia, avals de l'Administració pública o assegurances del mercat privat.

Per a assolir aquests objectius, es poden impulsar una sèrie d'actuacions com, per exemple, unificar i coordinar les diferents línies d'ajudes i concentrar la gestió en l'Agència de Coordinació de Política d'Habitatge, simplificar la gestió documental i facilitar la gestió i la informació al ciutadà i ciutadana, facilitar la continuïtat entre les ajudes d'emergència i les ajudes estables al pagament del lloguer, i tendir cap a convocatòries permanents que permeten donar resposta a les dificultats de pagament del lloguer en el moment en què es produïsquen.

Finalment, és fonamental establir mecanismes de control per a evitar que edificis que han rebut l'ajuda per al lloguer augmenten de preu o que promoguen l'expulsió dels seus inquilins o inquilines anteriors.

Les ajudes directes al lloguer s'han de destinar, fonamentalment, a la prevenció de l'exclusió residencial. Com a mesura d'accés a l'habitatge, comporta riscos inflacionistes.

C1 Millora de la detecció dels habitatges buits

- C1.1 Caracterització dels habitatges buits
- C1.2 Sistemes de detecció dels habitatges buits
- C1.3 Programes de conscienciació social

C2 Mobilització d'habitatges buits cap al lloguer assequible

- C2.1 Borsa de lloguer protegit per les administracions
- C2.2 Captació d'habitatge de grans tenidors
- C2.3 Mesures fiscals i coercitives

C

**Mobilitzar els habitatges
buits**

215

Com es detalla en el punt “Habitatges buits, secundaris i principals”, de l’apartat 2.2, segons el Cens de població i habitatge de l’Institut Nacional d’Estadística de 2011, el 36,9 % dels habitatges de la Comunitat Valenciana no es destinen a la primera residència, de manera que el 20 % són habitatges secundaris i el 16 % són habitatges buits. Davant d’aquesta situació, un model de gestió solidari, equilibrat i sostenible ha de considerar aquest nínxol de més d’un milió d’habitatges infrautilitzats com un recurs per a satisfer les necessitats habitacionals bàsiques de les persones amb dificultats per a accedir al mercat lliure de l’habitatge. A més, destinar els habitatges infrautilitzats al lloguer social o assequible suposa apostar per la rehabilitació i la regeneració urbana, valorar el parc ja construït i frenar la degradació de zones vulnerables. S’optimitzen els recursos públics i es redueix la necessitat de construir nous habitatges. Cal emprendre accions pilot públiques amb participació privada que permeten calibrar la viabilitat i eficiència de les mesures.

En aquesta línia, la Llei per la funció social de l’habitatge preveu tres programes de foment del lloguer assequible que, juntament amb les experiències de ciutats com Barcelona, Saragossa, Santiago de Compostel·la i municipis del País Basc, formen un conjunt de línies d’actuació amb les quals es pot avançar en aquest sentit. No obstant això, per a reforçar les accions i que siguen eficaces, cal aprofundir en el coneixement, el diagnòstic i la distribució dels habitatges infrautilitzats, de la demanda d’habitatges en règim de lloguer assequible i les necessitats dels arrendataris i arrendatàries, els inquilins i les inquilines i la relació que s’ha d’establir entre aquests.

C1 Millora de la detecció dels habitatges buits

La presència elevada d'habitatges infrautilitzats és conseqüència de l'efecte de la crisi passada, que va produir un estoc desproporcionat d'habitatges en venda quan la demanda havia desaparegut —en 2016, es va estimar uns 90.000 habitatges a la Comunitat Valenciana— i del caràcter turístic de la franja costanera, saturada de segones residències i d'habitatges destinats a lloguer vacacional que es mantenen desocupats llargs períodes de temps cada any.

Aquesta situació fa que aquest segment del parc d'habitatges siga molt heterogeni, presente diversos perfils de propietaris, coexistiquen habitatges d'edats i estats de conservació molt diferents, i una distribució geogràfica singular. Després, per a poder diagnosticar la situació es requereixen nous mecanismes de detecció, caracterització i catalogació dels habitatges infrautilitzats existents.

C1.1 Caracterització dels habitatges buits

Cal definir procediments per a caracteritzar i quantificar el nombre d'habitatges sense ús residencial per a disposar de dades estadístiques fiables amb les quals es puguin dissenyar les fórmules més eficients per a mobilitzar-los en el mercat. Tota la informació rellevant s'ha de recopilar en un registre o cens d'habitatges buits sobre el qual s'articularen les línies estratègiques d'actuació.

La identificació del caràcter de la propietat/titularitat és determinant per a definir els possibles procediments de captació. Les borses d'habitatges de les societats immobiliàries, fons d'inversions i les entitats financeres, d'un marcat caràcter mercantil, requereixen un tractament diferent del dels habitatges gestionats per organismes públics o propietaris particulars. Les societats privades seran més receptives a desgravacions o beneficis fiscals, les públiques facilitaran ajudes als diversos col·lectius i els propietaris privats es podran beneficiar d'ajudes a la rehabilitació i/o tindre garanties davant dels impagaments.

L'edat i, especialment, l'estat de conservació de l'habitatge són paràmetres que condicionen la inversió necessària per a posar-lo en servei. Els habitatges procedents de la crisi pot ser que no s'hagen ocupat per primera vegada, es troben en condicions perfectes o, per contra, hagen patit actes vandàlics que requerisquen reparacions; els hàbitats poden trobar-se en estats molt diversos, que

La caracterització dels habitatges infrautilitzats és un pas previ per a poder establir una política de redistribució dels recursos disponibles en funció de les necessitats i els costos d'explotació.

requereixen diferents nivells de rehabilitació o, fins i tot, no reuneixen les mínimes condicions d'habitabilitat que en facen econòmicament inviable la comercialització.

L'anàlisi del parc adverteix que el 17 % dels habitatges ha experimentat problemes de filtracions d'aigua i que el 24 % presenta algun tipus de clevill o fissura en l'edifici (ENDH 2017). A més, cal comptar amb la intervenció més que necessària per a garantir l'accessibilitat de les persones i de millora de l'envolupant tèrmica que necessita un important nombre d'edificis. En qualsevol cas, cal preveure i quantificar una dotació econòmica per a condicionar aquest parc d'habitatges abans de llogar-lo, independentment del model de captació emprat, bé siga per mitjà de subvencions, beneficis fiscals, carència de les quotes mensuals, etc.

En l'àmbit urbà, aquesta caracterització dels habitatges i els edificis serveix de base per a baremar i cartografiar la degradació urbana de les diferents àrees o barris, informació que, comparada amb el nivell de vulnerabilitat socioeconòmica de la població, el percentatge d'ocupació i la demanda en cada zona servirà per a la planificació urbanística, així com per a preveure accions i mesures destinades a optimitzar l'ús dels habitatges desocupats.

Com s'adverteix en l'anàlisi prèvia, cal establir criteris per a concretar la diferència entre quan un habitatge de baix nivell d'ús —habitatges destinats al lloguer estacional o al turístic de curta durada— es pot considerar com a habitatge secundari o bé com a buit. Establir un límit precís permetrà planificar en zones d'alta demanda mesures concretes per a captar habitatges buits i destinar-los al lloguer assequible.

Perquè la informació siga operativa, cal informatitzar-la, georeferenciar-la, actualitzar-la periòdicament i posar-la a la disposició de les diverses administracions perquè puguin explotar-la. Això permetrà fer un seguiment continuat i ajustar, si escau, els criteris de captació i d'assignació dels habitatges. El sistema ha d'estar necessàriament coordinat i integrat amb el cens d'habitatges buits previst en la Llei per la funció social de l'habitatge.

C1.2 Sistemes de detecció dels habitatges buits

El Cens de població i habitatge de l'Institut Nacional d'Estadística és la principal font d'informació sobre el nivell d'ocupació dels habitatges. Les dades que reuneix són, no obstant això, insuficients; d'una banda, s'actualitzen cada 10 anys —termini excessivament dilatat— i, com ja s'ha dit, falta informació sobre detalls rellevants necessaris per a definir mesures efectives. L'empadronament municipal pot servir per a detectar els habitatges ocupats, els consums d'aigua i/o electricitat i el grau d'ocupació. El Registre de la Propietat pot informar sobre immobles de titularitat privada i d'entitats financeres procedents d'embargaments a promotors, amb les declaracions d'IRPF es poden identificar els habitatges en règim de lloguer, el Registre General d'Empreses, Establiments i Professions Turístiques de la Comunitat Valenciana pot informar sobre habitatges en lloguer vacacional, etc. Mecanismes com la realització d'una campanya d'inspecció o recórrer a diferents fonts d'informació elaborades per altres institucions o entitats poden proporcionar dades complementàries.

Per a detectar habitatges desocupats i nodrir el registre d'habitatges buits, es pot recórrer a fórmules de col·laboració amb mediadors immobiliaris i entitats financeres que promoguen la inscripció d'habitatges desocupats en programes de foment del lloguer promoguts per la Generalitat. De manera paral·lela, cal coordinar les entitats i les societats d'habitatge públic per a elaborar un inventari comú d'habitatges buits i de l'estat de conservació que permeta planificar-ne la posada en circulació.

C1.3 Programes de conscienciació social

Per a planificar polítiques realment efectives, aquestes han d'anar necessàriament acompanyades d'un potent programa de conscienciació social que contribueixca a salvar les reticències i desconfiances provocades pel caràcter d'actiu econòmic que la societat atribueix a l'habitatge. A més, han de servir perquè l'arrendatari o l'arrendatària que se sume a la iniciativa siga conscient del fet d'estar col·laborant en la implantació d'una funció social per a l'habitatge i la sostenibilitat del territori.

La dispersió i la insuficiència general de les fonts d'informació exigeixen un esforç important per a detectar, localitzar i catalogar els habitatges buits existents a la Comunitat Valenciana.

Per a mitigar el problema de l'habitatge, és necessària la col·laboració activa del conjunt de la ciutadania en tots els nivells.

Cal encoratjar la convicció en la societat del fet que, en un model sostenible de desenvolupament i creixement, no té cabuda la infrautilització dels habitatges infrautilitzats. L'habitatge ha de deixar de posseir-se com una forma d'inversió la rendibilitat de la qual es base en l'encariment permanent. Aquest s'ha d'entendre com un servei que compleix una funció social i fa que siga necessari reconvertir el parc d'habitatges deshabitats en allotjaments en ús.

Una de les mesures de conscienciació necessària i, probablement, la més efectiva per a introduir en el mercat del lloguer el major nombre d'habitatges buits en propietat de particulars, és consolidar un marc de garanties jurídiques i econòmiques que combine l'obligació per part de la propietat d'un adequat estat de conservació i la garantia del cobrament de les rendes.

Paral·lelament, una promoció adequada de programes de subvencions i ajudes a la rehabilitació i la conservació d'habitatges destinats a aquest tipus de règim pot ser un estímul eficaç per a encoratjar els propietaris a sumar-se a la iniciativa.

En l'àmbit de conscienciació social, la ciutadania ha de conèixer les necessitats habitacionals que tenen els diversos col·lectius menys afavorits a través de programes de divulgació coordinats pels diferents serveis d'inclusió social. Convé, així mateix, presentar les accions previstes per mitjà de tríptics, anuncis publicitaris, exposicions, xarrades temàtiques, etc.

C2 Mobilització d'habitatges buits cap al lloguer assequible

L'Administració està implicada a impedir l'ús anòmal dels habitatges, com per exemple els que no es troben en un estat de conservació adequat, o els desocupats o buits de manera permanent i injustificada. A més, com s'ha indicat anteriorment, la majoria d'habitatge buit està en propietat de grans tenidors: promotors, entitats financeres, societats immobiliàries o alguns particulars. A aquests es dirigeix la captació d'habitatge infrautilitzat que suposa un element disfuncional sobre el nombre d'habitatges que realment estan disponibles per a utilitzar-los.

L'existència d'una borsa d'habitatges desocupats que es destine al lloguer assequible (amb un preu regulat per l'Administració) i als sectors de població més necessitats d'habitatge pot donar eixida a aquesta carència. Per a fer-ho, es pot requerir un desenvolupament reglamentari o una modificació de l'existent, coordinat entre les diverses administracions, perquè aquests habitatges en desús els puguin arribar a utilitzar les persones més necessitades en règim de lloguer assequible.

C2.1 Borsa de lloguer protegit per les administracions

Per tal de donar resposta a la demanda d'habitatge en condicions de lloguer assequible, es considera necessari millorar l'oferta actual amb l'augment del nombre d'habitatges disponibles i en unes condicions mínimes per a poder utilitzar-los. Establir una borsa de lloguer protegit pot ser una mesura que ho possibilita.

Aquesta borsa la compondrien, a més dels habitatges en propietat de l'Administració, alguns d'adquirits quan la propietat no poguera atendre les despeses de manteniment o rehabilitació, i els cedits voluntàriament per la propietat per al lloguer assequible. L'existència d'aquest lloguer protegit i gestionat per les administracions implicades i/o entitats col·laboradores permetria disposar d'un nombre superior d'habitatges en lloguer per a l'aplicació de polítiques socials, com les que destinen habitatges als grups de població amb més vulnerabilitat.

D'altra banda, les accions promogudes durant aquests últims anys per les administracions per al foment de la rehabilitació i la regeneració urbana, a més de generar ocupació laboral, es poden orientar cap a l'engrossiment d'aquesta borsa.

La Xarxa Lloga de la Generalitat Valenciana és una plataforma privilegiada per a potenciar una borsa de lloguer protegit que permeta mobilitzar els habitatges infrautilitzats.

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, ha posat en servei la Xarxa Lloga, amb una àmplia xarxa d'agents col·laboradors coordinats per la Direcció General d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana, la missió de la qual és informar i tramitar les ajudes en matèria de lloguer, intervindre entre la propietat i les persones en règim de lloguer, i oferir assessorament tècnic i jurídic. D'aquesta manera, és possible regular els preus del mercat sobre el lloguer d'habitatge, per a la qual cosa cal acotar la contraprestació que rep la propietat i revisar els ingressos ponderats dels arrendataris o les arrendatàries.

En qualsevol cas, els programes de cessió, gestió i manteniment d'aquests habitatges no han de suposar costos elevats per a l'Administració, que ha d'optimitzar els recursos existents.

Com a informació de partida, per a ajustar la borsa a la demanda, se'n requereix la vinculació amb el registre de tots els demandants d'allotjament (de protecció), principalment de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat.

C2.2 Captació d'habitatge de grans tenidors

La captació d'habitatges i, si escau, la posada en servei per a poder llogar-los, es pot ajustar a les necessitats basant-se en la demanda d'ocupació (protegit). S'han de preveure actuacions l'abast de les quals s'ajuste a les necessitats, en funció de la demanda d'allotjament i de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat i com a mesura de regulació sobre els preus del mercat del lloguer d'habitatge.

Es planteja, doncs, l'impuls de convenis entre l'Administració pública i els grans tenidors d'habitatge desocupat perquè pugua cedir-se en règim de lloguer un nombre mínim d'habitatges de la seua propietat, dirigit als sectors de població més necessitats. Aquesta gestió la podrà fer directament l'Administració o les entitats instrumentals i, si escau, els ens locals als quals s'haja transferit aquesta competència (organisme autoritzat).

En l'àmbit municipal, la incorporació d'aquests habitatges als programes específics de lloguer assequible pot tindre incentius econòmics per a arrendataris o arrendatàries i inquilins o inquilines, a càrrec de partides de l'Administració local, amb limitacions per habitatge i en el temps estipulat. A més, per a la incorporació d'aquests habitatges a la borsa, es requereixen estudis econòmics de viabilitat a partir de les despeses de gestió, rehabilitació i renda mensual.

Es fa imprescindible optimitzar els recursos de les administracions per a determinar quins són els habitatges en què s'ha d'actuar preferentment. Els criteris per a determinar les preferències es basaran principalment en l'estat de conservació i la localització en àrees de forta demanda.

C2.3 Mesures fiscals i coercitives

Com a mesures per a impulsar la captació d'habitatge per a lloguer assequible, s'han de promoure, entre altres, les fiscals, a fi de mobilitzar el parc d'habitatges buits. Un tractament fiscal avantatjós per als propietaris d'habitatges desocupats que resulte atractiu per als propietaris o propietàries donaria suport a la mobilització cap al mercat de lloguer o en règim de cessió per a lloguer assequible durant un període de temps determinat, que es basaria en un contracte de compromís entre l'Administració i la propietat.

El foment de les actuacions de mediació per l'Administració Valenciana entre les persones físiques o jurídiques i els inquilins o inquilines pot proporcionar confiança, garanties i bon ús de l'habitatge a preus de lloguer accessible, per davall dels preus del mercat actual.

D'altra banda, l'Administració pot fomentar la reforma, l'adequació i la rehabilitació dels habitatges, en particular, dels que estan en desús per la deterioració i les males condicions d'habitabilitat, perquè es puguen llogar, amb la incorporació prèvia a un programa municipal. Per a fer-ho, podrà aprovar programes de concessió d'ajudes i incentius i, d'aquesta manera, procurar que gran part del parc d'habitatges infrautilitzats passe a estar en disposició de ser ocupat pels demandants de lloguer assequible.

L'estat de conservació i la localització en àrees de forta demanda són criteris determinants a l'hora d'intervindre en el parc d'habitatges buits dels grans tenidors.

La combinació entre mesures fiscals i coercitives està encaminada a afavorir la funció social de l'habitatge preservant el dret legítim de la propietat a fer ús de l'habitatge.

Altres incentius, a més de les subvencions o ajudes a la rehabilitació, han de proporcionar avantatges econòmics als propietaris en el pagament d'impostos vinculats amb aquest tipus d'habitatge. Aquest és el cas de descomptes o exempcions en el pagament d'impostos municipals sobre l'habitatge, com ara el de béns immobles, de renovació de la llicència municipal d'ocupació, d'execució d'obres de rehabilitació, etc. També, subvencionant en part la diferència en el preu del lloguer respecte d'un preu de referència de mercat, finançant la rehabilitació o, si escau, descomptant part de les quantitats sobre el preu de la renda que cal abonar pel lloguer a la propietat en funció dels ingressos de l'arrendatari o arrendatària.

Altres mesures complementàries per a oferir més garanties a les propietats sobre el cobrament del lloguer i l'assegurança del bé immoble són el pagament de la prima de l'assegurança per a la defensa jurídica o l'assegurança multirisca de danys i desperfectes als habitatges, i efectuar reclamacions de mensualitats eventuais degudes.

Pel que fa a les mesures coercitives i possibles sancions que impedisquen el desenvolupament normal d'aquests programes, es poden implementar mecanismes proporcionats i complementaris a les mesures d'activació. Aquests s'aplicaran de manera coordinada amb els diferents procediments legals previstos.

Socialitzar l'habitatge

D1 Millora del coneixement i diagnòstic del parc d'habitatges

- D1.1 Sistematització de la informació sobre les condicions dels habitatges existents
- D1.2 Foment de la realització d'inspeccions tècniques d'edificis
- D1.3 Elaboració de mapes d'espais urbans vulnerables i sensibles
- D1.4 Avaluació i seguiment de les rehabilitacions realitzades amb finançament públic

D2 Millora de l'estat de conservació, qualitat i sostenibilitat dels habitatges existents

- D2.1 Foment de la cultura de la rehabilitació i el manteniment dels habitatges
- D2.2 Impuls de la rehabilitació a través d'ajudes econòmiques i acompanyament en la gestió
- D2.3 Establiment de mesures coercitives davant de la falta de conservació dels habitatges

D3 Defensa de la funció social dels habitatges rehabilitats amb ajudes públiques

- D3.1 Mecanismes de vinculació de les ajudes a la permanència dels ocupants de l'habitatge
- D3.2 Supeditació de les ajudes a la rehabilitació a l'ampliació del parc d'habitatge assequible

D4 Promoció de nous models de foment i gestió de la rehabilitació

- D4.1 Foment de la gestió de la rehabilitació en l'àmbit municipal
- D4.2 Establiment de nous mecanismes de finançament per a la rehabilitació
- D4.3 Racionalització dels procediments administratius
- D4.4 Impuls de la coordinació i col·laboració entre agents

D

Impulsar un model social de la rehabilitació

227

La rehabilitació del teixit residencial construït permet recuperar les funcions residencials dels habitatges existents i, com a conseqüència, racionalitzar l'ús del sòl no edificat, limitar el creixement incontrolat de les ciutats i respondre a la demanda d'habitatge d'una manera sostenible.

Els beneficis que aporta la rehabilitació, tant en l'àmbit econòmic com social o mediambiental, són indiscutibles. Tindre un parc residencial en bon estat augmenta la qualitat de vida de les persones, millora les condicions dels habitatges en relació amb l'habitabilitat, l'accessibilitat i l'eficiència energètica. D'aquesta manera, es manté la funció residencial dels edificis, s'enforteix la cohesió social, i es consolida i manté la ciutat habitada.

Donar un enfocament més social a la rehabilitació permetrà augmentar l'oferta d'allotjament assequible, transformar els habitatges obsolets a nous usos i necessitats que comporten les noves formes de vida i els canvis culturals i socials, impulsar un nou model de ciutat més innovadora, solidària i sostenible. Econòmicament, és més eficient fomentar la rehabilitació que la creació d'un nou habitatge públic o protegit.

D1 Millora del coneixement i diagnòstic del parc d'habitatges

Per a desenvolupar una política de rehabilitació adequada a les necessitats actuals, és imprescindible tindre una informació exhaustiva, ordenada i fiable de les condicions en què es troba el parc d'habitatges existent. Només sobre una base que reflectisca el volum del parc d'habitatges, l'edat i l'estat de conservació, es poden planificar línies efectives d'actuació, donar prioritat a la conservació de zones o barris més degradats, millorar l'accessibilitat en els edificis amb condicions més oneroses, millorar l'eficiència energètica en les zones més sensibles, etc.

Per a fer-ho, cal recaptar en l'àmbit autonòmic la informació disponible de les diferents fonts, establir protocols per a sistematitzar la informació recollida i plasmar-la en mapes de manera georeferenciada, que es puga traduir en actuacions prioritàries de millora. És fonamental que tota la informació siga accessible als diferents agents implicats, principalment, a l'Administració local. Així mateix, és necessari, per a revisar i adequar les futures polítiques en matèria de rehabilitació, fer una avaluació i un seguiment de les actuacions que es porten a terme, especialment, les que reben finançament públic.

D1.1 Sistematització de la informació sobre les condicions dels habitatges existents

La font principal d'informació normalitzada disponible és la recopilada en els informes de l'estat de conservació dels edificis, materialitzats a la Comunitat Valenciana en l'informe d'avaluació dels edificis d'habitatges CV, regulat pel Decret 53/2018, de 27 d'abril.

Es tracta d'un instrument per a abordar el coneixement de l'estat de conservació, les condicions d'accessibilitat i l'avaluació energètica dels edificis com a requisit previ per a les actuacions de rehabilitació, que afavoreix la coherència de les actuacions previstes amb les necessitats reals en l'edifici. Així mateix, permet a les administracions locals tindre una anàlisi exhaustiva del parc edificatori d'una certa antiguitat existent al seu municipi i definir els plans d'inspecció, de regeneració urbana o d'ajudes municipals a la rehabilitació.

En línies generals, a fi de sistematitzar la informació disponible, és necessari fomentar l'ús de l'informe d'avaluació de l'edifici com a instrument per a mesurar la situació del parc d'habitatges

Fomentar, regular i difondre l'informe d'avaluació dels edificis és la mesura més eficaç en l'actualitat per a sistematitzar la informació del parc d'habitatges existent.

existent, regular-ne el contingut i la formalització, així com la tramitació i el registre oficial d'aquest per a orientar-lo a l'optimització de les inversions en política d'habitatge i, finalment, generar un registre autonòmic que unisca els informes d'avaluació dels edificis d'habitatges a la Comunitat Valenciana.

D1.2 Foment de la realització d'inspeccions tècniques d'edificis

Actualment, encara que hi ha l'obligació de fer l'IAE en edificis d'una antiguitat superior a 50 anys, molts edificis d'habitatges encara no tenen aquest informe. Per tant, cal fer una tasca d'informació i conscienciació dels propietaris perquè la implantació siga generalitzada i recordar, així mateix, l'obligat deure de conservació.

En l'àmbit municipal, una mesura molt eficaç és notificar els propietaris quan els edificis arriben a una antiguitat de 50 anys. Des del punt de vista autonòmic, hi ha ajudes econòmiques per a la realització d'aquest informe,¹¹⁰ que caldria completar, especialment, en matèria de certificació energètica dels edificis existents.

D1.3 Elaboració de mapes d'espais vulnerables i sensibles

Els processos sistematitzats garanteixen l'homogeneïtat, l'equitat i el rigor en els diagnòstics urbans i en les possibles actuacions derivades.

La Generalitat ha elaborat el Visor d'Espais Urbans Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS). Aquesta eina de diagnòstic servirà als ajuntaments i les administracions de la Comunitat per a conèixer les àrees amb unes dimensions socioeconòmiques, residencials i sociodemogràfiques inferiors a la mitjana de la Comunitat Valenciana, permetrà el desenvolupament de polítiques concretes i l'establiment de prioritats adaptades a la realitat actual, i ajudarà a prendre millors decisions en matèria de rehabilitació i regeneració urbana. S'ha generat un procés participatiu perquè les dades estadístiques amb què funciona el VEUS es confronten per part de les administracions

110. Ordre 7/2017, de 21 d'abril, de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, per la qual s'aproven les bases reguladores del Programa de suport a la implantació de l'informe d'avaluació d'edificis.
Resolució de 22 de maig de 2017, de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, per la qual es convoquen per a l'exercici 2017 les ajudes del Programa de suport a la implantació de l'informe d'avaluació de l'edifici.

locals, que són les que tenen el contacte directe amb el teixit urbà i edificatori, de manera que puguen retroalimentar aquest procés amb un caràcter viu.

Segons el decret que regula l'IAE, s'elaborarà un mapa per a tota la Comunitat Valenciana, accessible a qualsevol persona, on quede reflectida la informació referent a edificis amb una antiguitat superior a 50 anys; edificis que han fet l'IAEH.CV, amb un informe resumit d'aquest; edificis que haurien de fer l'IAEH.CV i encara no l'han fet; edificis que estan pendents de fer intervencions de caràcter immediat o urgent, i edificis que tenen convalidada la inspecció tècnica d'edificis.

D1.4 **Avaluació i seguiment de les rehabilitacions realitzades amb finançament públic**

Analitzar el resultat final de les actuacions fetes amb finançament públic ofereix informació molt valuosa per a ajustar les futures ajudes econòmiques a les necessitats reals del mercat i permet optimitzar les futures intervencions.

El Visor d'Espais Urbans Sensibles permet realitzar un diagnòstic local de les necessitats de rehabilitació i regeneració urbanes que, combinat amb els IAE georeferenciats, pot permetre una intervenció en matèria de política d'habitatge més ajustada a les necessitats reals.

D2 Millora de l'estat de conservació, qualitat i sostenibilitat dels habitatges existents

Tal com es reflecteix en l'apartat d'anàlisi, el parc d'habitatges de la Comunitat Valenciana necessita intervencions de rehabilitació, de regeneració i renovació urbanes que permeten a totes les persones tindre un habitatge digne i adequat. Aproximadament, el 53 % del parc d'habitatges és anterior a l'any 1980, i quasi el 32 % arribarà a una antiguitat de 50 anys en aquesta dècada (Cens 2011). Quasi una quarta part de les llars en edificis de 3 pisos o més (el 23,8 %, segons l'ENDH 2017) declara que l'edifici no té ascensor, fet que comporta greus problemes d'accessibilitat.

Segons l'ENDH 2017, el 34,2 % de les llars de la Comunitat Valenciana passen fred als seus habitatges, en la majoria dels casos, puntualment. No obstant això, un 4,2 % de les llars passa fred sovint. La principal causa del fred és econòmica, es limita la calefacció per a estalviar, però hi ha altres factors que aguditzen el problema com ara la insuficiència de l'aïllament tèrmic i de la instal·lació de calefacció. De fet, segons l'informe publicat pel Ministeri en 2017,¹¹¹ el 86 % dels edificis existents amb una certificació energètica tenen una qualificació E, F o G, fet que indica la greu situació d'eficiència energètica en què es troben.

Tenint en compte les dades indicades en l'apartat d'anàlisi, segons les quals més d'un 75 % de llars viuen en un habitatge en propietat, les actuacions necessàries per a rehabilitar els habitatges no seran possibles si no s'implica la propietat dels habitatges, s'aconsegueix conscienciar de la necessitat i l'obligació de mantindre els immobles en condicions adequades de conservació i s'estableixen fórmules d'intervenció (convenis, acords o avals) per part de l'Administració local en els edificis que més ho requereixen.

D2.1 Foment de la cultura de la rehabilitació i el manteniment dels habitatges

El ciutadà o ciutadana, amb la informació i l'acompanyament de l'Administració i els professionals, pot ser el motor de la rehabilitació residencial i promoure obres de conservació i de rehabilitació als habitatges. Cal transmetre els beneficis d'invertir en el manteniment i la rehabilitació dels seus habitatges per a millorar-ne la qualitat i augmentar-ne el confort, evitar el malbaratament energètic, reduir les factures, tindre un habitatge més accessible per a les persones majors i, a més, allargar la vida útil de l'habitatge.

111. Estado de la certificación energética de los edificios (6é informe) Informe de desembre de 2017. Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme.

També cal oferir informació a l'usuari sobre les seues obligacions en el deure de conservació, de les quals moltes vegades no és conscient. Per a fomentar el manteniment dels habitatges, el *Llibre de l'edifici* per a edificis existents i eines de suport com POMEES (Programa d'operacions de manteniment en edificis existents) poden ser de gran utilitat.

Caldria, així mateix, encoratjar la consolidació d'un sector especialitzat en la matèria. Així, per exemple, des de l'Administració es poden desenvolupar programes de formació de tècnics especialitzats en rehabilitació d'edificis d'habitatges i implantar la figura de l'equip tècnic de capçalera per a l'assessorament i l'assistència als usuaris, en matèria i inspecció, manteniment i reforma. En el sector productiu, s'han d'implementar mesures per a augmentar la competitivitat del sector empresarial. A aquest efecte, per exemple, es pot crear un registre d'empreses i serveis de competència reconeguda en l'àmbit de la rehabilitació.

D2.2 Impuls de la rehabilitació a través d'ajudes econòmiques i acompanyament en la gestió

Les ajudes públiques per a l'habitatge s'han regulat en els successius plans estatals d'habitatge, però és en el Pla 2013-16 quan es produeix un canvi important, ja que només es preveuen ajudes a la rehabilitació i al lloguer. L'actual Pla estatal 2018-2021 manté l'aposta per impulsar la rehabilitació per al foment de la conservació, la millora de l'eficiència energètica i la implantació de l'accessibilitat universal amb caràcter prioritari. Des de la Generalitat, és clara l'aposta de l'actual Consell per les ajudes de lloguer i rehabilitació, així com per facilitar l'accés a un habitatge digne i, per a fer-ho, aportarà les màximes quanties necessàries al Pla estatal d'habitatge 2018-2021 per a poder rebre el 100 % de la subvenció estatal.

D'altra banda, en 2017, la Generalitat va establir de manera pionera el Pla de reforma interior d'habitatge, Pla RENHATA.¹¹² Aquest pla preveu subvencions a les persones propietàries, usufructuàries o inquilines per a actuacions sobre els elements privatis de l'habitatge dirigides a la millora de la qualitat, la sostenibilitat, l'accessibilitat i l'habitabilitat.

No obstant això, les ajudes econòmiques previstes fins ara no han sigut suficientment eficaces per

En el foment de la cultura de la rehabilitació, el paper de l'Administració és central, fins al punt que, tenint en compte que té una alta visibilitat, hauria de potenciar la seua funció exemplaritzant en el seu parc construït.

112. Ordre 1/2018, de 12 de març, de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, per la qual s'aproven les bases reguladores de la concessió de subvencions per a la millora de les condicions de l'interior dels habitatges, en el marc del Pla de reforma interior d'habitatge, Pla RENHATA. Resolució de 4 d'abril de 2018, de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, per la qual es convoquen per a l'exercici 2018 les subvencions per a la millora de les condicions de l'interior dels habitatges, en el marc del Pla de reforma interior d'habitatge, Pla RENHATA.

L'alta resposta obtinguda en la convocatòria 2017 del Pla RENHATA ha suposat que en la convocatòria 2018 quasi se'n duplique la dotació pressupostària, fet que confirma l'aposta de la Generalitat per la rehabilitació.

a activar la rehabilitació d'habitatges al nivell que caldria. En molts casos, no arriben als sectors més vulnerables de la societat, que es concentren en les zones més sensibles i degradades. A més, la complexa gestió i tramitació de les ajudes també és una barrera perquè la implantació tinga més èxit. Per tot això, és necessari un lideratge de l'Administració pública, fonamentalment autonòmica i municipal, per a establir els mecanismes necessaris per a impulsar definitivament la rehabilitació d'habitatges i avançar en la recuperació del parc existent. Això es pot concretar augmentant, en primer lloc, la inversió pública, al temps que s'implanten mecanismes econòmics més efectius.

Amb tal fi, s'ha de definir una estratègia autonòmica per a la rehabilitació d'edificis d'habitatges i un pla d'acció que la desplegue, amb l'establiment de mesures d'acompanyament en la gestió que optimitzen els resultats, i reforçar la col·laboració entre administracions per a possibilitar l'èxit de les actuacions. Entre altres qüestions, aquesta estratègia haurà d'establir les prioritats d'intervenció pública d'acord amb uns criteris fonamentats en motivacions socials i d'optimització de recursos. Així, es prioritzarà la recuperació de les funcions residencials dels habitatges, edificis i barris més degradats, les actuacions en edificis i habitatges amb deficiències en l'accessibilitat. Un cas excepcional i d'indubtable urgència és l'eliminació de l'infrahabitatge, per mitjà de la col·laboració amb els ajuntaments.

A més de la inversió directa de l'Administració, per mitjà d'ajudes econòmiques a la rehabilitació d'habitatges i els seus elements comuns (conservació, accessibilitat, eficiència energètica), es poden crear plans d'ajudes autonòmiques per al foment de l'eficiència energètica en edificis d'habitatges a través dels Fons FEDER, i implementar avantatges fiscals i financers dirigits, principalment, a fomentar la rehabilitació d'habitatges per al lloguer social i assequible.

D2.3 Establiment de mesures coercitives davant de la falta de conservació dels habitatges

Des del Codi Civil de l'any 1888 fins a l'actual LOTUP,¹¹³ diferents lleis i normatives han regulat el deure de conservació i rehabilitació dels edificis. La Llei per la funció social de l'habitatge, en l'article 5, "Funció social de l'habitatge", estableix l'incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge en el cas que no es complisca el deure de conservació i rehabilitació de l'habitatge, en els termes assenyalats en la legislació d'habitatge i urbanística, a fi de garantir, en tot cas,

113. Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, de la Comunitat Valenciana.

unes condicions adequades d'habitabilitat. En aquesta mateixa llei, en l'article 33, "Infraccions", es considera com a infracció greu la cessió d'un habitatge que haja accedit al registre d'habitatges sense que estiga en les condicions adequades d'habitabilitat i sense les condicions degudes de salubritat, seguretat, eficiència energètica, adornament públic i decor.

El Decret 53/2018, que regula l'IAE, en l'article 5, "Registre de l'informe d'avaluació de l'edifici d'habitatges", estableix que les dades corresponents als IAEH.CV seran d'accés municipal a fi que els ajuntaments, dins de l'àmbit competencial, vetlen sobre les exigències relatives al deure de conservació i seguretat dels immobles, així com sobre els ajustos necessaris raonables en matèria d'accessibilitat que es deriven d'aquests informes. I en l'article 11, "Col·laboració amb els ajuntaments", estableix que cada ajuntament pot accedir i descarregar del registre els informes corresponents al seu municipi per tal de fer el control i el seguiment necessari en compliment de l'obligació del deure de conservació i rehabilitació dels edificis, i exigir als que tinguen l'obligació l'esmena que corresponga de les deficiències detectades en l'IAEH.CV.

Atenent aquests instruments normatius, s'han d'establir els procediments sancionadors necessaris per a garantir el compliment del deure de conservació dels habitatges per part de les persones responsables. Addicionalment, des de l'Administració, s'orientaran els ajuntaments sobre els procediments per a la regulació de les ordres d'execució forçosa o la imposició de multes coercitives en cas d'incompliment tant en l'elaboració de l'IAE com en les obres d'urgència que calguen.

Totes les mesures relatives a la inspecció, conservació i rehabilitació han d'anar acompanyades de mesures sancionadores per a aconseguir millorar l'estat dels habitatges.

D3 Defensa de la funció social dels habitatges rehabilitats amb ajudes públiques

És fonamental el seguiment de les actuacions de rehabilitació fetes amb finançament públic i l'establiment de mecanismes de control amb la finalitat d'evitar que es produïska especulació, augment en els preus del lloguer, expulsió dels residents, canvi de l'ús residencial i qualsevol altra situació que perjudique la funció social de l'habitatge. A més, el finançament públic ha de potenciar les actuacions que permeten recuperar l'habitatge existent en mal estat de conservació i habitatge desocupat per a incorporar-lo al mercat de lloguer assequible.

D3.1 Mecanismes de vinculació de les ajudes a la permanència dels ocupants de l'habitatge

La subvenció pública d'intervencions de rehabilitació o reforma d'habitatges manté el principi de destinar aquests fons públics als habitatges amb funció social i, per tant, als habitatges ocupats de manera permanent i considerats residència habitual o primera residència. Per això, són necessàries actuacions que garantisquen el manteniment d'aquest principi no només en el moment de concedir ajudes econòmiques, sinó també amb posterioritat.

A aquest efecte, s'han d'implementar condicions a la recepció d'ajudes a la rehabilitació. Intervindre, per exemple, en els terminis del contracte de lloguer, de manera que es condicione l'ajuda a la permanència dels seus residents, o limitar la venda de l'habitatge rehabilitat amb fons públics, amb la imposició, arribat el cas, d'una càrrega que permeti la recuperació dels fons públics o clàusules que obliguen al comprador o compradora a reposar el contracte de lloguer previ són algunes de les mesures que hi poden col·laborar.

D3.2 Supeditació de les ajudes a la rehabilitació a l'ampliació del parc d'habitatges assequibles

A més de subvencionar la rehabilitació de l'habitatge constituït com a primera residència i mantenir aquest estatus al llarg del temps, cal abordar el repte d'ampliar el parc d'habitatges existents destinats al lloguer assequible.

Es pot ampliar el parc d'habitatges assequibles amb habitatges procedents de la rehabilitació d'habitatge existent desocupat o de la creació d'habitatge a partir d'edificis existents d'ús no residencial i abordar, a més, la gestió per a rehabilitar-lo amb fórmules col·laboratives i regulant des de l'inici les condicions per a posar-lo en el mercat del lloguer social o assequible.

En l'apartat anterior, s'han abordat ja detalladament les mesures necessàries per a afavorir la incorporació d'habitatges buits o infrautilitzats al mercat de lloguer social o assequible. En aquest context, als que requerisquen una rehabilitació es poden proporcionar ajudes condicionades al compromís d'incorporar-los a la borsa de lloguer, sota la fórmula del lloguer social o assequible, per un període determinat de temps ajustat a la suma de la inversió pública, però en cap cas inferior a 10 anys.

Una font de nous habitatges per al parc de lloguer pot provindre de la conversió d'edificis no residencials en habitatges de lloguer social i assequible, a la qual es podrien destinar ajudes públiques en igualtat de condicions que en el cas anterior. En aquest context, s'haurien d'estudiar, així mateix, mesures legals que afavoriren aquesta conversió i la seua sostenibilitat econòmica, com ara la revisió de les normes de disseny i qualitat o ordenances locals.

La col·laboració, d'altra banda, amb l'Administració local i entitats del tercer sector pot ser molt profitosa a l'hora de dissenyar una política d'habitatge de proximitat. Les ajudes econòmiques, així com el suport en la gestió i l'assessorament tècnic són, en aquest context, fonamentals.

A més de subvencionar la rehabilitació de l'habitatge constituït com a primera residència i mantindre aquest estatus al llarg del temps, és necessari abordar el repte d'ampliar el parc d'habitatges existents destinats al lloguer assequible.

El lideratge públic és fonamental per a promoure i impulsar definitivament la rehabilitació per mitjà de la implicació de tots els agents que formen part d'un sector econòmic tan important.

D4 Promoció de nous models de foment i gestió de la rehabilitació

Les polítiques de rehabilitació dels últims anys han permès millorar, en certa manera, el parc d'habitatge existent, però continua sent prioritari abordar les àrees més sensibles i degradades, i donar suport als sectors de la població més vulnerables que tenen grans dificultats per a accedir a la rehabilitació.

Hi ha un alt grau de correspondència entre l'estat de l'edifici i la situació socioeconòmica dels ocupants: com més vulnerabilitat social, més patologies edificatòries, per la qual cosa es fa necessari adaptar en cada cas els mecanismes i els procediments més adequats. Així ho assenyala l'ENDH 2017, en què queda manifest que les llars amb pocs ingressos i en règim de lloguer presenten més carències d'habitabilitat que la mitjana. Les ajudes actuals encaixen bé en situacions econòmiques normalitzades. En el cas de més precarietat econòmica, cal complementar les ajudes amb un acompanyament públic en el procés, però quan s'aborden situacions d'alta vulnerabilitat social amb greus patologies als edificis, l'Administració pública ha d'impulsar el procés i assumir la gestió i el finançament de les actuacions.

Per a afrontar l'enorme repte que suposa la rehabilitació del parc existent els pròxims anys, amb la inclusió de les situacions no resoltes amb els mitjans disponibles actuals, cal qüestionar i replantejar els instruments d'impuls, gestió i finançament que fins ara s'hi han utilitzat. Cal promoure i establir nous mecanismes actius de rehabilitació que permeten resoldre els problemes persistents que, amb les polítiques desplegadas fins ara, no s'han resolt.

És imprescindible garantir la col·laboració, tant la pública i privada com la que s'ha de fer entre les diverses administracions públiques. Per a reforçar i impulsar definitivament el sector de la rehabilitació, cal establir mecanismes de participació i cooperació, liderats per una entitat o un organisme públic, que reunisquen l'Administració estatal, les diverses administracions autonòmiques implicades (habitatge, territori, serveis socials, ocupació, formació, etc.), les administracions municipals (el paper de les quals és fonamental), els professionals i les empreses de sector, les entitats del tercer sector i el sistema financer.

D4.1 Foment de la gestió de la rehabilitació en l'àmbit municipal

L'administració local és l'actor fonamental en la promoció de la rehabilitació gràcies al seu coneixement multidimensional sobre l'àmbit residencial, ja siga procedent dels estudis sobre l'estat físic del parc d'habitatges del municipi com de la informació que genera la xarxa assistencial i els serveis socials o de la seua connexió amb el teixit empresarial vinculat a la construcció i l'edificació. En aquest marc, els ajuntaments poden definir i coordinar amb els diferents agents socials i professionals de la localitat determinades estratègies i accions focalitzades en la gestió de la rehabilitació sota el marc estratègic autonòmic.

S'ha d'abordar, en primer lloc, l'impuls, la innovació i la modernització de la gestió de la rehabilitació a escala local. Per a fer-ho, cal integrar l'Administració municipal en xarxes més àmplies que doten el conjunt de mecanismes de suport i optimitzen els recursos. Així mateix, i si el cas ho requirira, l'Administració autonòmica podria, subsidiàriament, assumir les funcions o proporcionar personal especialitzat per a aquestes tasques. Aquesta plataforma, la Xarxa d'Oficines Locals d'Habitatge, desenvolupada en el punt G2.1, podria, així mateix, constituir un espai de diàleg entre municipis i d'intercanvi d'experiències innovadores.

D4.2 Establiment de nous mecanismes de finançament per a la rehabilitació

Atés que la important inversió econòmica exigeix una intervenció, cal abordar la problemàtica del finançament i posar en marxa mecanismes que faciliten als promotors de les intervencions, habitualment comunitats de propietaris, la viabilitat econòmica d'aquestes. Aquests mecanismes s'han d'abordar des de mesures tradicionals com facilitar l'accés a préstecs assequibles fins a explorar les mesures més innovadores en matèria d'economia col·laborativa.

En el marc de l'obtenció de nous recursos i mitjans de finançament que possibiliten la viabilitat de les actuacions de rehabilitació, el Banc Europeu d'Inversions (BEI) i l'IVF són una via per a dissenyar programes de suport al finançament de la rehabilitació edificatòria. Així mateix, des de l'Administració, es pot donar suport a les entitats financeres en el disseny de productes específics

La rehabilitació edificatòria exigeix una important inversió econòmica. Per això, és necessari proporcionar vies de finançament i garantir la viabilitat econòmica.

destinats a finançar la rehabilitació. Aquest nivell d'intervenció pública en els processos de rehabilitació podria permetre, d'una banda, recollir informació de primera mà sobre el teixit construït i, d'una altra, afavorir des del començament orientacions socials en les actuacions.

Adicionalment, l'Administració pot, via avantatges fiscals i financers, fomentar la rehabilitació d'habitatges per al lloguer social i assequible, avaluar la possibilitat de dotar de recursos directament les empreses de serveis energètics, constructores o gestores de la rehabilitació amb la fi de dirigir les seues activitats.

Finalment, no s'han de subestimar fórmules alternatives de gestió de la rehabilitació del parc d'habitatges. Impulsar la masoveria urbana, això és, la rehabilitació d'habitatges a canvi del seu ús durant un temps determinat o donar suport a la constitució de cooperatives de rehabilitació i convenis amb comunitats de veïns per al procés de rehabilitació han donat bons resultats en altres territoris.

D4.3 Racionalització dels procediments administratius

Un aspecte important en la gestió de la rehabilitació és l'obtenció de les autoritzacions administratives necessàries per a desenvolupar la intervenció en un edifici existent, no només perquè la naturalesa de les obres és complexa i hi ha una certa incertesa en l'abast de les normatives aplicables, que fonamentalment aborden l'obra nova, sinó perquè el promotor d'aquestes obres no és un agent de l'edificació a l'ús, sinó, habitualment, una comunitat de propietaris el coneixement del procés edificatori dels quals pot ser baix.

En aquest sentit, cal abordar la racionalització dels procediments administratius dirigits a la legalització d'actuacions de rehabilitació des de l'àmbit de la normativa aplicable en cada cas, l'adaptabilitat de la documentació requerida a l'escala de l'actuació, l'ajust dels temps per a la resolució o l'atorgament de determinades autoritzacions, la coordinació interadministrativa, etc. Convé, en aquest sentit, simplificar, homogeneïtzar i reduir temps en els procediments administratius amb mecanismes com la finestra única. Les oficines locals d'habitatge podrien actuar com a organisme mediador. Una supervisió més pròxima al cas concret podria, igualment, afavorir l'agilitat i

Convé simplificar,
homogeneïtzar i reduir
temps en els procediments
administratius amb
mecanismes com la finestra
única. Millorar la coordinació
entre els agents implicats és,
en aquest sentit, prioritària.

la viabilitat de casos que inevitablement s'allunyen de les lògiques d'obra nova, segons la qual la majoria de les normatives tècniques han sigut enfocades.

241

D4.4 Impuls de la coordinació i col·laboració entre agents

A partir de l'impuls que, des de l'àmbit municipal, es pot fer a la rehabilitació d'habitatges, cal promoure a una escala superior la coordinació de tots els agents implicats i enfortir la col·laboració entre aquests. Per a fer-ho, la Generalitat pot establir plataformes de relació entre les administracions locals, comarcals o provincials, les associacions i els col·lectius professionals en el camp de la rehabilitació edificatòria i la regeneració urbana i les associacions de ciutadans, consumidors o usuaris que permeten la representació de tots els agents implicats i la participació de tots aquests en la definició i la difusió de les iniciatives que s'hi desenvolupen. Iniciatives com la Mesa de la Rehabilitació són, per tant, mecanismes de coordinació necessaris per a no només facilitar el procés, sinó també per a impulsar la innovació i el desenvolupament en l'àmbit de la rehabilitació.

E1 Detecció i correcció de la segregació espacial

- E1.1 Promoció d'una política de sòl homogènia, amb criteri de cohesió social
- E1.2 Establiment de línies estratègiques de regeneració urbana
- E1.3 Intervenció preferent en zones degradades i barris vulnerables

E2 Promoció de polítiques sectorials específiques

- E2.1 Control de la gentrificació i turisticació
- E2.2 Promoció de la mobilitat sostenible
- E2.3 Foment d'un model d'urbanisme sensible a la perspectiva de gènere

E

**Propiciar un entorn
inclusiu**

243

La bibliografia especialitzada determina que el model de ciutat que millor s'ajusta a una política d'habitatge social és la ciutat compacta i policèntrica. Per això, al mateix temps que des del planejament s'han d'afavorir les polítiques d'habitatge amb l'objectiu d'augmentar la intervenció de l'Administració amb la mínima despesa possible, s'han d'impedir creixements de baixa densitat i difusió residencial en l'entorn rural i la perifèria. Per tant, en matèria d'intervenció en la ciutat consolidada, convé prioritzar la rehabilitació i la regeneració urbana en les zones més degradades. Al mateix temps, s'ha de frenar la segregació social i espacial a la ciutat, promoure una major cohesió social basada en la convivència de la diferència, amb un èmfasi especial a possibilitar el desenvolupament de les classes més desfavorides i polítiques socials que eviten fenòmens de gentrificació o turistificació.

De conformitat amb el que estableix l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, la Generalitat Valenciana té competència exclusiva en matèria d'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge. D'altra banda, segons la reforma efectuada per mitjà de la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, en l'article 19.1, en l'àmbit de les seues competències, la Generalitat impulsarà un model de desenvolupament equitatiu, territorialment equilibrat i sostenible.

El Decret 1/2011, de 13 de gener, del Consell, pel qual s'aprova l'Estratègia territorial de la Comunitat Valenciana, estableix que l'Estratègia territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) és l'instrument que defineix un model territorial de futur per a la Comunitat Valenciana amb el màxim consens entre els agents socials que operen en el territori i parteix d'una visió, uns objectius i unes metes. Entre els blocs temàtics, s'estableix el diàleg necessari entre els actors, la contribució del territori al desenvolupament econòmic, la infraestructura verda del territori com a sistema que incorpora tots els espais de més valor ambiental, paisatgístic i cultural, o el sistema d'assentaments en el territori, totes aquestes són estratègies que cal tindre en compte quan s'intervé en la ciutat existent. L'estratègia territorial també proposa una sèrie de criteris per a garantir la sostenibilitat dels creixements urbanístics en el territori, tant per a l'ús residencial com per al sòl d'activitats econòmiques.

L'Administració autonòmica, en l'actualitat, té instruments de tipus econòmic, social i urbanístic per a coordinar la intervenció en àrees degradades de la ciutat consolidada o on es requerisca una atenció especial. Tot això té una limitació evident que justifica, per si mateixa, la baixa incidència que fins ara ha tingut en els còmputos generals: com que no tenia política de sòl, les intervencions a la ciutat existent són molt més costoses. Es disposa, com a alternativa, de mecanismes legals per

a efectuar transferències d'aprofitament i delimitació de polígons d'actuació discontinus. Això permet sufragar les despeses de les necessitats de la ciutat a costa de les plusvàlues de les noves àrees de desenvolupament amb els riscos que implica dependre de la política de sòl.

E1 Detecció i correcció de la segregació espacial

E1.1 Promoció d'una política de sòl homogènia, amb criteri de cohesió social

A pesar que la competència en gestió de la política de sòl està fonamentalment delegada en l'Administració local, l'autonomia pot afavorir, per mitjà d'iniciatives legislatives, convenis i la plataforma de coordinació de les oficines locals d'habitatge, un cert tipus de política de sòl.

En termes generals, la política de sòl és un dels mecanismes més eficients en la política d'habitatge en la mesura que, amb una baixa exigència pressupostària, es poden aconseguir resultats d'un impacte enorme. Això, però, comporta certes limitacions. En primer lloc, es tracta de mesures a llarg termini que requereixen per a la implementació efectiva un termini mitjà que, en la majoria de casos, pot arribar fins i tot a la dècada (des de l'inici de les gestions fins a la recepció dels habitatges). Això exigeix una tasca de predicció que la majoria de les vegades no té fonaments fàctics (degut, en gran manera, a la falta endèmica de dades respecte del parc d'habitatge i la volatilitat demogràfica produïda per la migració). En segon lloc, l'efectivitat potencial de la política del sòl ha eclipsat, de vegades, la coordinació necessària amb la planificació urbanística, de competència local, que ha d'orientar-se prioritàriament cap a la regeneració urbana, i ha produït col·lateralment processos de segregació urbana per la naturalesa intensiva. En tercer lloc, la política de sòl es desenvolupa, de vegades, d'acord amb l'interés inversor privat, de manera que inevitablement se supedita als cicles del sector.

A grans trets, perquè una política de sòl, amb l'assumpció de les limitacions esmentades abans, preveja criteris de cohesió social, s'han de promoure intervencions en el territori repartides tan homogèniament com siga possible per a evitar fenòmens de segregació urbana o guetificació; establir criteris de localització d'acord amb prioritats socials, de manera que les borses de sòl queden estratègicament repartides on siga previsible la necessitat, i regular estrictament els casos en què el rebliment de la ciutat consolidada i l'aprofitament del parc construït no siguin suficients per a satisfer la demanda real (i no especulativa) d'habitatge. Addicionalment, la política de sòl ha d'incorporar l'atenció a la ciutat existent i establir estratègies d'aprofitament i equidistribució per a incentivar i fer atractiva la intervenció en els edificis existents.

El problema de l'habitatge no es pot resoldre únicament per mitjà de la política de sòl. La incidència que té està condicionada per la previsió a mitjà termini, una àrea concreta d'intervenció i els cicles d'inversió privada.

Més enllà de dictar aquesta sèrie de línies estratègiques d'intervenció per mitjà de la política de sòl, l'Administració autonòmica pot desenvolupar instruments propis per a intervindre-hi directament, com poden ser la compra directa de sòl urbanitzable o no urbanitzable susceptible de ser requalificat (amb l'avantatge d'un preu baix). Participació posterior de l'Administració en els processos d'urbanització. Igualment, pot recórrer a mecanismes com la delimitació d'àrees de sòl per a l'exercici dels drets de templeig i retracte o els projectes de delimitació per a l'adquisició per l'expropiació de reserves de sòl per al patrimoni públic de sòl.

En l'àmbit legislatiu, amb la finalitat de tindre més control sobre les àrees desenvolupades, es podria considerar l'augment de la reserva mínima de sostre a ús residencial de nova implantació a xifres superiors a les actuals i implementar l'exigència d'estudis previs de necessitats d'allotjament per a avaluar la suma de demanda per àrees i la pertinència de mesures expansives.

E1.2 Establiment de línies estratègiques de regeneració urbana

Durant anys, els plans estatals d'habitatge han definit programes per a la rehabilitació, la regeneració i la renovació que establien ajudes econòmiques importants per a la rehabilitació o la renovació d'edificis i la millora de l'entorn urbà. L'últim pla d'habitatge preveu un programa específic per al foment de la regeneració i renovació urbana l'objecte del qual era el finançament de la realització conjunta d'obres de rehabilitació en edificis i habitatges, d'urbanització o reurbanització d'espais públics i, si escau, de nova edificació en substitució d'edificis demolits, dins d'àmbits d'actuació prèviament delimitats. El desenvolupament de la Generalitat d'aquest programa a la Comunitat Valenciana ha permés l'aprovació de diverses àrees de regeneració i renovació urbana (ARRU), que es constitueixen com a antecedents de gran interès per a futures actuacions en matèria de rehabilitació i regeneració urbana.

El Pla estatal d'habitatge 2018-2021 manté l'objectiu de fomentar la regeneració i la renovació urbana i rural per mitjà d'un programa específic, que presenta semblances amb el pla anterior i introdueix aspectes com el finançament d'habitatge de nova construcció per a l'eradicació de l'infrahabitatge i el barraquisme. A més, s'ha de fer una atenció especial als fons de desenvolupament

urbà sostenible, les estratègies de desenvolupament urbà sostenible integrat i l'eix 12, "Eix urbà", del Programa operatiu de creixement sostenible per a la programació 2014-2020, per la rellevància que han tingut a la Comunitat Valenciana.

Tal com estableix el grup de treball sobre estratègies integrades en actuacions de desenvolupament urbà sostenible de la Xarxa d'Iniciatives Urbanes, aquestes estratègies estableixen mesures integrades per a afrontar els reptes econòmics, ambientals, climàtics, demogràfics i socials que afecten les zones urbanes. Per tant, serveixen de marc de referència territorial i sectorial per a totes les operacions o intervencions que cal implementar, que hauran de contribuir a aquesta estratègia de manera coherent i, per tant, s'han d'adaptar a la realitat territorial i a l'estructura institucional i de governança. Com a elements bàsics en aquestes estratègies, entre altres, cal incloure la identificació inicial de problemes, una anàlisi integrada, un diagnòstic i la definició de resultats esperats, la delimitació de l'àmbit d'actuació, el pla d'implementació de l'estratègia i la definició d'indicadors, que van comptar al llarg de tot el procés amb la participació pública i van buscar la màxima implicació dels agents locals.

Recentment, la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori ha publicat el Visor d'Espais Urbans Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS), que permet identificar àrees geogràfiques de polivulnerabilitat urbana, i l'Estratègia de regeneració urbana de la Comunitat Valenciana, que dona directrius als municipis de com abordar de manera sostenible i inclusiva una àrea de regeneració urbana, seguint les premisses de l'Agenda Urbana Europea. El document *Directrius per al desenvolupament d'estratègies de regeneració urbana per a municipis de la Comunitat Valenciana* marca les directrius fonamentals per a la formulació i la instrumentació de les estratègies de regeneració als municipis de la Comunitat. El document identifica la seqüència d'accions necessàries per a un procés de regeneració i estableix quatre fases diferents clarament recognoscibles en el procés. Cada fase inclou un conjunt d'eines que els governs locals poden utilitzar per a dissenyar sistemàticament un procés de regeneració urbana. Així mateix, s'exposen experiències en aquest àmbit desenvolupades a la Comunitat Valenciana.

En ciutats com París, s'han assajat, de moment només teòricament, models de densificació de la ciutat consolidada per a generar les plusvàlues necessàries per a la regeneració dels barris. Aquesta és una via d'obtenció de sostre per a habitatge social a baix cost per a l'Administració.

La modificació de la LOTUP, en vies d'aprovació en més de 100 articles, ha incorporat mesures específiques per a fomentar la regeneració urbana en àmbits que puguen estar obsolets, infradotats i deteriorats, i per a l'edificació de solars que es mantenen especulativament abandonats, per tal de millorar àrees abandonades o vulnerables per la presència de buits urbans en aquestes.

D'altra banda, en virtut de la Llei RRR, es podrien regular protocols de regeneració urbana que permeten augments d'edificabilitat en àrees delimitades com d'interés públic i en les quals l'Administració participe de les plusvàlues. D'aquesta manera, es podria adquirir sostre destinat a habitatge social amb l'avantatge de millorar la cohesió social. Caldria regular-ho amb criteris socials que passarien per l'exigència de no desplaçar habitants i afavorir la convivència amb els nousvinguts, de manera que es complemente la intervenció estrictament urbanística amb programes econòmics i socials paral·lels. Es podria vincular (en el registre de la propietat, per exemple) l'ús dels nous habitatges per a evitar la comercialització d'aquests en un temps mínim de 5 anys.

Una de les dificultats que ha d'abordar la política d'habitatge aplicada a la ciutat consolidada és la multiplicitat de casos i necessitats específics. Atesa la limitació de gestió i pressupostària, i d'acord amb la delimitació de les àrees urbanes més degradades, la intervenció hauria d'atendre prioritàriament el centre històric (incloent-hi eixamples) i la perifèria urbana, en la qual prevalen polígons d'habitatge dels anys seixanta i setanta, àrees desregulades amb barraquisme, parcel·lacions il·legals o autoconstrucció.

El primer dels casos és propi de totes les ciutats grans i mitjanes, tot i que amb intensitat variable. La intervenció en aquestes àrees haurà de buscar un cert equilibri entre la regeneració urbana i el respecte per la identitat de l'entorn de manera que s'eviten processos de guetització o gentrificació. En aquest nivell, s'han d'implementar mesures específiques de lluita contra la degradació i segregació espacial. Controlar l'expansió de la ciutat pot ajudar a la consolidació d'aquests barris si s'aborda decididament la regeneració del teixit construït i social d'aquests, i la dotació d'equipaments i dinamitzadors econòmics. La pressió administrativa (registre de solars, per exemple) ajudaria a posar en el mercat borses vacants.

E1.3 Intervenció preferent en zones degradades i barris vulnerables

És indubtable que la majoria dels processos de degradació de l'entorn urbà afecten l'habitatge, en la mesura que, com s'ha apuntat anteriorment, no cal restringir el dret a l'habitatge al marc estrictament físic d'aquest. Aquest sentit ampliat d'habitatge involucra, per tant, no només l'entorn immediat, com puga ser l'edifici d'habitatges, sinó fonamentalment l'escala de barri. Les prioritats, en aquest sentit, les ha de fixar novament l'Administració autonòmica d'acord amb els diagnòstics proporcionats per les administracions locals.

La deterioració de l'entorn físic i la degradació del teixit social són dos factors interrelacionats que es retroalimenten mútuament i dels quals no es poden assenyalar causes aïllades. Les intervencions sobre el teixit construït que no atenguen les necessitats de les persones allí instal·lades o, viceversa, i l'assistència a les persones sense la millora de l'entorn físic presenten solucions parcials que difícilment poden arribar a revertir els processos interns d'aquests barris. En la literatura especialitzada, aquesta conjunció de factors socials i físics és la que permet delimitar el que s'han anomenat "barris vulnerables" o, d'acord amb la legislació de la Comunitat Valenciana, "barris d'acció preferent".¹¹⁴ La prioritat és localitzar aquests barris i implementar polítiques d'habitatge en coordinació amb la resta de serveis involucrats.

En primer lloc, en l'àmbit físic, s'han de determinar les exigències en matèria d'infraestructura bàsica i d'equipaments, la seguretat i salubritat de l'entorn. El primer dels aspectes atén la dotació i la qualitat d'infraestructures com ara carrers, enllumenat, serveis de recollida de fem, etc. El segon, la qualitat i la proximitat de serveis fonamentalment com els centres educatius, de salut i els espais d'oci. En aquest sentit, cal intervindre des de la política d'habitatge i detectar carències en aquest ordre infraestructural i, si escau, les àrees de més preferència. Pel que fa a la garantia de seguretat i salubritat, si bé és cert que, en termes generals, a la Comunitat Valenciana no constitueix un problema generalitzat,¹¹⁵ sí que es poden detectar bosses de conflictivitat, moltes vegades vinculades a la segregació i degradació urbana, en què sovint es veuen compromesos els índexs mínims de salubritat de l'entorn. Són factors interrelacionats. Intervindre en aquestes àrees, en coordinació amb la resta de serveis públics, és una condició prèvia per a l'efectivitat de la intervenció en el parc d'habitatges.

En els barris d'acció preferent, es combinen qüestions infraestructurals i socioeconòmiques. La intervenció ha d'anar encaminada a la mitigació i prevenció dels factors de risc.

114. Decret 157/1988, d'11 d'octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'estableix el Pla conjunt d'actuació en barris d'acció preferent.

115. Segons l'ENDH 2017, només el 8,6 % de les llars perceben problemes de delinqüència o falta de seguretat al seu barri.

En termes generals, pel que fa a l'habitatge, els baixos preus de venda o lloguer solen coincidir amb barris degradats que requereixen la intervenció pública. En l'àmbit socioeconòmic, són factors de risc l'homogeneïtat respecte al baix nivell adquisitiu de la població, l'aïllament físic o simbòlic del barri o la conflictivitat multicultural.

Moltes accions per a intervenir en "barris d'acció preferent" o en "àrees geogràfiques de polivulnerabilitat urbana" s'han posat ja en marxa. No obstant això, encara falten algunes accions específiques per abordar, com poden ser establir un marc legislatiu que regule la determinació dels barris d'acció preferent i establisca l'obligatorietat d'intervenció per a l'Administració pública, basant-se en eines existents com el VEUS o altres noves; localitzar els barris d'acció preferent, i diagnosticar-ne les necessitats i les carències.

S'han d'establir protocols d'intervenció en els quals, de manera integral i transversal, es done prioritat a la inclusió social i al desenvolupament local als barris d'acció preferent. Per això, és necessari dotar l'Administració d'equips multidisciplinaris especialitzats; establir marcs de cooperació interadministrativa i publicoprivada, i promoure eines de finançament mixtes, préstecs i subvencions combinats amb altres finançaments privats per a promoure la inversió en aquestes àrees amb un control regulat de les plusvàlues. Amb aquesta finalitat, es poden alinear els barris d'acció preferent i les àrees geogràfiques de polivulnerabilitat urbana amb l'Estratègia d'especialització intel·ligent de la Comunitat Valenciana, amb les estratègies de selecció d'EDUSI i amb les noves directrius europees establides en l'Agenda 2030 europea.

E2 Promoció de polítiques sectorials específiques

E2.1 Control de la gentrificació i turistificació

Els problemes derivats de la turistificació d'algunes àrees urbanes en són molts. Les causes més rellevants per les quals el turisme resulta un problema són la concentració d'activitats orientades a aquest tipus de consum en determinats punts de la ciutat, l'expulsió de la població i l'augment dels costos de vida.

Actualment, està en debat la inclusió d'una taxa turística a les ciutats. A pesar que hi ha raons a favor i en contra, una forma de minimitzar els aspectes negatius podria ser destinar part del benefici als barris turístics, i compensar així els costos que han d'assumir els ciutadans per viure en zones turístiques, inclòs l'increment del lloguer. És a dir, els guanys s'haurien de socialitzar entre els veïns més afectats.

La Llei de turisme, oci i hospitalitat de la Comunitat Valenciana preveu la possibilitat que els municipis puguen elaborar els seus plans d'ordenació dels recursos turístics (PORT). Permet elaborar a la regió plans d'intervenció per a delimitar zones turístiques saturades. No obstant això, hi ha mesures que es poden establir per a controlar-ne el compliment i la regulació dels principis:

- Pensar els barris des de la lògica del resident i no des de la lògica del que usa l'espai d'una manera menys habitual.
- Per a evitar que es trenque l'equilibri entre veïns i turistes, una ordenació que incloga regular la ràtio màxima d'apartaments de lloguer per edifici i prohibir l'ús turístic en alguns edificis.
- Disposar de la suficient capacitat financera per a pal·liar les externalitats negatives del turisme, així com per a donar suport a les estructures comunitàries i fomentar els espais inclusius per als veïns.
- Fomentar la qualitat de l'oferta d'apartaments turístics, sobretot en àrees turístiques madures.

La gentrificació i turistificació són fenòmens urbans creixents que es poden combatre amb diversos mecanismes que anteposen els drets dels residents.

- Fomentar la qualitat i freqüència de les inspeccions sobre els apartaments turístics.
- Establir i executar sancions, i perseguir intensament el frau fiscal.
- Determinar un ús residencial turístic en els plans generals d'ordenació urbana, en lloc d'un ús terciari, per a limitar els sorolls i altres servituds associades a l'ús terciari.
- Fomentar la coordinació de les municipalitats i del govern autonòmic en relació amb el registre d'apartaments turístics.
- Endurir els acords amb plataformes com Airbnb perquè la informació siga més transparent i contribuïska al compliment de la legislació vigent.
- Establir la figura de "zona saturada restringida".

E2.2 Promoció de la mobilitat sostenible

El model territorial de la Comunitat Valenciana té una influència crucial en matèria d'habitatge. Davant del model urbà basat en la mobilitat i el consum d'aquestes dues últimes dècades, el model territorial ha de fonamentar-se en la promoció de la ciutat compacta, crear noves centralitats urbanes en l'àmbit territorial (potenciar les àrees amb dèficits d'infraestructures) i evitar les centralitats que provoquen processos de migració i despoblament.

Per a fer-ho, és necessària l'organització supramunicipal i la revisió del model de mobilitat. Si bé és cert que, en general, el transport públic s'ha de millorar, per a una cohesió territorial compatible amb una política d'habitatge centrada en l'interés comú, el model de mobilitat s'ha de revisar. Des del punt de vista tècnic, la xarxa de transport públic és altament inadequada per als nous models de mobilitat. S'ha de consolidar i millorar la coordinació de la xarxa de transport públic, per a la qual cosa s'hi ha de donar prioritat, proximitat i accessibilitat, davant de criteris de mobilitat i transport. La xarxa de proximitat s'ha de desenvolupar paral·lelament a les grans infraestructures, especialment on es detecten en l'actualitat carències (bosses de territori pràcticament incomunicat, col·lapse de les àrees metropolitanes, etc.).

El model d'ocupació dispers del territori fomenta una societat del consum de gran impacte mediambiental, erosiona els llaços de convivència i suposa un cost afegit per a l'Administració.

La mobilitat urbana sostenible i eficient és un dels 12 objectius de l'Agenda Urbana Europea, la que promou el transport públic i formes de mobilitat blanques (caminar, anar amb bicicleta); la promoció de maneres de transport accessibles per a persones amb mobilitat reduïda i majors, joves, xiquets, etc., i el desenvolupament d'un transport eficient amb bona connectivitat interna (local) i externa (regional). En el *Llibre blanc de la sostenibilitat en el planejament espanyol*, s'enumeren tres estratègies de disseny per a orientar la mobilitat:

En primer lloc, convé reduir les distàncies d'ús per a afavorir la xarxa de xarxes a diferents escales. Crear un model d'ocupació territorial i ciutat compacta davant de la dispersió dels assentaments urbans és el primer pas. D'aquesta manera, es redueixen les necessitats de mobilitat per mitjà d'una relació més adequada entre espais de residència, treball, oci i equipaments. L'urbanisme de proximitat facilita l'ús dels mitjans de transport alternatius a l'automòbil i allibera espai públic a l'automòbil motoritzat per a convertir-lo en espai públic d'ús múltiple per a tots els ciutadans, sense jerarquies. A més, pot ajudar a fomentar la convivialitat de l'espai públic com a lloc de trobada i afavorir la diversitat. Els criteris recomanats són:

- Associar residència i ocupació.
- Establir plataformes logístiques de distribució en cada barri.
- Reservar espais per a la comercialització de productes locals.
- Reduir les infraestructures necessàries per al funcionament de la ciutat.

En segon lloc, convé potenciar els mitjans de transport no motoritzats i no contaminants. Per a establir una jerarquia de prioritats en la política de gestió d'una ciutat, cal definir els criteris d'avaluació i donar preferència a les solucions que beneficien la majoria de la societat, com les que no contaminen el medi ambient. Es pot concloure amb la recomanació de les següents estratègies de disseny:

- Integrar les xarxes per als vianants i ciclistes amb les zones verdes.
- Augmentar l'espai disponible per al vianant.

- Construir xarxes per als vianants i ciclistes de barri.
- Reduir el trànsit a base de combustibles fòssils.
- Reduir la velocitat del trànsit motoritzat privat.
- Reduir la superfície destinada al vehicle privat.

En tercer lloc, convé reduir el trànsit motoritzat privat i potenciar el transport públic. Dins d'una ciutat, el transport públic hauria de ser el mitjà de transport motoritzat predominant. A més, s'ha de fomentar la democratització de la mobilitat a partir de l'augment de l'eficàcia de les formes de transport més econòmiques i a l'abast de tots els grups d'edat: transport públic, bicicleta i a peu. D'aquesta manera, augmenten la mobilitat per a tota la població, independentment de l'edat o el nivell de renda. Es recomanen com a estratègies de disseny:

- Establir una oferta adequada de transport públic en l'àmbit urbà.
- Construir xarxes integrades de transport.
- Restringir l'ús del vehicle privat.
- Limitar les places d'aparcament per a vehicles privats.

Per a fomentar aquests principis, a la Comunitat Valenciana, s'ha posat en marxa l'Agència Metropolitana del Transport, que tractarà de coordinar en l'àmbit metropolità els plans de mobilitat municipals per una mobilitat més sostenible.

E2.3 Foment d'un model d'urbanisme sensible a la perspectiva de gènere

L'article 31 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, recull tant l'accés a l'habitatge en igualtat de condicions com el deure de les administracions públiques de tindre en compte la perspectiva de gènere per al disseny de la ciutat, de les polítiques urbanes i del planejament urbanístic. Igualment, la Llei 9/2003, de 2 d'abril, de la Generalitat, per a la igualtat efectiva entre dones i homes, explicita que els poders públics valencians han d'adoptar

les mesures apropiades per a modificar els patrons socioculturals de conducta assignats segons el gènere, amb la finalitat d'eliminar els prejudicis, els usos i els costums de qualsevol tipus contraris al principi d'igualtat.

L'objectiu de l'urbanisme amb perspectiva de gènere és repensar les ciutats i els barris guiats per la idea de poder desenvolupar les diferents esferes de la vida (el treball, l'oci, les tasques de la llar, el transport, l'educació, la cultura, la sanitat, l'esport, etc.) en igualtat d'oportunitats. La perspectiva de gènere aplicada a l'urbanisme significa posar en igualtat de condicions les exigències derivades del món productiu i les derivades del món reproductiu i de cura, és a dir, les necessitats quotidianes d'atenció a les persones (xiquets, ancians, discapacitats).

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, va publicar l'any 2017 el SET per a introduir la perspectiva de gènere en el procés urbà, que recopila la informació en matèria d'arquitectura i urbanisme des de la perspectiva de gènere. Amb aquest document, es pretén impulsar l'obligació d'integrar l'enfocament de gènere en totes les fases del procés urbanístic, des del disseny, la participació, la planificació i l'execució, fins a l'avaluació i el seguiment. El document determina unes línies bàsiques que resumeixen la problemàtica existent, una sèrie d'objectius de partida i uns exemples d'actuació que es poden adoptar en cada una de les set àrees temàtiques en què s'estructura i que s'enumeren a continuació: model de ciutat, percepció de seguretat, espais públics i accessibilitat, mobilitat, habitatge, representativitat i senyalització urbana i participació ciutadana.

La perspectiva de gènere aplicada a l'urbanisme té com a objectiu la creació d'uns espais i una ordenació urbana que resulten adequats per a les tasques d'atenció i la vida quotidiana en general.

F1 Foment d'estratègies de disseny i producció que reduïsquen l'impacte mediambiental

Desenvolupament de materials, productes i processos avançats d'impacte mediambiental baix
Reducció de l'impacte mediambiental de la construcció d'habitatges
Desenvolupament urbà sostenible, inclusiu i resilient

F2 Impuls de models nous de consum i tinença que facen prevaldre l'ús sobre la propietat

Foment del mercat de matèries primeres secundàries
Models nous de tinença, ús i manteniment dels edificis d'habitatge
Metabolisme circular de les ciutats

F3 Gestió eficient dels recursos ja utilitzats

Establiment d'una estratègia integral per a la gestió dels residus
Regeneració contínua de l'habitatge
Ús intensiu del patrimoni construït

F

**Instaurar un model
d'economia circular
en l'habitatge**

257

Una part important del consum de recursos naturals està directament relacionada, o indirectament, amb la construcció i l'ús dels edificis. La meitat de les matèries primeres extretes i de l'energia utilitzada, la tercera part de l'aigua consumida i al voltant del 35 % del total de residus generats són alguns dels impactes mediambientals vinculats amb les diverses fases del cicle de vida dels edificis.¹¹⁶ La pressió produïda depèn tant del procés de fabricació dels materials emprats com de la implantació i el disseny d'aquests, el procés constructiu dut a terme, l'ús i el manteniment al llarg de la vida útil dels materials i, finalment, del tractament i la gestió que es fa dels residus o els recursos ja utilitzats.

L'economia circular persegueix mantindre la utilitat i el valor dels productes, els materials i els recursos, durant el màxim temps possible, i generar la mínima quantitat possible de residus. Per a fer-ho, el sistema productiu de caràcter lineal implantat en el sector de la construcció ha de deixar pas a un model circular, molt especialment pel que fa a l'habitatge. Aquesta transició no és només una necessitat, sinó també una oportunitat per al sector, ja que és necessari respondre a la falta de matèries primeres, la sostenibilitat i l'eficiència energètica per mitjà de la competitivitat i la innovació.

Context

Amb l'objectiu fonamental de facilitar i promoure la transició cap a l'economia circular, la Comissió Europea va dissenyar en 2015 el Pla d'acció per a l'economia circular (COM [2015] 614 final),¹¹⁷ sota el lema "tancar el cercle". En aquest context europeu i global, l'elaboració de l'Estratègia espanyola d'economia circular¹¹⁸ representa el marc estratègic i d'actuació imprescindible per a facilitar i promoure la transició cap a l'economia circular a partir de la col·laboració entre l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes, les entitats locals i els altres agents implicats, especialment productors i consumidors de béns. En el context autonòmic, el Consell de la Generalitat impulsarà un pacte valencià per a promoure l'economia circular, en el qual participaran empresaris, associacions de consumidors, ajuntaments i partits polítics.

Àmbit d'aplicació

El problema es manifesta a diverses escales: la transformació de la indústria, la regeneració sostinguda de l'habitatge com a producte final i el control del creixement urbà.

La indústria de la construcció és una de les principals consumidores mundials de matèries primeres i genera abundants residus que només es reciclen en una xicoteta part. Disminuir aquestes quantitats impactaria positivament en la sostenibilitat. Per això, és important que els materials i els productes de construcció tinguen una vida circular, siguen reciclables, reutilitzables i que no generen residus.

L'edifici i l'habitatge, entesos com a producte final del sector de la construcció, s'han de dissenyar, consumir i reutilitzar de manera que es regeneren indefinidament i s'incorporen de nou al parc edificatori. És a dir, que es puguen adaptar i rehabilitar per a atendre noves necessitats i maneres d'habitar.

En l'àmbit urbà, cal evitar que la construcció d'habitatges continue suposant el creixement de les ciutats i la pèrdua de territori natural en lloc de renovar el teixit urbà construït que ja hi ha, reutilitzar-lo i valorar-lo.

Etapas

Transformar el concepte tradicional de producte perible a recurs que presta un servei i que pot ser reutilitzat o reciclat implica canvis en cada etapa de la cadena de valor, des de la producció, el consum, la reparació i la reelaboració, la gestió dels residus i la reintroducció de les matèries primeres secundàries en el cicle en les tres etapes que té.

Començant per la fase de disseny i producció, el disseny inicial determinarà el comportament futur dels productes al llarg de la vida útil que tenen; la reciclabilitat, la reutilització i la desconstrucció han de condicionar les decisions de projecte i producció.

En la fase d'ús dels recursos, és fonamental minimitzar els consums i fomentar un manteniment adequat per a allargar-ne la vida útil. És necessari promoure maneres de consumir noves basades en els productes durables i reutilitzables, el dret a l'ús davant del dret a la possessió i el consum col·laboratiu.

Finalment, en la fase de gestió dels recursos consumits, en oposició a l'economia lineal de fabricar/consumir/tirar, en una economia circular els productes s'han de reciclar, reutilitzar i transformar per a tornar a incorporar-los al mercat i minimitzar, així, el consum de recursos i el creixement descontrolat.

A cada una d'aquestes etapes, corresponen dues línies d'acció principals: disseny i producció, consum i gestió dels recursos ja utilitzats. En cada una d'aquestes, s'estableixen, a continuació, les actuacions proposades per a cada un dels àmbits d'actuació: materials i productes de construcció, edificació i habitatge, i urbanisme i territori.

116. COM (2014) 0445 final. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions: Oportunitats per a un ús més eficient dels recursos en el sector de la construcció.

117. COM (2015) 614 final. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions: Tancar el cercle: un pla d'acció de la UE per a l'economia circular.

118. Esborrany per a informació pública. Espanya circular 2030. Estratègia espanyola d'economia circular (2018).

F1 Foment d'estratègies de disseny i producció que reduïsquen l'impacte mediambiental

Per a implementar un model hipocarbònic i competitiu en el sector de la construcció, s'ha de considerar l'impacte global dels edificis tenint en compte totes les fases de la vida útil que tenen a totes les escales. Més enllà del disseny i les solucions constructives emprades en l'edifici, cal tindre en compte altres factors relacionats amb el procés de producció dels materials, l'entorn immediat o el model urbanístic en el qual s'integra.

El disseny inicial determinarà el comportament futur dels productes al llarg de la vida útil que tenen. La reciclabilitat, la reutilització i la desconstrucció han de condicionar les decisions de projecte i producció. El procés productiu dels sistemes constructius i l'execució de les obres s'han de planificar de manera que suposen el mínim impacte mediambiental. Així mateix, les ciutats i el territori constitueixen recursos finits que s'han de gestionar de manera eficient. El parc edificat constitueix, sobre això, el potencial principal per a renovar-se i integrar-se de nou en el mercat circular.

F1.1 Desenvolupament de materials, productes i processos avançats d'impacte mediambiental baix

Pel que fa al desenvolupament de materials i productes de construcció, és essencial apostar per nous dissenys, maneres de producció i models de negoci més sostenibles i competitius. L'ús eficient dels recursos, l'optimització en els consums energètics i la introducció de pràctiques innovadores en els processos industrials poden contribuir notablement a minimitzar els impactes associats a aquesta etapa inicial.

Una manera de reduir els recursos emprats en la fabricació de materials de construcció consisteix a obtenir matèries primeres secundàries a partir dels residus procedents de productes ja utilitzats i conferir-los un nou ús. Per a avançar en aquest sentit, és important invertir en noves tecnologies que permeten augmentar la vida útil dels materials, més enllà de la fase de demolició de l'edifici en el qual s'hagen utilitzat, i facilitar-ne la reutilització i el reciclatge.

D'altra banda, la industrialització i el desenvolupament de sistemes constructius prefabricats, que es poden desmuntar quan finalitza el període d'ús, en facilita la reutilització posterior. La possibilitat de desconstrucció i, per tant, la reciclabilitat dels sistemes emprats en l'execució dels edificis

dependrà de l'elecció de les matèries primeres utilitzades, de la naturalesa i l'origen d'aquestes, i de la manera en la qual s'incorporen en el producte final. A més, tot això influirà en el potencial dels residus generats per a poder ser integrats de nou en el circuit productiu.

La Unió Europea ha establert l'estratègia que s'ha d'aplicar per a gestionar els residus de manera òptima, a partir del principi de les 3 "R" (reduir, reutilitzar, reciclar), i ha ampliat aquestes actuacions dues fases més, en les quals s'inclou la valorització energètica i l'abocament segur.¹¹⁹ Per tant, a més de considerar els residus com a matèria primera, és important fomentar la valorització energètica dels residus no aprofitables i facilitar-hi la simbiosi industrial de manera que els residus d'un sector puguin transformar-se en *inputs* d'una altra activitat productiva.

Per a propiciar la transició de la indústria de la construcció cap a un model ecoeficient, és necessari invertir en tecnologies i models empresarials innovadors que aposten per maneres de consum i producció noves. Segons l'Informe de l'Observatori dels ODS per a 2018, "Les empreses espanyoles estan molt lluny d'adoptar els principis de l'economia circular en els seus processos. Les mesures més generalitzades són el reciclatge i la reutilització, però encara estan han d'arribar canvis disruptius, com ara la prefabricació."¹²⁰

Aquest canvi es podria veure estimulat per mitjà d'instruments econòmics, com poden ser determinats beneficis fiscals o incentius que facen que el teixit empresarial se senta encoratjat a implementar aquestes mesures en els seus processos. Un altre aspecte clau és la inversió en programes d'investigació, desenvolupament i innovació que contribuïsquen a generar coneixement sobre materials de construcció nous amb prestacions d'impacte ambiental baix, així com la definició de mecanismes per a acostar la manera d'implementar-les en els processos actuals. De fet, tal com estableix l'Estratègia d'especialització intel·ligent per a la investigació i la innovació a la Comunitat Valenciana (RIS3-CV), un dels objectius principals relacionat amb l'habitatge i l'entorn d'aquest se centra en el desenvolupament de materials, productes i processos avançats, amb noves aplicacions de valor afegit, de manera sostenible i ecoeficient, els beneficis del qual redunden en l'usuari.

Estratègies com ara l'obtenció de matèries primeres secundàries, el desenvolupament de sistemes constructius prefabricats o el desenvolupament de materials nous poden col·laborar en el foment de l'impacte mediambiental baix en la construcció.

119. Directiva 2008/98/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de novembre de 2008, sobre els residus.

120. Observatori ODS. Fundació "La Caixa", ESADE (2018), *La contribució de les empreses espanyoles als objectius de desenvolupament sostenible*.

D'altra banda, a més de millorar l'oferta i incrementar-la, és necessari actuar del costat de la demanda i valorar les propietats mediambientals d'aquests productes per mitjà d'iniciatives que en faciliten la introducció en el mercat. Contribuir a promocionar les empreses el model de negoci de les quals estiga basat en el reciclatge de materials i sistemes, o donar suport a la difusió de catàlegs de materials i sistemes constructius elaborats a partir de l'anàlisi de la durabilitat, l'impacte ambiental i la reciclabilitat que tenen són instruments potencials per a millorar la sensibilització i l'educació mediambiental en el sector de la construcció.

F1.2 Reducció de l'impacte mediambiental de la construcció d'habitatges

A més d'incidir en la fase de producció, revisar els criteris que regeixen en el disseny dels edificis d'habitatges pot col·laborar notablement en la reducció de l'impacte mediambiental i minimitzar el consum de recursos i la producció d'aquests, o allargar-ne la vida útil, tant amb criteris de durabilitat com d'adaptació i flexibilitat en l'ús d'aquests.

L'eficiència en el consum d'aigua, l'estalvi d'energia, l'ús d'energies renovables, la utilització de materials i sistemes constructius d'impacte ambiental baix, la minimització dels residus d'obra i la valorització d'aquests, així com el disseny passiu i bioclimàtic dels habitatges, poden propiciar la reducció de l'impacte en el medi ambient que la construcció o la rehabilitació d'habitatges puga tindre. En definitiva, dissenyar els edificis d'habitatges amb criteris de sostenibilitat i eficiència energètica alta.

En els pròxims anys, el disseny dels edificis estarà determinat pels requisits d'eficiència energètica establits en la Directiva europea 2018/844, que modifica directives anteriors en les quals ja s'exigia que, a partir de 2020, tots els edificis residencials de nova construcció han de ser nZEB (nearly Zero Energy Building), i s'avançava a 2018 per als edificis públics. Aquests edificis han de complir amb un nivell molt alt de confort a partir d'un consum d'energia baix procedent de fonts renovables, de manera que hi haja un equilibri entre la quantitat d'energia demandada i la que es genera de manera sostenible.

Aquesta directiva nova obliga els estats membres a establir una estratègia de renovació d'edificis residencials i no residencials, públics i privats, a llarg termini (any 2050), incloent-hi fites indicatives per als anys 2030, 2040 i 2050. L'objectiu és que el parc d'edificis l'any 2050 siga altament eficient energèticament i descarbonitzat.

Així doncs, és necessari promoure eines i estudis que ajuden a definir el full de ruta que oriente les polítiques i les inversions futures en matèria d'habitatge cap als objectius fixats per la Unió Europea. En aquest sentit, la rehabilitació energètica dels edificis suposarà un motor de canvi clau en la consecució d'una economia hipocarbònica. Cada estratègia englobarà, entre altres continguts, una visió general del parc immobiliari i la quota prevista d'edificis renovats en 2020, polítiques i accions destinades a estimular la renovació dels edificis que ja hi ha, així com les mesures i els indicadors de progrés mesurables establits a partir dels objectius que s'esperen aconseguir.

En el camp de l'edificació, a més de l'eficiència energètica, l'ús sostenible dels recursos naturals exigeix l'optimització en la utilització dels recursos disponibles, com ara l'aigua i els materials; la gestió correcta dels residus generats, i l'establiment de determinats criteris en el disseny, l'ús i el manteniment dels edificis que poden limitar la demanda d'aquests recursos.

Per a donar impuls al disseny d'habitatges amb criteris sostenibles, el mercat disposa de segells de certificació ambiental. La certificació mediambiental dels edificis permet valorar les millores que, amb criteris sostenibles, s'han incorporat en el disseny d'un edifici. Ofereix, així mateix, informació fiable i contrastada als usuaris dels habitatges que dona resposta a la demanda de la societat en temes mediambientals.

D'altra banda, l'impacte mediambiental dels edificis es pot atenuar per mitjà de la introducció de tres criteris: la durabilitat, la desconstrucció i la flexibilitat. Incloure en el disseny dels habitatges criteris de durabilitat, és a dir, la conservació o la permanència en el temps de les prestacions inicials que tenien, pot allargar-ne la vida útil i, per tant, reduir-hi considerablement les necessitats de producció nova. El concepte de desconstrucció concep la demolició de manera selectiva per a preservar el medi ambient. Per a fer-ho, en el disseny s'han d'integrar sistemes constructius prefabricats que es puguen desmuntar quan finalitze el seu període d'ús, així com la reutilització posterior d'aquests.

Dissenyar els edificis d'habitatges amb criteris de sostenibilitat i eficiència energètica alta implica introduir en els processos els criteris de durabilitat, desconstrucció i flexibilitat.

Incloure el criteri de flexibilitat en el disseny d'habitatges permetria, finalment, adaptar-los a les necessitats dels usuaris i que puguin ser transformables quan aquestes necessitats varien. Actualment, l'habitatge es caracteritza per ser un espai excessivament rígid, sense possibilitat de ser transformat de manera assequible.

Introduir aquests processos i models d'edificació en un sector tan tradicional i poc tecnològic com és la construcció suposa un repte que cal abordar per mitjà d'instruments de diversa naturalesa (normatius, financers, de sensibilització, etc.) que actuen sobre els diversos agents implicats. Cal afavorir, igualment, que els consumidors, per mitjà de la informació i l'educació, siguin capaços de valorar la qualitat d'un habitatge, diferenciar els aspectes més rellevants que s'han tindre en compte i triar amb criteris de sostenibilitat, de manera que generen una nova demanda d'habitatges que complisquen amb aquestes característiques. D'altra banda, els tècnics han de tindre a la seua disposició la informació necessària que facilite la transició cap a un model constructiu més competitiu, basat en el concepte d'economia circular. Una mesura interessant és la creació d'un registre per a l'economia circular que reculli informació bàsica sobre diverses categories, productes, serveis i bones pràctiques, que contribuïsquen a afavorir l'economia circular en el sector.

Tot això passa per una implicació activa de les administracions, que han de difondre aquest canvi de perspectiva necessari i han d'exercir una funció exemplaritzant en el parc públic d'habitatges.

F1.3 Desenvolupament urbà sostenible, inclusiu i resilient

Actualment, el 50 % de la població mundial (80 % a Europa) viu a les ciutats i es preveu que, per a l'any 2050, aquesta xifra augmente fins al 75 %, amb la pressió mediambiental consegüent que això suposa. Les ciutats consumeixen tres quartes parts de l'energia i dels materials extrets, i generen una gran quantitat d'emissions i residus que no tornen a formar part del circuit productiu. Encara que, d'una banda, les àrees urbanitzades amb una densitat edificatòria alta contribueixen a accentuar els impactes mediambientals, la concentració de tantes persones compartint un mateix territori fa que els nuclis urbans presenten un potencial alt per a aconseguir el canvi de paradigma que l'economia circular proposa. Les ciutats són el centre de l'economia global, de la innovació i de la productivitat,

per la qual cosa qualsevol acció desenvolupada a aquesta escala disposa de l'efecte catalitzador propi de l'entorn urbà.

L'objectiu principal passa per reduir l'empremta ambiental urbana a partir de la definició d'un model nou de producció i gestió que optimitze els fluxos d'energia i materials que consumeixen les ciutats i els seus habitants. El metabolisme urbà ha de tendir a un model circular en el qual els cicles de matèria es tanquen i eviten els residus o els convertisquen en subproductes que funcionen com a recursos nous. Per a fer-ho, l'objectiu principal passa per reduir l'empremta ambiental urbana, és a dir, optimitzar el consum de recursos naturals i matèries primeres, i, sobretot, reduir els residus generats i facilitar-ne la reinserció en el procés productiu.

Per a pal·liar els efectes negatius, és convenient tindre en compte les condicions pròpies del lloc per a introduir criteris bioclimàtics i sostenibles en el disseny dels espais públics nous, de manera que s'aprofiten al màxim els recursos naturals. Una estratègia per a reduir l'efecte d'illa de calor en entorns urbans, per exemple, consisteix a potenciar la qualitat i la quantitat d'infraestructures verdes en la planificació de les ciutats, utilitzar certs materials o implementar mesures de millora que contribuïsqen a mitigar aquest efecte. Aquestes decisions, pròpies de la fase de planificació urbana, formen part de les competències de governs autonòmics i locals, i resulten un aspecte clau per a fomentar un model de ciutat sostenible. Per tant, és responsabilitat de les administracions públiques exercir una funció exemplaritzant i introduir criteris de disseny sostenible en els projectes urbans o incorporar aspectes socials, ètics i ambientals en la compra i la contractació pública per al disseny, la construcció i el manteniment de les infraestructures urbanes, així com promoure models de plecs i licitacions que prevegen i valoren els aspectes esmentats. En aquest sentit, fomentar el model de compra verda per a la contractació de subministraments o de serveis permet introduir en les obres públiques aspectes vinculats amb l'eficiència energètica, l'ús de productes reciclables o la gestió adequada dels residus, entre altres. Una manera de donar suport a les empreses que introdueixen aquests criteris en el seu model de negoci i reconèixer-les, a més de tindre prioritat en la contractació dels serveis que presten, consisteix a promocionar-les a través de plataformes o registres públics que valoren aquests aspectes.

La implantació d'una economia circular en l'habitatge, en general, no es pot dur a terme sense el foment d'un model urbà nou que introduïska criteris bioclimàtics en el disseny urbà i en la producció i la gestió dels fluxos d'energia i materials.

D'altra banda, fomentar la innovació, per mitjà de projectes d'investigació centrats en les ciutats, permet avançar en un enfocament de caràcter circular per a les ciutats del futur, provar solucions i models de gestió alternatius, i validar-los. Així mateix, tal com estableix l'Estratègia d'especialització intel·ligent per a la investigació i la innovació a la Comunitat Valenciana (RIS3-CV), "la construcció i altres empreses vinculades al desenvolupament de l'entorn urbà han d'incorporar progressivament el concepte de *smart cities* (ciutats intel·ligents i sostenibles), que combina aspectes mediambientals i energètics amb mobilitat i TIC".

En definitiva, és important tindre en compte aquests criteris en els desenvolupaments nous, però, sobretot, és necessari prioritzar la regeneració urbana davant dels processos de creació de zones urbanitzades noves, ja que això permetrà reduir-hi notablement els impactes mediambientals associats.

F2 Impuls de models nous de consum i tinença que facen prevaldre l'ús sobre la propietat

En la fase d'ús dels recursos, és fonamental minimitzar-ne els consums i fomentar-hi un manteniment adequat per a allargar-ne la vida útil. És necessari promoure maneres de consumir noves basades en els productes durables i reutilitzables, el dret a l'ús davant del dret a la possessió i el consum col·laboratiu.

267

F2.1 Foment del mercat de matèries primeres secundàries

L'objectiu principal d'aquest eix d'actuació és impulsar el mercat de les matèries primeres secundàries en el sector de la construcció per mitjà d'accions que fomenten l'ús dels recursos procedents de la reutilització i el reciclatge de residus. Actualment, la circulació i l'aplicació d'aquest tipus de materials es troben limitades per una sèrie de factors econòmics, normatius i, sobretot, per barreres de caràcter sociocultural.

Un dels obstacles principals que troben els productes reciclats per a introduir-se amb més força en el mercat és la percepció de la societat sobre la qualitat o les prestacions que tenen. Per aquest motiu, és necessari promoure iniciatives que provoquen un canvi en els patrons de consum, basat en l'augment de confiança en la qualitat d'aquests productes. Un mecanisme per a millorar la percepció passa per demostrar, per mitjà de dades objectives i fiables, la solvència d'aquestes solucions i valorar el component mediambiental afegit.

En aquest sentit, la manca de normativa específica que els regule o d'informació sobre les característiques tècniques d'aquests productes pot suposar una trava per a usar-los. Així doncs, l'existència de bases de dades imparcials que registren materials, productes i sistemes constructius reciclats, amb etiqueta ecològica o qualsevol altra característica que afavorisca un comportament sostenible, pot contribuir-ne a la implantació. D'altra banda, és necessari incidir en accions de formació específica sobre temes relacionats amb la utilització de materials de construcció reciclat, així com desenvolupar mòduls experimentals de reciclatge professional per a capacitar els treballadors del sector de la construcció en les noves demandes de l'economia circular i l'ocupació verda.

Per a impulsar el mercat de les matèries primeres secundàries en el sector de la construcció, s'han d'establir bases de dades imparcials i mesures normatives i financeres.

D'altra banda, encara continua tenint força la idea que els productes reciclats són més cars que els materials tradicionals. Això, en part, és degut a una sèrie de deficiències sistèmiques del mercat, per les quals el cost del mal ambiental no s'internalitza en les taxes dels abocadors ni en el preu del material verge. A més, hi ha un desequilibri d'incentius en la cadena de valor dels residus, en què el cost de desmantellar, separar i transformar els residus es produeix principalment en la fase de demolició, mentre que els beneficis eventuais derivats de la utilització de materials reciclats s'acumulen en la fase de producció.¹²¹

F2.2 Models nous de tinença, ús i manteniment dels edificis d'habitatge

En la fase d'ús dels habitatges, s'han d'establir mesures que reduïsquen el consum de recursos, tant els derivats directament del consum dels usuaris (aigua i energia, fonamentalment) com els derivats de la infrautilització dels habitatges o de la falta de manteniment d'aquests. Pel que fa a l'última, es pot corregir aquesta situació amb el foment de models de tinença que facen prevaldre l'ús sobre la propietat, com és el mercat de lloguer d'habitatges. Es tracta d'intercanvis econòmics que superen la linealitat de l'economia de la compra i afavoreixen la reutilització. En efecte, no es pot justificar el gran nombre d'habitatges deshabitats a la Comunitat Valenciana, atesa la deterioració ambiental i el desaprofitament de recursos que això suposa. Mobilitzar-los cap al lloguer social podria potenciar la inclusió i la cohesió socioresidencial, la sostenibilitat ambiental i econòmica del parc d'habitatges que ja hi ha, així com l'eficiència i l'eficàcia dels recursos emprats.

Finalment, una altra mesura encaminada al foment de models alternatius és la potenciació de la mobilitat entre habitatges com a alternativa a la flexibilitat en el disseny de l'habitatge: facilitar les transaccions perquè les persones, bé siguin usuàries o propietàries, puguin canviar fàcilment d'habitatge segons les seues necessitats.

D'altra banda, reduir el consum de recursos passa per minimitzar els consums durant l'ús de l'habitatge. És evident que el disseny de l'edifici determinarà els consums d'energia i aigua dels habitatges; no obstant això, els usuaris poden adoptar mesures i accions complementàries per a aconseguir un ús responsable dels recursos i, així, contribuir a minimitzar l'impacte ambiental.

121. COM/2014/0445 final. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions d'oportunitats per a un ús més eficient dels recursos en el sector de la construcció.

És necessari, per tant, donar informació als consumidors i conscienciar-los sobre les actuacions adequades per a reduir els consums en un habitatge per mitjà de campanyes divulgatives, plataformes web informatives, guies d'ús, etc. A més, les mesures adoptades repercutiran en un estalvi econòmic en les factures d'electricitat, gas i aigua dels consumidors.

Conscienciar els usuaris perquè, a l'hora de reformar o rehabilitar el seu habitatge, tinguen en compte aquests aspectes i milloren l'eficiència dels seus habitatges és clau per tal que el parc d'habitatges evolucione cap a una economia sostenible i d'un impacte ambiental baix. Aquesta mesura, complementada amb el foment de la inspecció i el manteniment dels edificis, pot permetre allargar la vida útil que tenen, ja que millora l'estat de conservació dels edificis i n'impulsa la rehabilitació, en cas que siga necessària. En l'eix estratègic D, "Impulsar un model social de la rehabilitació", es defineixen amb més detall els instruments i les accions necessàries per a fomentar la inspecció i el manteniment dels habitatges.

F2.3 Metabolisme circular de les ciutats

El grau de sostenibilitat de les ciutats depèn de l'eficiència en la utilització dels seus recursos per a satisfer les demandes de la societat i mantindre, en tot moment, un nivell de qualitat de vida acceptable de tots els habitants. Aquest plantejament implica la necessitat de tancar els cicles de vida dels productes, els serveis i els recursos naturals per a trobar l'equilibri. Els ecosistemes urbans són sistemes oberts que depenen de les zones circumdants per al proveïment de recursos i per a l'abocament dels residus generats, amb l'impacte consegüent que això produeix en la naturalesa. El primer pas per a minimitzar l'impacte de les ciutats passa, per tant, per adoptar una estratègia integrada basada en l'optimització i la reducció del consum de recursos naturals, principalment les matèries primeres no renovables, l'aigua i l'energia, i minimitzar la producció de residus i la generació d'emissions atmosfèriques i altres contaminants.

Les ciutats són sistemes altament dependents de l'energia per a funcionar. La producció de l'energia que necessiten dependrà de la disponibilitat de recursos naturals, de vegades no renovables, i influirà en la generació de residus i emissions que no es tornen a integrar en cap cicle productiu.

La tinença en lloguer, els usos col·laboratius i la reducció del consum associat a l'habitatge són les claus propiciades des de l'economia circular.

Promoure el metabolisme circular en l'ús i la gestió de les ciutats implica, principalment, fomentar el consum eficient dels recursos i la gestió cíclica dels residus.

Per tant, un dels objectius principals que s'ha d'aconseguir consisteix a minimitzar i racionalitzar el consum energètic de les ciutats amb el foment de l'ús d'energies renovables i l'estalvi energètic, tant en la producció com en la distribució i el consum d'aquestes.

Les pautes de mobilitat urbana són una de les amenaces més importants a les quals s'enfronten els models d'urbanisme sostenible. El desplaçament amb vehicles motoritzats, malgrat representar una part reduïda del còmput global, comporta una sèrie de problemes i costos ambientals, socials i econòmics. Algun dels efectes més evidents d'això són la contaminació atmosfèrica i acústica o el consum energètic a partir de combustibles fòssils. Però, també hi ha costos socials i econòmics derivats de la planificació i la gestió de les xarxes de transport a les ciutats, com és l'ocupació del terreny urbà per infraestructures per al trànsit privat o els problemes derivats de la congestió vehicular. Per tant, és necessari reduir la necessitat de desplaçaments i procurar que aquests es facen amb mitjans de transport més eficients, menys contaminants i de caràcter col·lectiu, per a optimitzar-ne la utilització. Potenciar els mitjans de transport no motoritzats facilitant recorreguts per a bicicletes i vianants accessibles, fomentar l'ús del transport públic per a reduir la densitat de trànsit o promoure la creació de corredors verds urbans són algunes de les mesures indispensables per a impulsar la mobilitat sostenible.¹²² Amb la finalitat d'aconseguir un canvi efectiu en els patrons de mobilitat, cal implementar solucions accessibles, assequibles i intel·ligents que faciliten l'ús de les infraestructures urbanes, així com optimitzar els protocols de manteniment de les instal·lacions a partir de la recol·lecció i l'anàlisi de dades de les activitats i els desplaçaments a les ciutats en temps real.

L'aigua és un altre dels recursos naturals que s'ha de consumir de manera eficient a les ciutats. La gestió sostenible d'aquest recurs passa per definir estratègies que permeten conservar la màxima quantitat d'aigua dins del seu cicle integral, per mitjà de mesures innovadores per a l'ús, l'abocament, el tractament i la reutilització posteriors d'aquesta. Per tot això, la innovació en aquesta matèria, com poden ser l'ús de sistemes urbans de drenatge sostenible (SUDS), l'aprofitament d'aigües grises, les superfícies permeables, etc., és cada vegada més urgent.

Finalment, des del punt de vista social i cultural, hi ha dos aspectes que cal tindre en compte en el model global de ciutat per a garantir-ne el desenvolupament sostenible. D'una banda, s'han d'afavorir

122. Des de la Generalitat Valenciana, s'ha presentat recentment el programa estratègic UNEIX (juliol 2018), adreçat a la millora de la mobilitat, les infraestructures i el transport de la Comunitat Valenciana, que preveu inversions econòmiques importants per a avançar cap a un model sostenible en els vessants econòmic, social i mediambiental. Aquest document defineix l'escenari de futur i planteja les principals línies estratègiques d'actuació que s'han de seguir en aquesta matèria.

polítiques que fomenten la flexibilitat d'ús dels espais públics de les ciutats per a tendir cap a un model adaptable que en permeta un ús permanent i que n'evite l'abandonament i l'obsolescència. D'una altra, cal promoure el desenvolupament i la implementació d'estratègies sostenibles per a atenuar els impactes del turisme sobre el territori, relacionats amb l'ocupació de l'espai públic i els efectes en el trànsit derivats de l'increment en els desplaçaments.

De manera transversal, la investigació i la innovació en les tres àrees d'intervenció proposades per a la promoció del metabolisme circular de les ciutats, és a dir, la mobilitat, l'aigua i els canvis socioculturals, poden contribuir a millorar el coneixement de determinades estratègies de planificació, de manera que orienten els responsables polítics a adoptar decisions més integrades i sostenibles. En aquest sentit, resulta fonamental la participació a l'hora d'invertir en projectes d'I+D+i i en pilots reals per al desenvolupament d'eines de diagnòstic i estratègies d'intervenció que faciliten a l'Administració local i autonòmica localitzar zones prioritàries sobre les quals han de prioritzar les seues inversions, a partir de la recopilació de dades reals i d'objectius.

F3 Gestió eficient dels recursos ja utilitzats

Finalment, en la fase de gestió dels recursos consumits, en oposició a l'economia lineal de fabricar/consumir/tirar, en una economia circular els productes s'han de reciclar, reutilitzar i transformar per a tornar a incorporar-los al circuit d'ús, de manera que es minimitza el consum de recursos i el creixement descontrolat.

La indústria de la construcció és una de les consumidores mundials més important de matèries primeres i genera moltíssims residus que només es reciclen en una xicoteta part. Disminuir aquestes quantitats impactaria molt positivament en la sostenibilitat. Per això, és important que els materials i els productes de construcció tinguin una vida circular, siguin reciclables, reutilitzables i que no generen residus. L'edifici i l'habitatge, entesos com a producte final del sector de la construcció, s'han de dissenyar, usar i reutilitzar de manera que es regeneren indefinidament i s'incorporen de nou al parc edificatori. Així doncs, és necessari que es puguin adaptar i rehabilitar per a atendre necessitats i maneres d'habitar noves.

F3.1 Establiment d'una estratègia integral per a la gestió de residus

Els residus de construcció i demolició representen aproximadament un terç de tots els residus generats a la Unió Europea. Conscient de la transcendència que tenen i que no sempre s'identifiquen i es recuperen els materials aprofitables, la Directiva 2008/98/CE, sobre residus, fixa com a objectiu per a 2020 reciclar el 70 % dels residus de construcció i demolició, de manera que se'n potencie el reciclatge i la reutilització i, amb això, la transició cap a una economia circular.

Per a aconseguir aquests objectius, és necessari disposar d'una estratègia integral de gestió que combine la prevenció, el reciclatge i la recuperació d'energia, que ha d'estar enfocada cap als fronts o les línies d'actuació següents: millorar el conjunt dels processos que intervenen en el conjunt de la gestió, garantir una recollida correcta, així com el transport i la classificació selectiva posterior dels residus, i garantir la traçabilitat, el rastreig i la transparència d'aquests.

Començant pel lloc en què es generen, és necessari disposar de procediments d'identificació, separació i classificació en obra, que garantisquen al màxim els aprofitaments dels residus i les

matèries primeres secundàries, de manera que minimitzen l'impacte mediambiental de residus perillosos i contaminants. El factor principal que condiona l'aprofitament és la separació selectiva de residus en obra. Separar i classificar els materials *in situ* proporciona una quantitat més gran de matèries primeres secundàries de més puresa i qualitat, redueix els costos de transport i evita intermediaris. Això adquireix una rellevància especial en les demolicions, ja que són les actuacions que, amb diferència, generen més quantitats de residus. Per tant, caldria definir un procediment específic per a gestionar eficientment els residus procedents dels enderrocaments.

En segon lloc, és necessari garantir una recollida correcta, així com el transport i la classificació selectiva posterior dels residus en les plantes de tractament que possibiliten la reutilització i el reciclatge, amb el processament d'aquests com a material de farciment o l'aprofitament com a combustible per a la generació d'energia. Com ja s'ha dit anteriorment, paral·lelament, és necessari fomentar la confiança en els productes del reciclatge mitjançant normes de producte, sistemes que en garanteixen la qualitat i amb l'ús de segells i/o distintius de qualitat o adequació tècnica. Per al tractament adequat dels residus, s'ha de disposar d'una distribució geogràfica adequada de centres de transformació, tractament i reciclatge de residus de construcció i demolició. Per a fer-ho, s'ha de planificar la implantació d'una xarxa d'instal·lacions concorde a les necessitats reals de cada zona, i s'ha de disposar d'una borsa de reserva d'espais destinats a aquest tipus d'instal·lacions i amb mecanismes àgils de concessió de permisos per a la implantació d'aquestes. Una xarxa local eficient propicia que el reciclatge siga una alternativa atractiva i rendible davant de la deposició en abocadors. Al mateix temps, s'ha de fomentar l'ús de plantes de reciclatge temporals i *in situ*, així com trituradores que possibiliten el tractament dels residus a peu d'obra.

Finalment, en totes les fases del procés, i, molt especialment, quan es tracta de residus perillosos, és imprescindible garantir la traçabilitat, el rastreig i la transparència dels residus, de manera que s'evitin impactes no desitjats en el medi ambient deguts a un control o una vigilància dels residus insuficient i/o ineficaç. Per tant, cal definir responsabilitats i establir processos de documentació i traçabilitat en totes les etapes, preferiblement mitjançant registres electrònics, que eviten la dispersió dels residus i l'abocament incontrolat d'aquests. Les diverses administracions i organismes han de disposar, de manera coordinada, de les eines informàtiques necessàries per a dur a terme un control i un seguiment documental ordenat del procés de gestió dels residus.

En aquest context, la Generalitat ha de ser exemplar en les actuacions que faça, dur a terme una gestió responsable i contribuir a avançar en la consecució dels objectius. Les licitacions públiques per a la redacció de projectes i l'execució d'obres han d'assumir i sistematitzar criteris que exigisquen i promoguen l'ús de matèries primeres secundàries procedents de la construcció, la reforma i la demolició d'edificis i infraestructures. Es requereix un marc normatiu que regule, mitjançant una ordenança municipal normalitzada per al conjunt dels municipis de la Comunitat, els aspectes relatius a la gestió dels residus pel que fa a la documentació, les fiances i els controls de seguiment exigits en l'expedició de llicències d'obra, rehabilitació i reforma.

Des de l'Administració s'ha d'afavorir la prevenció i l'anticipació. Ha de propiciar, per tant, condicions d'inversió favorables que milloren l'ús eficient dels recursos naturals. Els beneficis fiscals i les subvencions poden servir per a impulsar línies d'investigació noves per al desenvolupament de materials reciclats nous, productes de construcció més eficients i millores en el disseny i la planificació dels projectes, que contribuïsquen a disminuir el consum de recursos naturals i a crear tecnologies i activitats empresarials noves alineades amb l'economia circular. Addicionalment, la política destinada a restringir al màxim l'abocament de residus en abocadors ha d'anar acompanyada d'una estratègia fiscal que afavorisca el depòsit de residus en plantes de tractament i reciclatge, en oposició a l'entrega en abocadors, i que fomenti i incentive la transformació de residus en matèries primeres secundàries. Aquests ingressos poden servir de motor per a la promoció, el desenvolupament i la comercialització de productes i materials de construcció reciclats.

F3.2 Regeneració contínua de l'habitatge

Els habitatges en l'economia circular han de possibilitar transformacions espacials i estratègies habitacionals noves sense generar-hi residus. Per això, en primer lloc, cal insistir en el foment de la rehabilitació d'edificis d'habitatges i la millora de l'estat de conservació d'aquests, amb la finalitat que es mantinguen en el mercat i no caiguen en desús. En concret, es tractaria de millorar les condicions d'habitabilitat i accessibilitat dels habitatges que ja hi ha, de manera que s'evite l'infrahabitatge i es facilite la incorporació d'aquests al mercat de lloguer.

Per això, és peremptori el foment de la cultura de la rehabilitació de l'habitatge en l'àmbit de la ciutadania. És necessari transmetre la importància de rehabilitar i mantindre els habitatges mostrant els avantatges i els beneficis que se'n poden obtenir: millorar la qualitat augmentant el confort d'aquests, evitar el malbaratament energètic, disposar d'un habitatge més accessible per a les persones majors i, a més, allargar la vida de l'habitatge. Això s'ha de fer en cooperació amb els agents implicats per a fomentar i facilitar el procés de rehabilitació, i s'ha d'apostar per un model col·laboratiu més descentralitzat que aposte per la complementarietat entre el sector públic, el sector privat i les organitzacions, els grups i els individus que conformen la societat civil.

En l'eix estratègic D, "Impulsar un model social de la rehabilitació", es defineixen les línies d'acció i les actuacions necessàries per a fomentar la rehabilitació i millorar les condicions de l'habitatge existent.

F3.3 Ús intensiu del patrimoni construït

En l'àmbit urbà, d'acord amb el sentit ampliat d'habitatge que aquest llibre blanc defensa, s'han de fomentar instruments eficaços per a la definició i l'execució d'estratègies de regeneració urbana que faciliten intervencions de renovació i regeneració de barris, però que respecten les preexistències, més enllà de criteris patrimonialistes, i prioritzen la permanència dels habitants. Així, seguint la pauta marcada per l'ONU en 2016 i l'Agenda 2030 de Desenvolupament Sostenible, per a aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusivament, segurs, resilents i sostenibles, les àrees urbanes degradades amb un nivell de vulnerabilitat alt a la Comunitat Valenciana han de ser intervingudes per mitjà d'estratègies de regeneració urbana integrada i han de promoure espais públics de qualitat. Per això, és imprescindible definir un pla estratègic de regeneració urbana i redactar l'agenda urbana valenciana per a planificar i dissenyar futures intervencions en els municipis valencians. Aquest pla ha de contindre les accions previstes per a l'execució d'una estratègia de regeneració global, amb la finalitat de remodelar a mitjà termini, i també a llarg, les àrees més vulnerables de la Comunitat Valenciana.

Per a definir aquest pla, s'ha de disposar d'un diagnòstic previ, basat en una sèrie d'indicadors urbans, que avalue diversos aspectes morfològics, socials i econòmics per a identificar l'escenari real sobre el qual cal intervindre. El Visor d'Espais Urbans Sensibles (VEUS) constitueix, en aquest sentit, una eina bàsica per a establir prioritats i optimitzar la presa de decisions en matèria de regeneració urbana, ja que les dades estadístiques que maneja estan validades per les administracions locals que disposen d'informació directa del teixit urbà i edificat. Aquest visor cartogràfic està complementat amb la informació pràctica obtinguda dels resultats de diversos projectes d'I+D+i centrats en la caracterització i el diagnòstic del parc edificatori,¹²³ o la recopilació d'intervencions i experiències urbanes que ja s'han posat en marxa a la Comunitat Valenciana.

Les autoritats han de desenvolupar polítiques i establir prioritats a l'hora de definir la destinació dels fons regionals i europeus disponibles per a aquesta matèria. D'altra banda, és fonamental que els municipis disposen d'unes directrius de referència per al desenvolupament de les seues estratègies locals i que disposen d'ajuda per a impulsar futures àrees de rehabilitació i regeneració urbana i rural (ARRUR), així com d'orientació per a accedir al finançament FEDER en les intervencions urbanes que duguen a terme.

123. Vegeu, per exemple, els projectes competitius d'àmbit europeu coordinats des de l'Institut Valencià de l'Edificació, com ara ACCENT, ENERFUND, REPUBLIC-MED o EURBANLABS. Més informació en: <http://www.five.es/proyectos-internacionales/>

Ressituar l'habitatge

G1 Diagnòstic i avaluació: Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana

- G1.1 Diagnòstic de la situació habitacional
- G1.2 Difusió i divulgació de la informació
- G1.3 Seguiment de les actuacions i polítiques en matèria d'habitatge
- G1.4 Fòrum de participació entre agents

G2 Innovació en el disseny: CaLab

- G2.1 Registre i anàlisi de l'actualitat en matèria d'habitatge
- G2.2 Investigació i experimentació sobre nous models d'habitatge
- G2.3 Formació en competències relacionades amb l'habitatge

G

**Orientar l'habitatge
als reptes del futur**

279

En gran manera, un dels reptes més difícils de salvar en política d'habitatge és anticipar-se a les necessitats futures. Això està motivat, d'una banda, per l'especificitat de l'habitatge en el context socioeconòmic actual i, d'una altra, per la falta de suport objectiu sobre el qual disposar mesures concretes. En coherència amb el diagnòstic proporcionat en la primera part, l'habitatge en general, i molt particularment en la societat valenciana, no satisfà les demandes actuals. Els canvis accelerats en les maneres d'habitar, la creixent dificultat en l'accés a l'habitatge i la rigidesa estructural del parc d'habitatges dificulta l'ajust de l'habitatge a les exigències dels ocupants. En segon lloc, la falta de continuïtat en les polítiques públiques d'habitatge es manifesta, amb una cruïra especial, en l'absència d'òrgans permanents que proporcionen a l'Administració dades fiables i actualitzades sobre l'estat del parc d'habitatge.

Per a pal·liar aquesta situació i orientar l'habitatge a la Comunitat Valenciana cap als reptes de futur, es recomana la continuació de mesures concretes de desenvolupament de dos organismes ja constituïts: l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana i CaLab. El primer estarà fonamentalment orientat a diagnosticar i avaluar el parc d'habitatge i el medi urbà, i el segon formarà una plataforma d'innovació i investigació en matèria de disseny d'habitatge.

G1 Diagnòstic i avaluació: Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana

Tota política d'habitatge ajustada a les necessitats específiques de la societat, avançada en les seues estratègies i eficaç en les seues mesures d'actuació, s'ha de basar en dades fiables. Amb aquesta finalitat, en compliment de la disposició addicional tercera de la Llei per la funció social de l'habitatge a la Comunitat Valenciana, s'ha creat l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana (OHSU), que depén de la conselleria competent en matèria d'habitatge. Les seues funcions concretes encara s'han de regular, però, en qualsevol cas, estaran guiades pel que recull la llei esmentada. Així, l'OHSU s'ha creat "amb la finalitat de conèixer la situació en termes quantitatius i qualitatius de l'habitatge en general i de l'habitatge públic en particular, la distribució territorial i la inserció en els respectius teixits urbans, com també per a mesurar, d'acord amb els indicadors que s'establisquen per reglament, la segregació urbana existent i l'adaptació de la situació d'accés a l'habitatge al model econòmic determinat per les polítiques públiques valencianes".

Però, d'altra banda, en la mesura en què la política d'habitatge, tal com s'ha indicat reiteradament en aquest *Llibre blanc de l'habitatge*, no pot entendre's reduïda a l'espai concret de l'habitatge, és necessari integrar, des de la perspectiva de la socialització de l'habitatge, altres sectors de la gestió pública. L'OHSU, per tant, inclou polítiques urbanes des de les claus de la inclusió, i col·laborarà en el diagnòstic i l'avaluació de les condicions urbanes.

En suma, cal destacar, fonamentalment, quatre objectius que ha de desenvolupar l'OHSU. En primer lloc, diagnosticar, des d'una perspectiva holística, la situació habitacional de les persones, els recursos habitacionals públics i privats, i la segregació urbana. En segon lloc, informar sobre els resultats del diagnòstic i l'estat de la qüestió, des de l'àmbit local fins a l'internacional, la conselleria competent en matèria d'habitatge i el públic en general. En tercer lloc, avaluar l'impacte de les polítiques públiques i, en particular, de les polítiques de la Generalitat en matèria d'habitatge i segregació urbana. Finalment, l'OHSU vetlarà per constituir un fòrum d'intercanvi d'opinions i interessos dels diferents agents involucrats en qüestions habitacionals, tant públics com privats.

G1.1 Diagnòstic de la situació habitacional

Aquest objectiu de l'OHSU es durà a terme a partir de la recopilació, l'anàlisi i el diagnòstic de dades i informació quantitativa i qualitativa, provinents de la Generalitat, d'altres organismes i entitats públics i privats, i de la realització d'enquestes i estudis propis.

Adquireix un protagonisme especial, en aquest context, el seguiment de la funció social de l'habitatge. De nou, aquesta funció s'abordarà des d'una perspectiva holística, que incloga la realitat social i econòmica del parc d'habitatge i els seus habitants. S'haurà de posar una atenció especial a l'exercici del dret tal com el defineix la Llei per la funció social de l'habitatge en totes les seues facetes, com ara la garantia de subministraments bàsics i la correcció de situacions de vulnerabilitat urbana, entre altres.

Per a això, s'elaboraran indicadors propis que permeten elaborar, per exemple, l'estudi dels preus de l'habitatge i la seua evolució, detectar els desequilibris entre l'oferta i la demanda, i delimitar les zones de mercat tensionat. Igualment, s'establiran indicadors socials d'exclusió a partir de les determinacions de les lleis en matèria de funció social de l'habitatge que puguen regular l'exercici de drets subjectius, tant en l'habitatge com en l'entorn urbà.

G1.2 Difusió i divulgació de la informació

L'OHSU informarà sobre els resultats del diagnòstic i l'estat de la qüestió, des de l'àmbit local fins a l'internacional, la conselleria competent en matèria d'habitatge i el públic en general, per mitjà de plataformes digitals, informes, jornades, publicacions o mitjans semblants. Amb aquesta finalitat, s'establiran mecanismes específics de col·laboració amb el CaLab, de manera que puguen retroalimentar-se les dues plataformes.

D'acord amb això, cal constituir un suport digital que permeta l'accés a la producció institucional de dades estadístiques, estudis i informes, que reflecteixen objectivament la realitat de l'habitatge i la segregació urbana, amb el respecte màxim a la normativa vigent en matèria de protecció de dades.

Aquesta plataforma proveirà dades no solament a l'Administració de la Generalitat i a altres administracions públiques, sinó que també en proveirà a sectors interessats i a la ciutadania en general. Entre altres documents, l'OHSU elaborarà publicacions de divulgació del coneixement i de la normativa en matèria d'habitatge i segregació urbana per a millorar l'accés de la ciutadana no experta al coneixement i la regulació normativa, i fomentar la seua participació. Així mateix, promourà activitats de difusió en aquestes qüestions i hi participarà. Es prioritzarà, en aquest context, la col·laboració amb els consells municipals i les oficines locals d'habitatge, o qualsevol altre òrgan equivalent, en les tasques de seguiment i gestió.

G1.3 Seguiment de les actuacions i polítiques en matèria d'habitatge

En el context de l'aplicació de la Llei per la funció social de l'habitatge, és un objectiu prioritari de l'OHSU avaluar l'impacte de les polítiques públiques i, en particular, de les polítiques de la Generalitat en matèria d'habitatge i segregació urbana per a mesurar-ne l'eficiència, l'eficàcia, l'equitat i l'ajust a objectius, i garantir la transparència de l'actuació pública. D'aquest seguiment, poden derivar, si s'escau, propostes concretes de correccions o millores que vetlen per la funció social de l'habitatge d'acord amb el marge pressupostari i competencial de la Generalitat. En matèria legislativa i normativa, l'OHSU podrà, igualment, exercir tasques d'assessorament sobre la planificació de l'acció normativa en l'àmbit de l'habitatge i la ciutat.

G1.4 Fòrum de participació entre agents

Finalment, l'Observatori de l'Habitatge i de la Segregació Urbana ha de configurar-se com una manera de participació, però també com a via per a portar els interessos de la majoria de la societat als espais de presa de decisió de manera bidireccional per a, si s'escau, proposar les mesures necessàries en cada moment. Permetrà l'impuls compartit entre les administracions públiques, els agents econòmics i socials i la societat civil organitzada, amb capacitat de cooperació i de cogestió en la planificació estratègica de les polítiques públiques, i afavorirà que tots els agents puguin exposar propostes, demandes i suggeriments.

G2 Innovació i investigació en disseny: CaLab

284

La plataforma d'innovació i investigació en l'habitatge CaLab exerceix tasques fonamentalment de registre, d'experimentació i de formació.

Per a afrontar amb garanties la política d'habitatge, es requereix una estructura de treball, permanent i especialitzada, que dote de continuïtat les iniciatives empreses en l'àmbit polític, especialment en matèria d'innovació i investigació. El febrer de 2018, la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Ordenació del Territori va presentar públicament la plataforma CaLab, al mateix temps que apostava decididament per avançar en aquest sentit. Des d'aquest moment inaugural, es van establir les bases d'aquesta plataforma d'innovació i investigació en l'habitatge articulades a partir de tres amplis objectius: dotar-se d'un registre en què queden a la lliure disposició els avanços assolits en matèria d'habitatge, fomentar la innovació d'acord amb els objectius estratègics determinats en l'àmbit autonòmic en coordinació amb les directrius europees i formar tots els agents involucrats.

En primer lloc, una política d'habitatge ajustada a l'actualitat s'ha d'establir a tres temps. S'ha de fer una tasca, encara escomesa parcialment, d'estudi i diagnòstic del passat, tant d'anàlisi de les polítiques d'habitatge començades en altres moments, com d'anàlisi empírica de la realitat construïda amb la finalitat de localitzar i quantificar les necessitats reals del sector. S'haurà de donar especial èmfasi a l'establiment de protocols que milloren la presa de dades i els mecanismes solvents de predicció de les necessitats futures o els problemes futurs que sobrevindran en l'àmbit de l'habitatge. Aquesta funció correspondrà fonamentalment a l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana. En l'apartat corresponent, s'informa sobre els detalls d'aquest òrgan, la coordinació amb el CaLab del qual haurà d'estar garantida. En concret, aquest últim exercirà d'arxiu centralitzat de l'actualitat de l'habitatge, tant en l'àmbit local i autonòmic com en l'estatal i internacional, per a, així, solucionar l'actual dispersió i falta d'informació estructurada sobre el problema de l'habitatge.

G2.1 Registre i anàlisi de l'actualitat en matèria d'habitatge

Des del punt de vista estratègic, les prioritats inicials del registre atendran tres grans àrees. En primer lloc, s'han d'abordar treballs sobre noves estratègies habitacionals d'acord amb les demandes i els anhels de la societat. Cal donar prioritat a propostes per a l'edificació existent, davant de l'obra nova, i l'habitatge social, davant del lliure. Hi pot incloure anàlisis tipològiques, de disseny en l'habitatge, innovacions tècniques o qualsevol altre recurs arquitectònic que proporcione alternatives habitacionals.

En segon lloc, s'ha d'emprendre una anàlisi crítica de la normativa vigent a la Comunitat Valenciana en matèria d'habitatge i posar en evidència la seua influència en l'oferta habitacional. Pot incloure propostes de modificació, anàlisi de les conseqüències derivades d'ampliar-les, comparatives amb altres normatives d'interés en aquest context de reflexió, etc.

Finalment, s'estudiaran solucions tècniques i/o tecnològiques que promoguen una certa normalització dels processos constructius sense renunciar a la defensa de la diversitat. Aquestes poden implicar processos que afavorisquen la flexibilitat en l'habitatge o la seua adaptabilitat a diferents escenaris, però també solucions prefabricades o semiprefabricades per a la intervenció a gran escala en l'edificació existent. S'han d'atendre, preferiblement, les solucions de baix cost.

G2.2 Investigació i experimentació sobre nous models d'habitatge

CaLab pretén ser un laboratori per a la innovació en habitatge centrat en les persones. Les directives europees en eficiència energètica i les seues transposicions en l'àmbit nacional destaquen per reduir l'impacte que suposa l'edificació en el medi ambient a través de la rehabilitació energètica dels edificis. No obstant això, aquest impacte té lloc en dues direccions: l'impacte ambiental exterior i l'impacte en els usuaris finals que ocupen l'interior d'aquests edificis, i influeix de manera determinant en la qualitat de vida. D'aquesta manera, és possible dissenyar o rehabilitar habitatges amb un baix impacte ambiental exterior que, a més, impacten de manera positiva en els ocupants i milloren la seua qualitat de vida?

Estudis previs indiquen que les condicions dels espais, com la qualitat de l'aire, la temperatura i el nivell de soroll, l'accessibilitat, la qualitat i la flexibilitat en la distribució dels espais, etc., tenen un efecte en el benestar dels usuaris. Altres investigacions assenyalen que considerar aquests paràmetres en el disseny pot influenciar de manera positiva la salut i el benestar dels ocupants (la pobresa energètica està relacionada amb una prevalença més alta de malalties físiques i mentals). Així mateix, enfocar la renovació dels habitatges o el disseny de nous habitatges com una forma de millorar la qualitat de vida dels ocupants també és una manera de fer atractives aquestes inversions, sobretot en condicions climàtiques tan benignes com les de la Comunitat Valenciana, en què el període de tornada de les inversions en eficiència energètica pot ser massa llarg si només considerem els fluxos econòmics. Renovar l'habitatge focalitzat en el mateix usuari o usuària és invertir en la seua persona.

Així, CaLab treballarà en la direcció de l'eficiència energètica, l'accessibilitat, la sostenibilitat, la flexibilitat, etc., dels espais d'habitatge amb el focus centrat en els mateixos ocupants. En aquest sentit, cal destacar que la Conselleria d'Habitatge, a través de l'EVha i l'IVE, participarà en dos projectes europeus del programa H2020: Triple A-Reno i HAPPEN, que estan vinculats a aquest tema. Les línies de treball fonamentals seran, doncs:

- Desenvolupar materials, productes i processos avançats, de baix impacte ambiental, sostenibles i amb noves aplicacions de valor afegit, de manera sostenible i ecoeficient, els beneficis dels quals redunden en l'usuari.
- Desenvolupar models innovadors de comercialització de béns de consum en l'àmbit nacional i internacional.
- Desenvolupar productes de consum personalitzats que incorporen valor afegit gràcies al disseny i les prestacions diferenciades, i respondre a necessitats individuals dels clients.
- Propiciar processos col·laboratius innovadors en els sistemes de disseny, producció, organització, logístics i de distribució, en tota la cadena de valor, en l'àmbit local i internacional.

Aquestes línies de treball poden desenvolupar-se, així mateix, en àrees que afecten, per exemple, el disseny de l'habitatge o la normativa vigent.

G2.3 Formació en competències relacionades amb l'habitatge

287

Finalment, és igualment necessari que, juntament amb les tasques de registre i experimentació, el CaLab assumisca un paper central en la formació sobre qüestions relacionades amb l'habitatge a tots els agents involucrats, que potencie i difonga la investigació i l'estudi del problema de l'habitatge. Per a fer-ho, es busca la complicitat amb les institucions educatives consolidades, com ara les universitats, però també amb instituts de formació professional o semblants. Amb aquesta finalitat, la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Ordenació del Territori ha subscrit una càtedra amb la Universitat Politècnica de València, la Càtedra Habitatge, a la qual s'encomana aquesta tasca. Es poden destacar, almenys, tres àrees que s'han de desenvolupar simultàniament.

En l'àmbit universitari, s'han de promoure programes de doctorat i postgraus que, des d'una perspectiva multidisciplinària, aborden el problema de l'habitatge i doten en el futur la societat de personal altament qualificat en la matèria. En l'àmbit professional, s'han de promoure mòduls específics de formació en competències relacionades amb l'habitatge (legislatives, tècniques, conceptuals, etc.) que afavorisquen l'acompanyament de les polítiques públiques d'habitatge amb l'acció professional liberal. I finalment, en general, s'ha d'escometre una intensa tasca divulgativa per a fer comprensibles les accions empreses i informar sobre aquestes per a proporcionar elements de judici concrets que promoguen la participació ciutadana.

H1 Regulació de la qualitat

- H1.1 Anàlisi de l'estat actual de la qualitat en l'habitatge
- H1.2 Revisió i millora de la reglamentació en matèria d'habitatge

H2 Verificació de la qualitat

- H2.1 Definició de sistemes i procediments de control dels nivells de qualitat
- H2.2 Participació dels agents de l'edificació en el control dels nivells de qualitat

H3 Foment de la qualitat

- H3.1 Promoció de la cultura de la qualitat en la ciutadania
- H3.2 Instruments tècnics de suport als professionals
- H3.3 Reconeixement de la qualitat
- H3.4 Millora de la qualificació professional del sector i de la qualitat de l'ocupació
- H3.5 Augment de la competitivitat/qualitat del sector empresarial
- H3.6 Incentius econòmics a la qualitat
- H3.7 I+D+i en l'àmbit de la qualitat dels habitatges

H

Millorar la qualitat de l'habitatge

289

L'Administració ha d'adoptar un paper actiu que permeta aconseguir el repte de la millora contínua de la qualitat en l'edificació. El procés que involucra la qualitat dels edificis, i més concretament dels habitatges, abasta la totalitat del procés constructiu. Comprén la concepció de l'edifici, l'execució de les obres, i el manteniment i la conservació durant la seua vida útil, inclosa la rehabilitació. És, en efecte, constatable en l'actualitat una conscienciació més elevada respecte de la qualitat de l'edificació i les repercussions que això pot tindre en la qualitat de vida, i, més recentment, respecte de la sostenibilitat dels processos edificatoris i urbanitzadors, en la seua triple dimensió ambiental, social i econòmica.

En termes generals, s'entén per qualitat d'un edifici el conjunt de característiques i prestacions orientades a satisfer les necessitats i expectatives dels usuaris. La qualitat, per tant, està íntimament relacionada amb la satisfacció de les condicions de funcionalitat, seguretat i habitabilitat dels habitatges. A aquest efecte, s'estableixen uns nivells mínims o bàsics de qualitat fixats per mitjà de la normativa tècnica d'edificació. El nivell de qualitat d'un edifici es fixa conformement a aquest nivell mínim, i és, per tant, més alt com més se supere aquest.

A la Comunitat Valenciana, hi ha una llarga trajectòria de polítiques de qualitat amb actuacions

enfocades a desenvolupar i impulsar la qualitat en l'edificació. En 1984, es va constituir el Pla de qualitat de l'habitatge i l'edificació entre les diverses administracions autonòmiques i l'Administració central, com a sistema de coordinació, planificació i desenvolupament d'estudis i documents orientats a millorar la qualitat dels edificis, en particular, els d'habitatge. Des de la Comunitat Valenciana, s'ha participat activament en aquest pla des de la seua aprovació i coordinació, i s'han desenvolupat multitud d'iniciatives, accions, documents i normativa, entre altres.

En el context del Pla de qualitat i de la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació (LOE), la Generalitat Valenciana va aprovar la Llei 3/2004, de 30 de juny, de la Generalitat, d'ordenació i foment de la qualitat de l'edificació (LOFQE) per tal de regular i fomentar la qualitat del procés de l'edificació. Aquesta llei estableix mecanismes per a estimular la superació de la qualitat sobre els mínims normatius, per mitjà del reconeixement de les fites aconseguides pels agents del sector donant suport a la millora de la competència en qualitat, l'increment de la comunicació, la informació i la transparència del sector. Així mateix, la llei té una consideració especial pels usuaris de l'edificació, de manera que estableix exigències als agents que intervenen sobre el producte edificat, durant el procés de construcció i la vida útil de l'edifici, i els atribueix un paper actiu en el cicle de vida útil.

Amb l'objectiu de millorar la qualitat de l'edificació i de promoure la innovació i la sostenibilitat, l'Administració central va aprovar el Reial decret 314/2006, de 17 de març, pel qual s'aprova el Codi tècnic de l'edificació en 2006 (CTE), que estableix el marc normatiu pel qual es regulen les exigències bàsiques de qualitat que han de complir els edificis, incloses les instal·lacions que continguen, per a satisfer els requisits bàsics de seguretat i habitabilitat en desplegament del que preveu la disposició final segona de la LOE.

Per a aconseguir l'objectiu de millorar la qualitat dels habitatges en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, la LOFQE estableix tres línies d'acció que ha de desenvolupar l'Administració:

- a. Regular la qualitat: mitjançant l'elaboració d'una normativa tècnica que desenvolupe i fixe els requisits bàsics de l'edificació, els nivells de qualitat mínims que ha de tindre i les maneres d'aconseguir-ho
- b. Verificar la qualitat: mitjançant l'establiment de procediments de gestió i tècniques de control que avaluen l'obtenció dels nivells de qualitat especificats en la normativa tècnica

- c. Fomentar i promoure la qualitat: mitjançant accions destinades a generar coneixement, millorar la professionalitat, impulsar la transparència en el sector, millorar la informació a professionals i usuaris, i diferenciar l'excel·lència mitjançant sistemes d'acreditació, de certificació o d'avaluació

L'Administració autonòmica té un camp privilegiat d'actuació en aquesta matèria, ja que té, a l'empara de l'Estatut d'Autonomia, competències en matèria d'habitatge i defensa dels consumidors i usuaris, i, a més, en virtut de les transferències, en matèria de regulació i control de la qualitat de l'edificació i del patrimoni arquitectònic.

124. Decret 184/2013, de 5 de desembre, del Consell, pel qual es modifica el Decret 151/2009, de 2 d'octubre, del Consell, pel qual s'aproven les exigències bàsiques de disseny i qualitat en edificis d'habitatge i allotjament.

125. Ordre de 7 de desembre de 2009, de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge, per la qual s'aproven les condicions de disseny i qualitat en desplegament del Decret 151/2009 de 2 d'octubre, del Consell.

126. Decret 1/2015, de 9 de gener, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament de gestió de la qualitat en obres d'edificació.

127. Decret 25/2011, de 18 de març, del Consell, pel qual s'aprova el llibre de l'edifici per als edificis d'habitatge.

128. Decret 53/2018, de 27 d'abril, del Consell, pel qual es regula la realització de l'informe d'avaluació de l'edifici d'ús residencial d'habitatge i el seu registre autonòmic en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.

129. Decret 132/2006, de 29 de setembre, del Consell, pel qual es regulen els documents reconeguts per a la qualitat en l'edificació.

130. Ordre 1/2011, de 4 de febrer, de la Conselleria d'Infraestructures i Transport, per la qual es regula el Registre de Certificació d'Eficiència Energètica d'Edificis.

131. Decret 39/2015, de 2 d'abril, del Consell, pel qual regula la certificació d'eficiència energètica d'edificis.

H1 Regulació de la qualitat

Fruit de la tasca desenvolupada en les últimes dècades des de la conselleria amb competència en qualitat en l'edificació, la Comunitat Valenciana disposa d'un conjunt normatiu innovador relacionat amb la qualitat en l'edificació, que queda estructurat amb l'aprovació de la LOFQE. Quant a això, es poden destacar normes referents en el camp de l'especificació de la qualitat, com és el cas de la normativa de disseny i qualitat en l'habitatge (DC09);^{124,125} referents en la gestió i el control de la qualitat, com el *Llibre de gestió de qualitat d'obra*;¹²⁶ referents en la vida útil dels edificis, com el *Llibre de l'edifici*¹²⁷ i l'informe d'avaluació d'edificis d'habitatge (IAEH.CV),¹²⁸ i referents en la infraestructura de la qualitat, com la regulació de documents reconeguts per a la qualitat en l'edificació¹²⁹ i la certificació d'eficiència energètica i el seu registre.^{130, 131}

H1.1 Anàlisi de l'estat actual de la qualitat en l'habitatge

A fi de revisar i millorar la normativa vigent d'acord amb les necessitats reals dels usuaris, és necessari analitzar i estudiar el nivell actual de la qualitat en els habitatges, tant en obra nova com en habitatge existent.

La realització d'estudis sobre la percepció que tenen els ciutadans de la qualitat dels seus habitatges (enquestes, participació de les associacions d'usuaris i consumidors, dels col·legis d'administradors de finques, etc.) pot proporcionar informació molt valuosa a l'hora de detectar quins aspectes de la qualitat són més valorats pels usuaris i aquells en què és necessari incidir de manera prioritària.

Si es tracta d'obtenir informació objectiva sobre punts febles en la qualitat dels habitatges, és interessant dur a terme estudis sobre danys i reclamacions, comptant amb la participació de les companyies asseguradores que operen en el sector de la construcció i els serveis d'atenció al consumidor. D'aquesta manera, es poden detectar les fases crítiques del procés constructiu en l'edificació residencial i enfocar adequadament les polítiques de millora de la qualitat i les noves normatives.

A més, és necessari fer una mirada cap al futur mitjançant la investigació dels reptes i les noves tendències en construcció de l'edificació residencial amb participació d'associacions de promotors i empresaris de la construcció, col·legis professionals, associacions de consumidors, universitat, associacions de fabricants i associacions de laboratoris, entre altres. Aquest treball pot estar emmarcat en la plataforma CaLab, constituïda com a plataforma d'innovació i investigació en l'habitatge i desenvolupada en la línia d'acció G2. Innovació en el disseny.

En relació amb la qualitat de l'edificació existent més antiga, els informes d'avaluació d'edificis d'ús residencial d'habitatge a la Comunitat Valenciana, IAEH.CV, proporcionaran informació detallada sobre els resultats obtinguts en les inspeccions. Aquestes dades ajudaran a conèixer i planificar polítiques destinades a conservar i rehabilitar habitatges amb els adequats nivells de qualitat. Aquest aspecte està desplegat en les línies d'acció D1. Millora del coneixement de l'estat de conservació del parc d'habitatge existent i G1. Diagnòstic i avaluació: l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana.

H1.2 Revisió i millora de la reglamentació en matèria d'habitatge

Actualment, hi ha una gran dispersió i complexitat en la normativa reguladora aplicable a l'habitatge, així com, de vegades, hi ha una falta d'adequació a la realitat actual o un buit legal en determinats aspectes. De la mateixa manera, la regulació en determinats àmbits és competència de diverses administracions: central, autonòmica i local, situació que en complica més l'aplicació, la interpretació i el compliment. Davant d'aquest panorama, convé abordar el disseny, el desenvolupament i la implementació d'un marc normatiu avançat que harmonitze i simplifiqui el context actual. Aquesta revisió no pot perdre de vista les noves directrius europees, i ha d'orientar, necessàriament, la reglamentació cap a la transposició i el compliment d'aquestes directrius. Sobre aquest aspecte, s'ha fet molta referència en el punt "2.1.5. El context europeu" de l'anàlisi i el diagnòstic d'aquest LBH, encara que cal recordar la importància que es concedeix a la millora de l'habitabilitat com a garantia d'accés a un habitatge digne.

La revisió de la normativa en matèria de disseny i habitabilitat aspira a consolidar el model de rehabilitació davant de l'obra nova i superar models estandarditzats d'habitatge.

Les conclusions derivades de l'apartat anterior, "H1.1. Anàlisi de l'estat actual de la qualitat en l'habitatge", determinen la conveniència de revisar la reglamentació actual o establir noves normatives que resolguen els punts febles del procés constructiu que actualment generen problemes en la qualitat dels habitatges. Els objectius de millora de la qualitat s'han de dirigir als punts sensibles, denominats d'apalancament, aquells en què l'esforç que s'ha fet produeix els millors resultats. Com a temes prioritaris que seria convenient desenvolupar, cal destacar:

Normativa de disseny i habitabilitat

La revisió de la normativa vigent, les DC09 i, subsidiàriament, les normes d'habitabilitat i disseny d'habitatges en l'àmbit de la Comunitat Valenciana (HD91) parteixen d'un diagnòstic doble.

En primer lloc, la normativa actual no respon satisfactòriament a l'aposta per la ciutat consolidada i els processos de regeneració urbana. Tal com es reflecteix en l'apartat de diagnòstic, aproximadament el 53 % del parc d'habitatges és anterior a l'any 1980, i quasi el 32 % haurà arribat a una antiguitat de 50 anys en aquesta dècada. És, per tant, un parc envellit que obliga a la intervenció de manera prioritària en els edificis d'habitatge existents en la línia del que s'ha esmentat en l'eix estratègic D, "Impulsar un model social de rehabilitació". En canvi, la normativa vigent està fonamentalment concebuda per als edificis de nova planta en àrees de nou desenvolupament. Tant és així que a penes regula els casos de rehabilitació d'edificis o l'obra nova en condicions restrictives, com habitualment és el cas de la ciutat consolidada. A més, la que regula la rehabilitació està dispersa i gestionada per diversos nivells i sectors de l'Administració. Cal, per tant, operar simultàniament sobre diversos nivells i competències de l'Administració per a articular un marc normatiu coherent i eficient.

En segon lloc, conformement a les directrius establides des de l'equitat habitacional, l'habitatge disponible no respon satisfactòriament a l'actual complexitat social. El plantejament de les DC09 i HD91 està basat en l'establiment d'unes condicions mínimes quant a mesures i superfícies, fonamentalment, però també quant a compatibilitat d'usos, la qual cosa, en la pràctica, ha portat a una homogeneïtzació dels tipus habitacionals.

Per tot això, s'ha d'emprendre una anàlisi crítica d'aquesta normativa, que pose en evidència la seua influència en l'oferta habitacional, i, entenent que la regulació de les normes de disseny i qualitat de l'habitatge constitueix una oportunitat per a establir transversalment una base comuna a tots els àmbits habitacionals, que òbriga la possibilitat a una certa democratització de l'habitatge en termes qualitatius.

Regulació de la llicència d'ocupació

Establir les seues condicions mínimes d'habitabilitat i diferenciar clarament què s'entén per habitatge digne i què es considera infrahabitatge cobra un protagonisme especial a l'hora de modificar o ampliar la normativa. En aquest sentit, es considera necessària la regulació dels procediments de renovació de la llicència municipal d'ocupació per a donar homogeneïtat interpretativa en disciplina urbanística en els diversos municipis de la Comunitat Valenciana. Segons la LOFQE (cap. II), la Generalitat podrà dictar normes i instruccions tècniques de caràcter general per a ordenar l'activitat municipal en l'atorgament de llicències, i els ajuntaments podran establir mesures que agiliten la concessió de llicències en aquells casos en què el projecte s'haja sotmés al sistema de control o verificació regulat per la Generalitat. Actualment, com que la regulació autonòmica no té un procediment unificat, s'aprecien diferències substancials de procediment, contingut, certificats tècnics, etc., en les ordenances municipals, en relació amb el control per a la concessió de les llicències. Per això, es proposa un únic text normatiu que reculla els requisits, les condicions, la documentació i el procediment per a l'expedició de les llicències municipals d'ocupació. La regulació d'aquest procediment ha d'acreditar que l'habitatge reuneix les característiques de seguretat, funcionalitat i habitabilitat adequades per al seu ús.

Regulacions específiques en matèria d'accessibilitat

Segons es descriu en l'apartat de diagnòstic, quasi una quarta part dels habitatges en edificis de tres o més pisos (el 23,8 %, segons l'ENDH 2017) declara que el seu edifici no disposa d'un ascensor, la qual cosa comporta problemes d'accessibilitat greus. Així mateix, el caràcter evolutiu de l'accessibilitat comporta la necessitat que les normes es revisen periòdicament per a adequar-les als avanços que es puguen produir en la matèria. Per tot això, s'està finalitzant una

proposta per a revisar la regulació de l'accessibilitat. Tenint en compte el nou desenvolupament normatiu en matèria d'accessibilitat, dut a terme en els últims anys, es fa necessària la redacció d'un nou reglament a la Comunitat Valenciana que harmonitze i unifique termes i paràmetres amb els establits en la normativa estatal i en les directrius internacionals en els àmbits de l'edificació i dels espais públics urbanitzats.

H2 Verificació de la qualitat

H2.1 Definició de sistemes i procediments de control dels nivells de qualitat

En el capítol II, "Autoritzacions administratives", de la LOFQE es regula la llicència municipal d'edificació i d'ocupació, que té per objecte, entre altres, la comprovació dels requisits bàsics de qualitat tant en el projecte com en l'edifici acabat. Sobre la necessitat d'harmonitzar i millorar els procediments habituals, s'ha fet referència abundant en el capítol anterior, "H1.2 Revisió i millora de la reglamentació en matèria d'habitatge".

En l'article 5 de la LOFQE, es defineixen les accions de l'Administració, entre les quals hi ha verificar-ne la qualitat. Es fixen procediments de gestió i tècniques de control que avaluen, en el procés de l'edificació, l'aplicació dels mètodes establits i l'obtenció dels nivells de qualitat especificats en la normativa tècnica corresponent. En l'àmbit de la qualitat de l'execució de les obres, l'article 22 de la LOFQE defineix el *Llibre de Gestió de qualitat d'obra* com el document en el qual es reflecteix la informació objectiva de com s'ha dut a terme la gestió de qualitat, així com els resultats de les actuacions dels diversos agents que intervenen en aquesta. Aquest document, de justificació obligatòria per mitjà de registre telemàtic, es desplega reglamentàriament en l'àmbit autonòmic mitjançant el Decret 1/2015, de 9 de gener, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament de gestió de la qualitat en obres d'edificació.

H2.2 Participació dels agents de l'edificació en el control dels nivells de qualitat

D'altra banda, les entitats i els laboratoris de control de qualitat de l'edificació adquireixen una gran rellevància com a instruments de verificació de la qualitat en el procés constructiu. Apareixen regulats en la LOE com a agents de l'edificació i se'ls poden exigir responsabilitats en les assistències de verificació i control que duen a terme en un procés edificatori. La seua missió és prestar a la resta dels participants en el procés edificatori l'assistència tècnica necessària per a la verificació de la qualitat tant del projecte com dels materials, i de l'execució de les obres i les seues instal·lacions.

Verificar la qualitat de l'habitatge és una competència compartida per l'Administració local i l'autonòmica. És necessari, addicionalment, comptar amb la participació dels agents de l'edificació.

En la LOFQE, es defineixen i regulen les obligacions de les entitats i dels laboratoris de control, i s'estableix que els ajuntaments poden estipular mesures que agilitzen la tramitació per a obtenir llicències per als projectes que s'hagen sotmés al sistema de control o verificació regulat per la Generalitat.

En 2010, en l'àmbit estatal, es va aprovar el Reial decret 410/2010, de 31 de març, pel qual es despleguen els requisits exigibles a les entitats de control de qualitat de l'edificació i als laboratoris d'assajos per al control de la qualitat de l'edificació per a l'exercici de la seua activitat. De conformitat amb l'article 5, per a un millor seguiment dels sistemes de qualitat implantats en les entitats, es faculta l'òrgan competent perquè pugua comprovar, verificar i investigar els resultats de l'assistència tècnica. Els òrgans competents depenen de l'Administració autonòmica, per la qual cosa aquest decret es desplega i s'actualitza a la Comunitat Valenciana en 2015 amb l'aprovació del Reglament de gestió de la qualitat en obres d'edificació. Amb aquest marc normatiu, es disposa dels instruments adequats perquè els constructors, projectistes, directors d'obra i altres agents de l'edificació compten amb l'assistència d'aquestes entitats per a la verificació de la qualitat en un procés constructiu cada vegada més complex i sofisticat. Seria convenient que es fomentara la participació d'aquestes entitats com a instrument de control de qualitat i com a eina a l'hora d'agilitzar la tramitació de la concessió de llicències d'obra.

H3 Foment de la qualitat

H3.1 Promoció de la cultura de la qualitat en la ciutadania

Usar, mantindre i rehabilitar adequadament l'habitatge permet millorar-ne la qualitat i, com a conseqüència, procurar la qualitat de vida dels seus usuaris. La qualitat en l'edificació no es basa exclusivament en les accions dels professionals, sinó que, com ocorre en altres béns, és fonamental la participació activa de l'usuari com a demandant de qualitat en els habitatges. Aquesta participació només serà possible si compta amb la informació tècnica suficient sobre els aspectes més rellevants per a reconèixer i millorar la qualitat del seu habitatge. Per mitjà de la informació i l'educació, els usuaris poden ser els prescriptors de la qualitat, demanar solucions que reduïsquen els consums energètics i d'aigua; que milloren la qualitat de l'aire, el confort acústic i l'accessibilitat; que incorporen energies renovables i materials ecològics, entre altres.

Promoure la cultura de la qualitat en la ciutadania constitueix una missió a llarg termini que obliga a posar en marxa iniciatives de difusió, divulgació i sensibilització dirigides als consumidors. Durant els últims anys, la Generalitat Valenciana ha posat en marxa diverses iniciatives dirigides a involucrar la ciutadania en el procés de millora contínua de la qualitat en el seu habitatge, les quals s'han materialitzat, fonamentalment, en la plataforma digital www.renhata.es, que conté informació que els usuaris necessiten per a usar, mantindre i rehabilitar l'habitatge amb criteris de qualitat, tant pel que fa a aspectes tècnics com normatius, tramitacions, finançament, etc.

L'objectiu és aportar a la ciutadania informació detallada sobre els beneficis d'invertir en manteniment i rehabilitació, per què rehabilitar, com fer-ho i quins són els resultats de fer-ho, per tal que, a través de les seues decisions, promoguen obres de rehabilitació amb criteris mediambientals i d'eficiència. És necessari donar continuïtat a aquesta línia de treball mitjançant campanyes de difusió i divulgació sobre qualitat, sensibilització sobre hàbits de consum i conductes d'ús, instruments d'ajuda, com ara guies i aplicacions informàtiques senzilles de manejar dirigides als usuaris, entre altres.

Per a promoure una cultura de la qualitat en l'habitatge, és fonamental comptar amb la complicitat de l'usuari convenientment informat.

H3.2 Instruments tècnics de suport als professionals

A la Comunitat Valenciana, es disposa des de 2006 d'un sistema de documents reconeguts per la Generalitat Valenciana per al foment de la qualitat, regulats segons el Decret 132/2006, de 29 de setembre, del Consell, pel qual es regulen els documents reconeguts per a la qualitat en l'edificació. Tot i que no són normatius, ja que la seua aplicació és voluntària, aquests documents serveixen de referent en el sector i introdueixen els nivells recomanables que s'haurien d'adoptar, però falta normativa específica sobre aquest tema i com a punt de consens entre els diversos agents que hi intervenen. Es tracta d'una sèrie de guies, catàlegs, cartilles d'obra, eines informàtiques, bases de dades, etc., que aborden diversos aspectes tècnics de tot el procés constructiu: fase de projecte, fase d'execució d'obra i fase d'ús i manteniment. Aquesta línia d'acció està en constant desenvolupament per a aconseguir respondre als nous reptes i demandes del sector, i assegurar i consolidar la millora contínua del procés edificatori, a partir de les directrius següents:

- Possibilitar i aclarir l'aplicació i interpretació de la normativa, mitjançant guies i eines que ajuden els tècnics a justificar-ne el compliment, com l'elaboració del pla de control, del llibre de l'edifici, de l'IAEH.CV, de la qualificació energètica, etc.
- Facilitar el treball tècnic dels professionals mitjançant guies de millora dels requisits bàsics, com ara l'accessibilitat, l'eficiència energètica o la sostenibilitat; instruments per a elaborar documents necessaris en el projecte, com el plec de condicions o els procediments per al control de qualitat com les proves de servei.
- Proporcionar coneixement sobre els elements constructius de l'edifici, mitjançant catàlegs que els classifiquen tipològicament i en definisquen les prestacions i característiques tècniques.
- Facilitar la correcta utilització de productes de construcció en les diverses fases del procés constructiu mitjançant guies de famílies de productes, com ara els revestiments, que ajuden els tècnics en la seua correcta elecció, posada en obra, control de qualitat, i ús i manteniment adequats.
- Possibilitar la correcta execució en obra de determinats elements constructius mitjançant les cartilles d'obra, documents senzills destinats a donar suport a operaris i encarregats de la construcció.

- Establir protocols d'inspecció, avaluació, intervenció i manteniment d'habitatges existents. En aquest àmbit, hi ha una destacada línia de treball de prevenció, inspecció i avaluació de danys per al cas de catàstrofes, com per exemple inundacions, terratrèmols, incendis, etc.
- Proporcionar informació sobre els costos de la construcció, com bases de preus per a l'elaboració dels pressupostos i mesuraments dels projectes; aplicacions informàtiques per a l'estimació dels costos de les reformes més habituals, com les cuines i els banys; l'accessibilitat en vestíbuls; els estudis sobre l'evolució dels costos de la construcció, els costos unitaris d'execució d'edificació residencial, etc.
- Oferir informació i coneixement per a establir estratègies de disseny i regeneració urbana, mitjançant guies que afavorisquen l'accessibilitat universal, introduïsquen la perspectiva de gènere en el disseny i fomenten l'eficiència energètica i el desenvolupament sostenible.
- Introduir noves tecnologies, procediments i relacions en el sector, com ara la implantació de la metodologia BIM (Building Information Modeling).

H3.3 Reconeixement de la qualitat

Un mitjà específic per al foment de la qualitat de l'edificació és el reconeixement de productes, sistemes, serveis o agents que participen en el procés edificatori i que, d'alguna manera, ho fan assumint determinats compromisos o garanties de qualitat. El reconeixement permet diferenciar l'eficàcia, la professionalitat o l'excel·lència en els productes, sistemes, serveis o agents professionals del sector, en la part del procés constructiu en el qual participen, i que, per tant, no només suposen un mitjà d'identificació davant de tots els agents socials, sinó que poden suposar incertius com la convalidació d'alguna de les obligacions contingudes en la normativa d'edificació, tal com recull l'article 5 de la LOFQE. En aquest sentit, s'identifiquen dos nivells de reconeixement, els registres públics i els distintius de qualitat.

En primer lloc, els registres d'accés públic s'entenen com a sistemes de recollida d'informació molt específica dels productes, professionals o empreses, i de verificació independent del compliment de determinades condicions sobre la base de la informació recollida. Aquests registres

Un mitjà específic per al foment de la qualitat de l'edificació és el reconeixement de productes, sistemes, serveis o agents que participen en el procés edificatori.

faciliten als ciutadans i professionals la identificació i localització de productes, empreses o professionals per mitjà de les plataformes digitals que processen i gestionen la informació. La confiança depositada en aquests registres ha de basar-se en l'objectivitat, imparcialitat i transparència en la gestió del registre, la qual ha de ser desenvolupada per un organisme independent que afavoresca el manteniment d'aquests principis i possibiliti la participació dels agents del sector.

En funció de la naturalesa del registre, la informació que s'haja d'analitzar es focalitzarà en les garanties oferides, manuals o guies d'instal·lació o posada en obra, possessió de distintius, preparació tècnica, solvència econòmica, trajectòria professional, etc. Es consideren registres d'interès els que aborden la recopilació de:

- Productes o sistemes constructius que incorporin paràmetres per a la protecció del medi ambient, la innovació, l'economia circular, les garanties de qualitat, etc.
- Professionals especialitzats en camps específics de l'edificació, metodologies innovadores, nous requisits normatius, etc.
- Empreses de serveis relacionats amb l'edificació, com ara empreses constructores, consultores, laboratoris, etc.

En segon lloc, els distintius de qualitat ofereixen una caracterització senzilla i assequible perquè tots els agents socials puguin identificar productes amb determinades prestacions, la qual cosa reforça la seua confiança a l'hora de seleccionar-los en el mercat. Aquests distintius han de ser el resultat d'un procés d'avaluació i certificació que permeti identificar els productes que superen els estàndards de qualitat definits clarament pels seus reglaments. En aquest cas, s'entenen com a productes certificables els materials o sistemes utilitzats en la construcció, els serveis o empreses que intervenen en el sector de l'edificació i, fins i tot, el mateix habitatge o edifici com a producte final.

Els sistemes de certificació per a l'atorgament de distintius són sistemes complets en els quals es regula, de manera objectiva i consensuada amb el sector, tot el procés per mitjà dels procediments administratius i tècnics per a l'avaluació del producte que cal certificar. Aquesta activitat l'han de desenvolupar entitats de certificació que, en compliment dels requisits fonamentals de competència,

independència, imparcialitat, confidencialitat i millora contínua, establisquen els reglaments tècnics, disposen dels procediments per a l'emissió i el manteniment dels certificats, i els implementen de manera eficaç mitjançant una estructura organitzativa adequada.

Com a antecedents, a la Comunitat Valenciana es disposa d'experiència prèvia en aquest sentit, com ara la certificació per a edificis d'habitatges gestionada per l'IVE, PdQ Perfil de Qualitat, la implementació de la qual, fins i tot, va afavorir la concessió d'ajudes econòmiques a habitatges protegits, tal com es detalla en l'apartat H3.6. Es considera d'interés la definició de nous distintius o la promoció dels ja existents que aborden els àmbits següents:

- Certificació de productes i sistemes utilitzats en la construcció.
- Certificació de professionals segons la seua especialitat, com la inspecció i avaluació d'edificis existents a escala estructural, energètica o de l'accessibilitat, la redacció de projectes sota determinats estàndard de qualitat, etc.
- Certificació de sistemes de gestió implantats en les empreses del sector, ja siguen conforme a normes tipus ISO 9001, ISO 14000, OSHAS 18001, etc.
- Certificació d'edificis d'obra nova, existent i/o rehabilitada segons estàndards de qualitat que promoguen nivells de qualitat superiors als que estableix la normativa en exigències bàsiques com l'accessibilitat, l'habitabilitat, la sostenibilitat, l'estalvi i el confort energètic, el confort acústic, etc.

H3.4 Millora de la qualificació professional del sector i la qualitat de l'ocupació

En la indústria de la construcció, la preocupació per la qualificació dels seus treballadors va quedar reflectida en la COM (2012) 433 Estratègies per a una competitivitat sostenible del sector de la construcció i de les seues empreses, en què es planteja com a punt essencial reforçar la base de capital humà en el sector perquè la Comissió Europea observa una escassetat important de treballadors qualificats en les empreses de construcció. Quan es parla de falta de personal qualificat, es fa referència a professionals a peu d'obra que, a causa de la inestabilitat econòmica i

laboral del país, la migració, i la falta d'atractiu per a les dones, ha deixat de ser considerat una alternativa professional per a la gent jove. Per això, en l'actualitat, el sector disposa d'una massa laboral envellida, amb bona part dels seus treballadors pròxims a la jubilació, que són, en teoria, els més competents, encara que no disposen de qualificació oficial. I tot això sense perspectives de reposició, a causa de l'escàs interès dels joves per qualificar-se i treballar en aquest sector.

Aquesta situació dificulta la incorporació d'innovacions i tecnologies digitals del sector de la construcció. D'una banda, la falta de joves en la construcció i l'envelliment de la massa laboral dificulten l'adopció d'innovacions digitals i estan fent que la transformació digital del sector siga més costosa i lenta. Aquesta lentitud, juntament amb l'exigència de nous perfils laborals que el sistema educatiu no està proporcionant, és l'evidència del divers ritme d'integració de la tecnologia en el sector i la seua demanda. D'altra banda, per mitjà del sistema educatiu, s'acusa en el sector una falta de qualificació de perfils laborals amb competències per a la innovació. En l'Informe de l'Observatori Industrial de la Construcció a Espanya 2018, s'analitzen les dificultats plantejades i s'estableixen diverses propostes que convé tindre en compte segons l'àmbit de la formació: l'àmbit universitari i la formació professional en el sistema educatiu o per a l'ocupació.

- Àmbit universitari. La formació es considera un punt fort que cal mantindre dins del sector. Se suggereix l'estímul de la inversió a llarg termini en investigació, desenvolupament i innovació, sota el guiatge de les universitats, tant per la via de l'augment de la despesa pública com mitjançant inversions empresarials i, fins i tot, per mitjà de la col·laboració publicoprivada.
- Formació professional en el sistema educatiu. Es proposen campanyes d'imatge sobre la formació professional en el sector de la construcció, que siguen atractives per als joves i inclusives per a les dones; l'ampliació de l'oferta de títols d'FP Bàsica, de grau mitjà i de grau superior; la posada en marxa de plans i mesures per a l'acostament de les empreses als centres de formació, i l'aposta per una FP dual i flexible per mitjà d'un contracte per a la formació i l'aprenentatge concorde a les singularitats pròpies de les obres de construcció.
- Formació professional per a l'ocupació. Es proposen campanyes específiques per a donar a conèixer i remarcar el valor dels certificats de professionalitat entre els treballadors

i les empreses del sector, un pla específic d'avaluació, reconeixement i acreditació de competències adquirides per mitjà de l'experiència professional en la família professional d'Edificació i Obra Civil, i un model de contracte per a la formació i l'aprenentatge adaptat a les necessitats sectorials específiques de les obres de construcció.

En resum, d'aquest estudi s'infereix la conveniència d'apostar amb determinació per la qualificació oficial del personal a peu d'obra, tant des del sistema educatiu com des de la formació professional per a l'ocupació i, molt especialment, per mitjà dels procediments de reconeixement, avaluació i acreditació de l'experiència professional en el cas dels treballadors actuals del sector.

Pel que fa a la millora de la qualitat de l'ocupació, convé tindre present que la construcció és una activitat en la qual intervenen nombrosos agents, tant en els aspectes de promoció, finançament i comercialització, com en els de producció, amb una part tècnica, d'elaboració de projectes i direcció facultativa i executiva de l'obra, controls de qualitat i seguretat, i una altra de producció en sentit estricte, tant de l'obra com en el subministrament de materials i en les tasques d'instal·lacions i acabats. Això es tradueix en un alt volum d'activitat que té gran entitat en l'economia i en l'ocupació, tant per l'activitat en si mateixa com per la que genera en altres activitats. L'informe *El paper del sector de la construcció en el creixement econòmic competitivitat, cohesió i qualitat de vida*, del Consell Econòmic i Social d'Espanya (2016), fa una anàlisi de l'ocupació en el sector i arriba a una sèrie de conclusions:

- Elevat pes del compte propi que es tradueix en una dimensió empresarial més reduïda. L'ocupació en la construcció se situa en un 46,1 % en empreses de fins a 10 treballadors i només en un 5 % en empreses de 250 o més treballadors.
- Més proporció d'ocupació assalariada de caràcter temporal, amb una taxa de temporalitat superior al 40 %, davant del 25 % en el total de l'economia. Aquesta situació va associada a una sinistralitat laboral més alta.
- La jornada és, majorment, a temps complet, amb una freqüència molt baixa dels ocupats a temps parcial.

La millora de la qualificació professional del sector i la qualitat de l'ocupació són les dues línies directrius que poden garantir un sector sa i sensible a la innovació en el futur immediat.

- Baix percentatge de dones, a penes un 7,5 % del total de l'ocupació en el sector en 2015.
- El pes de la població estrangera és lleugerament superior que el que s'observa en el total de l'economia.
- El nivell formatiu en la construcció és clarament més baix que en el total de sectors.

La temporalitat, precarietat i baixa qualificació en l'ocupació, d'una banda, afecten negativament la qualitat final de l'edificació i, d'altra, desincentiven la incorporació dels joves al sector. És necessària la millora de la qualitat de l'ocupació en la construcció, que incidisca en la formació, les condicions laborals i l'estructura de les empreses. En aquest sentit, la contractació pública s'hauria d'efectuar tenint en compte aspectes d'índole social (garantia de l'ocupació, respecte als convenis col·lectius i aspectes mediambientals) i de qualitat final, i no solament criteris econòmics, fonamentalment el cost més baix, que solen acabar derivant en rebaixes de drets laborals i salarials dels treballadors.

H3.5 Augmentar la competitivitat i qualitat del sector empresarial

L'estructura empresarial del sector de la construcció a Espanya es caracteritza per un gran nombre de petites i mitjanes empreses. Segons l'informe *El paper del sector de la construcció en el creixement econòmic competitivitat, cohesió i qualitat de vida*, del Consell Econòmic i Social d'Espanya (2016), el 93,4 % de les empreses dedicades a la construcció en 2015 eren micropimes, de menys de deu treballadors, i només 180 empreses, un 0,1 %, tenien plantilles superiors als 200 empleats, la qual cosa indica una elevada atomització empresarial, tret que es va aguditzar durant els anys de crisi.

Les grans empreses solen caracteritzar-se per abastar l'àmbit nacional i, fins i tot, internacional, de manera que escometen processos de més complexitat. Les empreses més xicotetes solen actuar en àmbits regionals i locals, i el seu avantatge competitiu és l'especialització en determinades fases del procés constructiu. Normalment, aquestes xicotetes empreses participen en el mercat de la construcció per mitjà de subcontractes, és a dir, contractades per altres empreses més grans.

Quant a això, en el sector de la construcció l'excés en les cadenes de subcontractació ocasiona la participació d'empreses sense una mínima estructura organitzativa que permeta garantir les seues obligacions de protecció de la salut i la seguretat dels treballadors, així com la qualitat dels serveis que proporciona. La Llei 32/2006, de 18 d'octubre, reguladora de la subcontractació en el sector de la construcció aborda, per primera vegada, una regulació del règim jurídic de la subcontractació mitjançant la imposició d'una sèrie de limitacions objectives a les cadenes de contractació en les obres i l'exigència de posada en ús en d'una mínima estructura organitzativa empresarial en aquestes, la qual cosa condiciona la subsistència d'un model d'ordenació del treball basat en l'externalització d'activitats productives que ha caracteritzat el sector durant els últims 30 anys.

Per a millorar la competitivitat i la qualitat de les empreses constructores, l'estudi *Claus actuals i futures de la competitivitat en el sector de la construcció*, de l'Observatori Industrial del Sector de la Construcció (2011), remarca que, en aquest moment, és més necessària que mai la transferència de coneixement, per a facilitar la innovació i la inversió en I+D+i perquè el sector continue sent dinàmic. Aquesta innovació permetrà promoure nous models de negoci basats en la sostenibilitat que facilitaran la consecució de millors resultats en les prestacions dels edificis i una durada superior d'estructures i infraestructures. A més, els experts sostenen que, amb la inversió en I+D+i, es podran reduir els costos de producció, es millorarà la qualitat, l'automatització dels processos d'execució i les condicions de seguretat dels projectes que es duran a terme.

Tanmateix, la principal eina que existeix per a millorar la gestió de les empreses són els sistemes de gestió de qualitat, ja que permet a les empreses complir més fàcilment la normativa, els aporta un valor afegit a l'hora de licitar amb l'Administració pública i les ajuda a satisfer les necessitats dels clients particulars. Els sistemes de gestió de la qualitat se solen complementar amb sistemes de gestió mediambiental i eines de responsabilitat social corporativa. El fet d'utilitzar aquestes eines ajuda les empreses a oferir productes de més qualitat i a millorar el seu funcionament.

Per a millorar la competitivitat i la qualitat del sector, cal fer valdre les associacions empresarials que representen els interessos d'un grup d'empreses del mateix sector o del mateix territori.

H3.6 Incentius econòmics a la qualitat

En 2009, la Generalitat Valenciana va posar en marxa una iniciativa innovadora que atorgava ajudes econòmiques als edificis d'habitatges de protecció pública que obtingueren el distintiu Perfil de Qualitat,¹³² per mitjà del Pla autonòmic d'habitatge 2009-2012.¹³³ Una de les línies estratègiques d'aquest pla era “Fomentar la millora de la qualitat d'edificació i de l'eficiència energètica dels habitatges”, i es materialitzava en l'article 14, “Concessió d'ajudes per a la millora de la qualitat i eficiència energètica als habitatges amb protecció pública de nova construcció”, que obria la possibilitat d'obtenir ajudes econòmiques d'acord amb el nivell del perfil de qualitat aconseguit o segons la qualificació energètica de l'edifici. Les condicions per a atorgar el perfil de qualitat a l'efecte d'obtenir aquestes ajudes van quedar regulades en l'Ordre de 20 de juliol de 2009.¹³⁴

D'altra banda, els diversos plans d'habitatge han incorporat ajudes econòmiques a la rehabilitació, acció que clarament millora la qualitat del parc residencial existent. Entre els objectius de l'actuel Pla estatal 2018-2021,¹³⁵ es troba el de millorar la qualitat de l'edificació i, en particular, de la conservació, de l'eficiència energètica, de l'accessibilitat universal i de la sostenibilitat ambiental de les edificacions. De cara a futurs plans d'habitatges, seria interessant fomentar la qualitat dels habitatges, tant en obra nova com en rehabilitació, i incentivar la millora de la qualitat per damunt dels mínims obligatoris.

132. Guia de projecte del perfil de qualitat d'estalvi d'energia i sostenibilitat. Document reconegut DRA 03/09.

133. Decret 66/2009, de 15 de maig, del Consell, pel qual s'aprova el Pla autonòmic d'habitatge de la Comunitat Valenciana 2009-2012.

134. Ordre de 20 de juliol de 2009, de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge, per la qual s'estableixen les condicions per a atorgar el perfil de qualitat específic a l'efecte de l'obtenció d'ajudes per a millora de la qualitat en els habitatges de nova construcció amb protecció pública.

135. Reial decret 106/2018, de 9 de març, pel qual es regula el Pla estatal d'habitatge 2018-2021.

H3.7 I+D+i Innovació i desenvolupament en l'àmbit de la qualitat dels habitatges

La Unió Europea ha decidit aplicar específicament una condició prèvia per a l'enfortiment de la investigació i la innovació: l'existència d'un marc polític estratègic d'investigació i innovació per a l'especialització intel·ligent, RIS3 Estratègies d'investigació i innovació per a l'especialització intel·ligent (Research and Innovation Smart Specialisation Strategies). Es tracta de maximitzar l'impacte del finançament de la UE i, en conseqüència, d'assegurar que es donen les condicions prèvies per a unes ajudes eficaces.

El plantejament per a l'Agenda RIS3 a la Comunitat Valenciana (RIS3-CV) és constituir un marc estratègic regional per a les polítiques d'I+D+I que impulse els canvis estructurals, definisca els incentius i determine els objectius i esforços que cal fer per a disposar, en l'àmbit de la investigació i la innovació, de les capacitats que contribuïsquen al progrés econòmic i social de la regió.

Entre els eixos prioritaris de RIS3-CV,¹³⁶ està l'eix 2, "Producte innovador", en el qual es troba l'apartat "Hàbitat: l'habitatge i el seu entorn", en què s'emmarquen les mesures que ha de desenvolupar, en matèria d'innovació, la Direcció General d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana en col·laboració amb l'Institut Valencià de l'Edificació:

- Investigació i innovació en la qualitat de l'edificació.
- Desenvolupament d'eines de diagnòstic, estratègies d'intervenció i promoció per a la rehabilitació edificatòria i regeneració urbana.
- Innovació per a l'ocupació verda en el sector de la construcció.
- Investigació sobre intervenció i aplicació de solucions constructives per a la rehabilitació d'edificis.

La Direcció General, a través de l'Institut Valencià de l'Edificació, té una llarga tradició en la participació en projectes d'investigació en l'àmbit nacional i europeu. Una de les missions de l'Institut és millorar el posicionament estratègic de la Comunitat Valenciana en la Unió Europea com a centre d'excel·lència, i donar suport a les polítiques d'habitatge i planejament urbà del territori, per mitjà de la captació de fons europeus que fomenten la participació en projectes competitius d'investigació, innovació, educació i cooperació territorial, en el marc de convocatòries com Horizon 2020 o programes MED.

Implementar mesures fiscals per a recompensar els edificis d'habitatge que obtinguen altes qualificacions energètiques podria impulsar la millora de l'eficiència energètica dels habitatges.

136. RIS3-CV Estratègia d'especialització intel·ligent per a la investigació i innovació a la Comunitat Valenciana 2016.


Comissió Delegada de Ciència, Tecnologia i Innovació del Consell de la Generalitat Valenciana.

I1 Coordinació de les actuacions mitjançant una agència de coordinació de política d'habitatge

- I1.1 Definició d'un procediment de gestió integral
- I1.2 Coordinació entre administracions
- I1.3 Seguiment i avaluació de la política d'habitatge
- I1.4 Mediació publicoprivada

I2 Acostament de la informació i simplificació dels tràmits administratius

- I2.1 Creació d'una xarxa d'oficines locals d'habitatge
- I2.2 Tramitació administrativa
- I2.3 Informació i assessorament
- I2.4 Gestió de la borsa d'habitatges
- I2.5 Fiscalització i mediació
- I2.6 Participació



**Adaptar la gestió en
matèria d'habitatge**

311

La Llei per la Funció Social de l'Habitatge de la Comunitat Valenciana aposta per la descentralització de les polítiques d'habitatge i pel repartiment de competències administratives entre la Generalitat, els municipis i altres entitats de dret públic amb la finalitat d'“implicar al màxim possible els municipis i incentivar-los a sumar esforços a fi d'enfortir al màxim la xarxa de protecció de les persones més desfavorides i que ningú es puga veure privat del seu dret a l'habitatge”.

Aquesta postura comporta la implicació de múltiples especialitats, departaments i organismes en les polítiques públiques d'habitatge, la qual cosa fa necessaris instruments i mecanismes de coordinació que garantisquen l'operativitat dels serveis disponibles i optimitzen els recursos públics invertits.

Així doncs, cal definir les competències de les diferents entitats implicades, establir els procediments necessaris i definir els protocols de coordinació entre les accions que es duguen a terme en els àmbits autonòmic i municipal. D'aquesta manera, s'afavoreix que els ciutadans accedisquen fàcilment a tota la informació que necessiten en matèria d'habitatge, de manera unificada i homogènia, i amb absoluta transparència.

I1 Coordinació de les actuacions mitjançant una agència de coordinació de política d'habitatge

Cal disposar d'una agència de coordinació de política d'habitatge que, encara que estiga vinculada a la conselleria i direcció general competents en matèria d'habitatge i no duplique les seues funcions ni les d'organismes com l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana, pugua fer el seguiment i l'avaluació de les polítiques d'habitatge, i pugua emprendre amb garanties les tasques de coordinació de les accions que es duguen a terme.

Un òrgan consultiu i de participació ciutadana en matèria d'habitatge, que constituïska l'escenari propici per a una comissió permanent formada per representants de l'Administració local (ajuntaments, entitats comarcals i diputacions) i autonòmica, organismes i empreses públiques relacionades amb la planificació i la construcció d'habitatges, entitats socials, del món empresarial vinculat o fundacions públiques, i la ciutadania a través de les associacions de veïns o col·lectius i associacions professionals, entre altres.

Té la funció de desenvolupar i coordinar les actuacions següents:

I1.1 Definició d'un procediment de gestió integral

Des de l'Agència de Coordinació, s'han de materialitzar els procediments i les pautes d'actuació que traslladen les polítiques d'habitatge a la Xarxa d'Oficines Locals d'Habitatge, que seran les encarregades de dur a terme la gestió directa amb la ciutadania.

Les tecnologies de la informació i la comunicació constitueixen el suport que facilita la gestió integral de les sol·licituds o els registres. De la mateixa manera, s'ha d'implantar un protocol de seguiment de les activitats que es duguen a terme basat en cartes de serveis, per mitjà del qual s'informe la ciutadania i altres entitats interessades sobre els compromisos de qualitat dels serveis que gestionen i presten les diferents oficines i organismes vinculats, en resposta a les necessitats i expectatives de la ciutadania, i a la demanda de transparència en l'activitat pública.

En l'Agència de Coordinació de Política d'Habitatge, recau el seguiment i l'avaluació permanents de la política d'habitatge, així com la coordinació entre administracions i mediació publicoprivada.

11.2 Coordinació entre administracions

L'Agència de Coordinació de Política d'Habitatge ha de vetlar per la coherència global de les polítiques sectorials de l'Administració autonòmica que afecten la política d'habitatge, sota les directrius de la direcció general competent, com són els serveis socials, l'educació, la sanitat, la política econòmica, la legislació fiscal, l'urbanisme i el territori. Així mateix, la coordinació vertical entre administracions ha d'estar garantida: aquest organisme haurà de constituir un vincle permanent entre les oficines locals d'habitatge i l'Administració autonòmica, de manera que centralitze resultats de les prospeccions i el diagnòstics, i pugui, per tant, generar un referent clar, transparent i accessible en matèria d'habitatge.

D'aquesta manera, l'Agència de Coordinació de Política d'Habitatge facilitarà el traspàs d'informació entre altres administracions, especialment entre les que tinguen competències en assumptes socials i les oficines locals que puguen afectar les polítiques d'habitatge.

11.3 Seguiment i avaluació de la política d'habitatge

Entre les funcions prioritàries de l'Agència de Coordinació de Política d'Habitatge, estarà la de seguir i avaluar el compliment de la Llei per la funció social de l'habitatge, i dels plans d'habitatge i rehabilitació vigents. En aquest sentit, s'ha d'establir una sèrie d'indicadors vinculats al mercat de l'habitatge, elaborar informes participatius i formular propostes d'actuació que completen i, si escau, corregisquen alteracions en les planificacions vigents.

11.4 Mediació publicoprivada

La política d'habitatge, si bé ha d'estar fonamentalment centrada en la dotació d'un parc públic d'habitatges que garantisca autònomament l'accés a un habitatge adequat, ha de vetlar, igualment, per la regulació del mercat lliure, així com fonamentar-se en la capacitat econòmica, financera i d'innovació d'aquest sector.

Igual de necessària és la mediació amb grups d'interés relacionats amb el problema de l'habitatge. Les entitats que treballen a favor d'una solució, com ara agrupacions de persones majors, migrants, joves, associacions de veïns i veïnes, fundacions o ONG, ja desenvolupen projectes, tot i que sense una coordinació directa amb la política pública d'habitatge. Han de ser interlocutors privilegiats i s'hauria de reservar un espai en la política d'habitatge per tal que, ja siga per mitjà de suports en termes econòmics o financers, dotació d'infraestructures (habitatges o sòl), assessorament, etc., col·laboren activament en el desenvolupament del pla estratègic. L'aportació de la seua experiència i del seu coneixement de la casuística s'hauria de tindre en compte a l'hora d'establir línies de desenvolupament de les polítiques d'habitatge i propiciar una participació activa d'aquests grups en tots els àmbits. Igualment, tal com s'ha referit amb anterioritat, les cooperatives són mecanismes addicionals a la gestió directa pública que poden aportar solucions concretes sempre que se'n faça un seguiment per part de l'Administració. Tots haurien de ser coordinats per a evitar encavalcaments o incoherències.

Atendre, en definitiva, les demandes d'aquest sector pot redundar en una millora de les condicions d'accés a un habitatge digne. Prova de la convergència entre els objectius del *Llibre blanc de l'habitatge* i els interessos d'aquest sector és el pla proposat per la Plataforma del Tercer Sector, la Confederació de Cooperatives d'Habitatges i Rehabilitació d'Espanya (CONCOVI) i l'Associació Espanyola de Gestors Públics d'Habitatge i Sòl (AVS). Sota la denominació "5 reptes estratègics per al sector de l'habitatge social i la rehabilitació", es preveu una sèrie de cinc punts que, en gran manera, ja estan previstos en els apartats corresponents del *Llibre Blanc de l'Habitatge*.

1. Planificació i execució de la política d'habitatge a partir de les necessitats:

La política d'habitatge, en tots els àmbits, s'ha de dur a terme a partir d'actuacions planificades i eficients, la qual cosa requereix l'anàlisi de les necessitats. Les solucions que les satisfacen han d'estar d'acord amb la situació econòmica del país i el marc de la ciutat. S'han de buscar nous models que possibiliten una oferta d'habitatges adaptats als diferents col·lectius i que satisfaga les seues necessitats sota la premissa de la minimització del cost.

2. Augment de la dotació pressupostària amb destinació a l'habitatge social:

Fins a l'arribada de la crisi, l'habitatge social pràcticament s'autofinançava amb les operacions de sòl i l'habitatge en compravenda, de manera que l'assignació pressupostària sempre ha sigut molt baixa. La crisi ha comportat precarietat en el treball i descens en els ingressos de les famílies, la qual cosa ha fet que s'incrementen les necessitats d'habitatge protegit i la demanda es reorienti al lloguer amb rendes baixes. Per a satisfer aquesta demanda, cal que les administracions consignin en els seus pressupostos una dotació econòmica molt superior a l'actual. La dotació pressupostària en l'àmbit del Govern hauria d'estar al voltant de l'1 % del PIB, en línia amb la majoria dels països europeus.

3. Generació de mecanismes de finançament que permeten el finançament de l'habitatge social i la rehabilitació:

El Govern hauria de pactar amb les entitats de crèdit línies de finançament de les operacions. Així mateix, es requereix una potenciació de la banca pública, ICO i instituts de finances autonòmics. També seria molt convenient arribar a acords amb el BEI per a obtenir finançament addicional. Finalment, convindria estimular les fórmules que desbloquegen el finançament de la rehabilitació. Mesures addicionals en aquesta línia podrien ser que l'endeutament per a la promoció d'habitatge protegit no compta com a endeutament municipal en els límits màxims que exigeix la Llei d'estabilitat pressupostària i que, amb els romanents de tresoreria municipal, es pugui tant amortitzar aquest deute per a habitatge protegit construït com suplir la necessitat de demanar crèdit.

4. Implantació de criteris de sostenibilitat:

La implantació de les directives europees i, especialment, la concernent a l'eficiència energètica en edificis (EPBD) en el marc legislatiu espanyol constitueix un repte econòmic i tecnològic per a les empreses públiques d'habitatge. El Codi tècnic de l'edificació cobreix la major part d'aquestes exigències, però el vertader repte es té en els parcs d'habitatges vells. En aquest sentit, és essencial aconseguir ajudes per a la rehabilitació del parc públic, així com treballar en la disminució d'aquestes xifres amb la rehabilitació dels edificis (especialment les façanes i finestres), i amb campanyes per a una millor informació i educació dels usuaris.

5. Una fiscalitat que potencie el lloguer i la rehabilitació:

La fiscalitat actual és clarament discriminatòria amb el lloguer i la rehabilitació en relació amb la compravenda. Per a potenciar de manera real l'habitatge de lloguer, es podria aplicar a les rendes un IVA tipus 0, igual que a Anglaterra, i, en el cas de la rehabilitació, se'n podria ampliar el concepte perquè estigueren subjectes al tipus reduït i al superreduït en les actuacions protegides.

Per a una gestió efectiva de la política d'habitatge, l'autonomia ha de delegar en les ciutats grans i mitjanes la gestió directa, donar suport amb acords específics a les ciutats xicotetes i fer-se càrrec de les àrees rurals.

12 Acostament de la informació i simplificació dels tràmits administratius

La ciutat reuneix de manera idiosincràtica els elements físics, demogràfics, geogràfics, econòmics o socials que s'imbriquen en la qüestió de l'habitatge. I, al mateix temps, en la multiplicitat de maneres d'entendre el fet urbà, el problema de l'habitatge es manifesta en la seua diversitat: la localització, les dinàmiques urbanes, la història, les característiques demogràfiques i socioeconòmiques, els plans urbanístics, etc. Processos pròpiament urbans com la gentrificació dels centres històrics, els assentaments de la perifèria, el sensellarisme o l'exclusió residencial, en general, només es poden entendre des de la seua escala local. Fins i tot des del punt de vista del mercat immobiliari, l'oferta i la demanda varien significativament d'una localitat a una altra, i és l'Administració local la que millor pot mediar i té el millor accés a la informació. Cada municipi té característiques pròpies que condicionen la manera d'abordar el problema.

Addicionalment, la gestió local de la política d'habitatge és idònia en la mesura que la construcció d'habitatge es du a terme sobre un bé limitat que té unes característiques molt específiques i difícilment objectivables. Afecta l'entorn, es relaciona respecte de la resta de la ciutat. De manera que la incidència d'aquesta construcció està estretament lligada a la decisió inicial del lloc on s'ha d'intervindre. A més, un gran nombre d'aquests béns limitats són de propietat municipal o estan gestionats des de la municipalitat. En suma, per a una gestió efectiva de la política d'habitatge, l'autonomia ha de delegar en les ciutats grans i mitjanes la gestió directa, donar suport amb acords específics a les ciutats xicotetes i fer-se càrrec de les àrees rurals.

12.1 Creació d'una xarxa d'oficines locals d'informació i assessorament

Un mecanisme efectiu de gestió local de la política d'habitatge, tal com s'ha assajat en altres regions, és l'establiment d'una xarxa d'oficines permanents d'àmbit local especialitzades en habitatge. Aquestes oficines actuarien com a entitats subsidiàries de la Generalitat per a assumir serveis d'atenció al ciutadà en proximitat i coordinar en tot moment la seua activitat amb la conselleria competent en matèria d'habitatge.

D'una banda, tenint en compte del marc competencial vigent, l'Administració local manté àrees centrals de tota política d'habitatge i, de l'altra, és l'Administració més pròxima a les persones,

de manera que pot solucionar els buits d'informació freqüents que cal resoldre per a desenvolupar certs aspectes clau de la política d'habitatge com és, per exemple, comptabilitzar els habitatges buits o conèixer les particularitats dels col·lectius afectats, entre altres.

D'acord amb el principi de cooperació interadministrativa, els costos ocasionats per aquesta oficina haurien de ser a càrrec de l'Administració local, en termes generals. Només en els casos en què pressupostàriament siga inassumible la gestió directa d'aquestes oficines, l'Administració autonòmica podria aportar els mitjans necessaris per a ajudar pressupostàriament l'oficina local o bé assumir les seues funcions subsidiàriament.

En termes generals, aquesta xarxa d'oficines funcionaria com una finestra única en matèria d'habitatge. Les entitats locals que s'hi incorporaren afegirien a la seua carta de competències els serveis següents,¹³⁷ agrupats segons cinc principis: centralització de les gestions en matèria d'habitatge per a facilitar-ne el tràmit a les persones, transparència i informació de tot el procés, mediació entre els principals actors locals, tasques de fiscalització i disciplinàries, i foment de la participació.

12.2 Tramitació administrativa

La gestió directa de les ajudes públiques en matèria de rehabilitació d'edificis i habitatges per a millorar-ne la qualitat i les condicions de seguretat, accessibilitat, estalvi energètic, conservació i habitabilitat recauria en les oficines locals d'habitatge. Així mateix, recauria entre les seues competències la tramitació de les ajudes públiques per al lloguer d'habitatges, amb la finalitat de possibilitar l'accés i el gaudi de l'habitatge a les persones que més ho necessiten, i la gestió d'avalos o garanties per a col·lectius en dificultats.

12.3 Informació i assessorament

Com a finestra pública sobre legislació, recursos públics i privats, les oficines locals d'habitatge disposaran d'un servei d'assessorament tècnic i legal en matèria d'habitatge per tal de previndre

137. En l'actualitat, l'Administració local s'encarrega ja del planejament urbanístic, de la provisió de sòl per a habitatge protegit o públic, de la promoció i construcció d'habitatge públic local, i de la gestió i planificació de la fiscalitat local en matèria d'habitatge.

Les oficines locals d'habitatge podran mediar en els processos de compravenda o lloguers aportant transparència i garanties.

situacions problemàtiques entre la propietat i les persones en règim de lloguer o cessió. Atendrà, igualment, les unitats de convivència que es troben en risc de perdre el seu habitatge, amb la possibilitat d'impulsar procediments de mediació, si cal.

S'encarregarà de vetlar per la transparència dels objectius, els mitjans destinats, les alternatives i posicions; la difusió dels problemes; les accions realitzades, previstes i en estudi, i de les maneres de participar. Tot això convindria que es concretara en la redacció d'un informe públic en què s'especifiquen: les accions desenvolupades, el grau de compliment, les previsions de necessitats sobrevingudes i l'actualització de les característiques del parc públic i privat d'habitatge, entre altres qüestions.

12.4 Gestió de la borsa d'habitatges

Les oficines locals d'habitatge podran crear i gestionar els registres d'habitatges i de demandants per mitjà d'un procediment d'inscripció unificat amb el registre autonòmic, i s'hauran de coordinar en tot moment amb la conselleria competent en matèria d'habitatge.

Així mateix, podran exercir funcions d'intermediació entre l'oferta i la demanda d'habitatge per tal de vetlar per la protecció de la funció social de l'habitatge. Els propietaris o les propietàries d'habitatges buits podran sol·licitar la inscripció dels seus immobles en la borsa de lloguer, de manera que les persones o unitats de convivència que complisquen els requisits d'accés els puguin sol·licitar. Per a incloure un habitatge en la borsa, el propietari o propietària assumeix rebre una renda pel seu lloguer sensiblement inferior al preu de referència del mercat i l'habitatge ha de complir uns requisits mínims. A canvi, gaudeix d'una sèrie d'avantatges pel que fa a garantia de cobrament, assessorament tècnic i jurídic, millores fiscals, etc.

12.5 Fiscalització i mediació

Les oficines locals d'habitatge podran exercir el control de les ajudes públiques i la supervisió del compliment dels compromisos per part dels involucrats, amb la qual cosa es beneficiaran de la

proximitat en la gestió i de la seua tasca d'interlocució. D'aquesta manera, podran, així mateix, vetlar per la detecció i el fre d'abusos o irregularitats immobiliaris, especialment l'assetjament (o *mobbing*) immobiliari i dinàmiques de guetificació i gentrificació.

321

12.6 Participació

Exerciran tasques de mediació entre l'Administració i les representacions civils, entitats sense ànim de lucre i empreses, al mateix temps que s'han de postular com una plataforma de foment de la participació. El contacte amb agrupacions i associacions de veïns ha de ser permanent per a l'elaboració de programes de necessitats i diagnòstic.

Glossari

Assentaments

Ocupació permanent o prolongada en el temps d'espais públics o privats sense el consentiment exprés de la propietat. Es tracta, en general, de construccions precàries, moltes vegades sense els subministraments bàsics ni les condicions d'habitabilitat mínimes exigibles. Les persones que fan ús dels assentaments estan, per tant, en situació d'exclusió residencial.

Lloguer solidari

Segons l'article 25 de la Llei per la funció social de l'habitatge, la Generalitat podrà dur a terme alguna actuació de rehabilitació sobre habitatges privats buits els propietaris dels quals no tenen mitjans per a adequar-los, i així poder-los introduir en el mercat de lloguer social, sota la qualificació de "lloguer solidari".

Dret a l'habitatge

Internacionalment, aquest dret està recollit des de l'aprovació l'any 1948 de la Declaració Universal dels Drets Humans. En l'article 25.1, s'estableix que "Tota persona té el dret a un nivell de vida adequat que li assegure, així com a la seua família, la salut, el benestar i, especialment, l'alimentació, el vestit, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris". Posa al nivell de l'alimentació o la sanitat la satisfacció necessària del dret a l'habitatge. A la Unió Europea, la Carta dels Drets Fonamentals de l'any 2000, revisada en 2007,

enuncia en l'article 34.4: "Amb la finalitat de combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecta el dret a una ajuda social i a una ajuda d'habitatge per a garantir una existència digna a tots aquells que no disposen de prou recursos".

La Constitució Espanyola (1978) ho recull en l'article 47 i l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (2006), en l'article 19: "La Generalitat garantirà el dret d'accés a un habitatge digne dels ciutadans valencians. Per llei, es regularan les ajudes per a promoure aquest dret, especialment en favor dels joves, les persones sense mitjans, les dones maltractades, les persones afectades per discapacitat i aquelles altres en què estiguen justificades les ajudes."

Exclusió residencial

L'exclusió residencial constitueix una vulneració dels requisits mínims exigibles a l'habitatge en termes d'asequibilitat (sufragar un habitatge sense que això comprometa la satisfacció de la resta de dimensions bàsiques del dret social), d'adequació (que les característiques de l'habitatge s'ajusten a les necessitats dels seus habitants) i d'estabilitat (que el dret de gaudi s'antepose al dret de propietat).

Infrahabitatge

Aquell bé immoble que és utilitzat com a habitatge, malgrat que no té cèdula d'habitabilitat ni compleix amb les condicions exigibles per a obtindre-la.

Parc públic d'habitatge

En rigor, el parc públic d'habitatge el constitueixen els habitatges el titular dels quals és la Generalitat i que provenen del procés de transferències. El parc propi de l'EVha, en canvi, són els habitatges promoguts per aquesta entitat i les seues predecessores en condicions d'HPO, ja siga sobre sòls propis o cedits per ajuntaments.

No obstant això, llevat que s'especifique el contrari, en el *Llibre blanc de l'habitatge* s'al·ludeix al parc públic d'habitatge com el conjunt d'habitatges que, directament o indirectament, són propietat de la Generalitat.

Persones sense habitatge

Segons la Federació Europea d'Associacions Nacionals per a Persones sense Llar (FEANTSA), les persones sense habitatge són "totes aquelles persones que no poden accedir a un allotjament adequat (o conservar-lo), adaptat a la seua situació personal, permanent i que proporcione un marc estable de convivència, siga per raons econòmiques o altres barreres socials, siga perquè presenten dificultats personals per a tindre una vida autònoma".

Habitatge adequat

Aquell habitatge que satisfaga, d'acord amb els estàndards de la societat en qüestió, les condicions necessàries per al desenvolupament adequat de les possibilitats vitals de l'individu. Implica, per tant, unes condicions materials i socials que són pròpies de l'habitatge.

Habitatge de lloguer assequible

Habitatge privat destinat, temporalment o permanentment, a polítiques socials, amb un preu de lloguer per davall del preu de mercat.

Habitatge de lloguer social

Habitatge públic o amb protecció oficial que forma part de la borsa pública de lloguer. Les persones que facen ús de l'habitatge de lloguer social poden rebre una ajuda per al pagament del lloguer o bé beneficiar-se d'un lloguer ajustat als seus ingressos.

Habitatge a preu de mercat

Habitatge amb un preu de compra, lloguer o cessió que no té cap limitació normativa.

Habitatge buit

Segons la Llei per la funció social de l'habitatge (2017), un habitatge buit és el que està desocupat durant més de dos anys. Es considera que "la no-ocupació d'habitatges, en definitiva, suposa un funcionament ineficient d'aquestes infraestructures i serveis i un balafament de recursos públics".

Recopilació bibliogràfica

- 328 Diversos autors (2011): *Libro blanco del envejecimiento activo*. Madrid: Ministeri de Sanitat, Política Social i Igualtat
- Diversos autors (2008): *Exclusión social y desigualdad*. Manuel Hernández Pedreño (coord.), Múrcia: Universitat de Múrcia
- Diversos autors (2008): *The Oxford Handbook of Political Theory*. Johan S. Dryzek, Bonnie Honig i Anne Phillips (ed.), Oxford University Press
- Diversos autors. (2007): *Vivir (bien) con menos. Sobre suficiencia y sostenibilidad*. Joaquim Sempere, Jorge Riechmann i Manfred Linz (ed.), Madrid: Icaria
- Diversos autors. (2003): *Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente desde la perspectiva de género*. Joseba Ossa (coord.), Vitoria-Gasteiz: Emakunde/Institut Basc de la Dona
- 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, pàg. 329-346
- Amorós, C. (1994): *Feminismo: igualdad y diferencia*. Mèxic: Colección Libros del PUEG, UNAM
- Aristòtil (2002): *Moral a Nicómaco*. Madrid: Espasa
- Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (2017): *La vivienda social en España*
- Atkinson, R. i Jacobs, K. (ed.) (2017): *House, home and society*. Palgrave HE UK
- Ajuntament de Barcelona (2016): Pla per al dret a l'habitatge de Barcelona 2016-2025. Barcelona: Regidoria d'Habitatge
- Ajuntament de València (2017): Pla estratègic d'habitatge per a la ciutat de València 2017-2021. València
- Bosch i Meda, J. i 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, núm. 270 (64)
- Busch-Geertsema, V.; Benjaminsen, L.; Filipovic Hrast, M. i Pleace, N. (2014): *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*. Brussel·les: FEANTSA. European Observatory on Homelessness Comparative Research
- Butler, J. (1990): *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. Nova York: Routledge
- Cacciari, P. (2010): *Decrecimiento o barbarie*. Barcelona: Icaria
- Colantonio, A. i Dixon, T. (2009): *Measuring Socially Sustainable. Urban Regeneration in Europe*. Oxford: Oxford Brookes University
- Comissió Europea (2017): *El futuro de la financiación de la UE*. Brussel·les
- Cortés, L. (2004): "Indagaciones sobre exclusión residencial", en *Arxius*, 10, pàg. 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 Xile: Ediciones Sur
- Eagly, A. H. i 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 línia]. Universitat de Barcelona, núm. 909

- 330 Gea21 (2007): *Viviendas que concilian: la perspectiva de género aplicada a las viviendas de nueva construcción*. Madrid: Regidoria d'Igualtat i Ocupació. Ajuntament de Fuenlabrada
- Generalitat de Catalunya (2018): Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. Josep Casas Miralles (supervisió), Barcelona
- Gigling, M. (2016): "Control de alquileres y seguridad de tenencia en Berlín, París y Barcelona". Seminari internacional sobre nous reptes de l'habitatge a Barcelona: mercat de lloguer, gentrificació i turisme. Barcelona: https://www.youtube.com/watch?v=zd_DbByM718&feature=youtu.be
- Govern Basc (2013): Pla director d'habitatge 2013-2016
- Harvey, D. (2000): *Spaces of hope*. Edimburg: 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*. Nova York: W. W. Norton
- Heidegger, M. (2001): "Construir, habitar, pensar", en *Conferencias y artículos*. Eustaquio Barjau (trad.), Barcelona: Serval, pàg. 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. Subdirecció General d'Estadístiques de la Població, Institut Nacional d'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
- Laferrière A. i le Blanc, D. (2002): "Comment les aides au logement affectent-elles les loyers?", en *Economie et statistique*, núm. 351, pàg. 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, núm. 2, pàg. 187-202
- Merleau-Ponty, M. (1975): *La fenomenología de la percepción*. Madrid: Península
- Ministeri de l'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*. Madrid: Siglo Veintiuno
- Musterd, S. i Murie, A. (2002): *The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration*. Amsterdam
- 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. Addició. Misión a España*. (núm. A/HRC/7/16/add. 2)
- Naredo, J. M. i 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. i Sánchez-Martínez, T. (2017): "More Social Housing? A Critical Analysis on Social Housing Provision in Spain", en *Critical Housing Analysis*, 4: 1, pàg. 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), pàg. 682-700

- 332 Polanyi, K. (2007): *La gran transformació: crítica del liberalisme econòmic*. 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, pàg. 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, pàg. 135-166
- Sánchez Martínez, M.ª T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Universitat 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, pàg. 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*, núm. 20

Gràfics i taules

- Gràfic 1. Despesa directa, indirecta i fiscal en habitatge
- Gràfic 2. Despesa pública destinada a habitatge, respecte al PIB
- Gràfic 3. Relació entre el crèdit hipotecari i el crèdit a llars per a l'adquisició d'habitatge respecte al PIB
- Gràfic 4. Relació entre el finançament en plans d'habitatge i el crèdit total per a adquisició d'habitatge
- Gràfic 5. Preu per m² i relació entre crèdits dubtosos per a l'adquisició d'habitatge i préstecs amb la relació préstec valor superior al 80 %
- Gràfic 6. Evolució del preu d'habitatge protegit de règim general
- Gràfic 7. Evolució de l'IPH d'habitatge nou i de segona mà
- Gràfic 8. Evolució del preu mitjà taxat d'habitatge lliure
- Gràfic 9. Evolució del preu taxat de l'habitatge en relació amb els preus d'HPO en règim general
- Gràfic 10a. Nombre d'habitatges lliures i protegits acabats
- Gràfic 10b. Preu dels habitatges lliures i protegits
- Gràfic 11. Nombre d'habitatges protegits
- Gràfic 12. Nombre de promocions anuals de l'EVha
- Gràfic 13. Nombre acumulat de promocions anuals de l'EVha
- Gràfic 14. Nombre d'habitatges nous lliures i protegits. 1981-2012
- Gràfic 15. Nombre d'habitatges nous lliures i protegits. Alacant
- Gràfic 16. Nombre d'habitatges nous lliures i protegits. Castelló
- Gràfic 17. Nombre d'habitatges nous lliures i protegits. València
- Gràfic 18. Evolució de la participació d'habitatge protegit. CV
- Gràfic 19. Evolució de la participació d'habitatge protegit. Alacant
- Gràfic 20. Evolució de la participació d'habitatge protegit. Castelló
- Gràfic 21. Evolució de la participació d'habitatge protegit. València
- Gràfic 22. Parc d'habitatge protegit a la Comunitat Valenciana. Extinció règim protecció 30 anys
- Gràfic 23. Evolució de la producció immobiliària a la Comunitat Valenciana, per tipus de promoció 1981-2017
- Gràfic 24. Producció immobiliària per províncies 1981-2018
- Gràfic 25. Nre. d'habitatges nous per cada 1.000 habitants 1981-2016 (avaluació homogeneïtzada de l'activitat)
- Gràfic 26. Increment interanual de les taxes de variació censal per províncies 1981-2018
- Gràfic 27. Nre. d'execucions hipotecàries pel TSJ
- Gràfic 28. Nre. de llançaments hipotecaris pel TSJ
- Gràfic 29. Nre. de llançaments hipotecaris per la LAU
- Gràfic 30. Nre. d'execucions hipotecàries segons tipus d'habitatge

- Gràfic 31. Comunitat Valenciana. Piràmide de població 2018
- Gràfic 32. Evolució de la població 1971-2017 i projecció 2016-2031
- Gràfic 33. Projecció de llars 2016-2031
- Gràfic 34. Evolució del nombre d'habitatges principals i no principals
- Gràfic 35. Estoc d'habitatge nou sense vendre a Espanya i la Comunitat Valenciana
- Gràfic 36. Estoc d'habitatge nou sense vendre per províncies
- Gràfic 37. Tipus d'ús d'habitatge segons la grandària del municipi
- Gràfic 38. Distribució per tipus de propietat
- Gràfic 39. Evolució de la taxa de propietat segons diverses fonts
- Gràfic 40. Habitatges per període de construcció
- Gràfic 41. Problemes de filtració d'aigua, goteres o humitats
- Gràfic 42. Problemes d'aparició de taques d'humitat
- Gràfic 43. Existència de clivelles o fissures a l'habitatge o l'edifici
- Gràfic 44. Estat de conservació en habitatges unifamiliars, aïllats i aparellats (% de llars)
- Gràfic 45. Estat de conservació dels habitatges i elements comuns en edifici plurifamiliars (% de llars)
- Gràfic 46. Percentatge de llars amb elements de l'habitatge i l'edifici en estat deficient o dolent, segons els ingressos de la llar (en IPREM per UC36)
- Gràfic 47. Percentatge de llars amb elements de l'habitatge i l'edifici en estat deficient o dolent, segons el règim de tinença
- Gràfic 48. Molèsties per soroll i horari en el qual es produeix
- Gràfic 49. Origen del soroll molest
- Gràfic 50. Molèsties per olors
- Gràfic 51. Origen de les males olors
- Gràfic 52. Presència de llum natural a l'habitatge
- Gràfic 53. Grandària de les llars i els habitatges a la Comunitat Valenciana
- Gràfic 54. Disponibilitat d'ascensor
- Gràfic 55. Habitatges principals en edificis de més de tres plantes, amb ascensor i sense
- Gràfic 56. Adaptació de l'habitatge a una persona amb mobilitat reduïda o major de 65 anys
- Gràfic 57. Satisfacció amb l'habitatge i l'entorn
- Gràfic 58. Falta de serveis i espais públics
- Gràfic 59. Falta de serveis i espais públics (en % de les llars que hi troben a faltar algun servei)
- Gràfic 60. Seguretat del barri
- Gràfic 61. Persones sense llar a la Comunitat Valenciana, segons l'edat

Gràfic 62. Persones sense llar a la Comunitat Valenciana, segons el sexe

Gràfic 63. Percentatge d'ingressos que dediquen les llars a l'allotjament, segons el règim de tinença

Gràfic 64. Llars que passen fred als seus habitatges

Gràfic 65. Causes del fred

Gràfic 66. Evolució dels preus d'oferta dels habitatges en lloguer

Gràfic 67. Evolució de l'oferta d'habitatges en lloguer a la Comunitat Valenciana

Gràfic 68. Evolució del nombre d'habitatge assequible en lloguer a la ciutat de València

Gràfic 69. Evolució de l'índex de preus d'habitatge de l'INE a la Comunitat Valenciana

Gràfic 70. Assequibilitat de l'habitatge en propietat

Gràfic 71. Llars inquilines i en cessió gratuïta. Evolució de la demanda potencial de canvi, segons el tipus de demanda i d'accés previst. Valors absoluts (nre. de llars)

Gràfic 72. Llars propietàries. Evolució de la demanda potencial de canvi, segons el tipus de demanda i l'accés previst. Valors absoluts (nre. de llars)

Gràfic 73. Règim de tinença previst per al nou habitatge, segons el nivell d'ingressos per unitat de consum de la llar

Gràfic 74. Demanda de canvi. Preu màxim estimat per a la compra per trams

- Taula 1. Evolució comparada de l'habitatge protegit. Comunitat Valenciana
- Taula 2. Comparació de les garanties d'estabilitat durant la relació d'arrendament
- Taula 3. Persones i llars a la Comunitat Valenciana en 2017
- Taula 4. Habitatges principals, secundaris i buits en les diferents CA. Cens 2011
- Taula 5. Habitatges per tipus d'habitatge i any censal, a Espanya, la C. Valenciana i les províncies
- Taula 6. Tipus d'habitatge per grandària del municipi. Comunitat Valenciana
- Taula 7. Demanda de rehabilitació potencial per part de llars propietàries de l'habitatge (% sobre total de llars propietàries)
- Taula 8. Habitatges en edifici plurifamiliar en estat deficient/dolent i tipus de demanda
- Taula 9. Dades mitjanes de les llars i els habitatges principals
- Taula 10. Tipus d'espais de cuina segons la ubicació a l'habitatge i la grandària
- Taula 11. Grandària de la llar i l'habitatge per grups d'edat
- Taula 12. Grandària de l'habitatge i edat mitjana de la llar, per tipus de llar
- Taula 13. Grandària de l'habitatge per grups d'edat en llars unipersonals i llars formades per una parella
- Taula 14. Llars segons el percentatge d'ingressos dedicats per a l'allotjament, i els ingressos disponibles per unitat de consum després de la deducció de les despeses d'allotjament (en % sobre el total de llars)
- Taula 15. Demanda d'emancipació
- Taula 16. Demanda d'emancipació 2007-2017 % sobre total de llars existents
- Taula 17. Evolució de la demanda de canvi, segons règim de tinença



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria d'Habitatge,
Obres Públiques i Vertebració
del Territori



IVE

INSTITUT VALENCIÀ de l'EDIFICACIÓ
INSTITUTO VALENCIANO de la EDIFICACIÓN