



Líneas de Acción

DIAGNÓSTICO

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

Bajas garantías de permanencia en el mercado de alquiler

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

Consideración de la vivienda como un bien de inversión

DIAGNÓSTICO

Demanda de mejoras en las viviendas existentes

Alto porcentaje de viviendas construidas rebasarán próximamente los 50 años

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

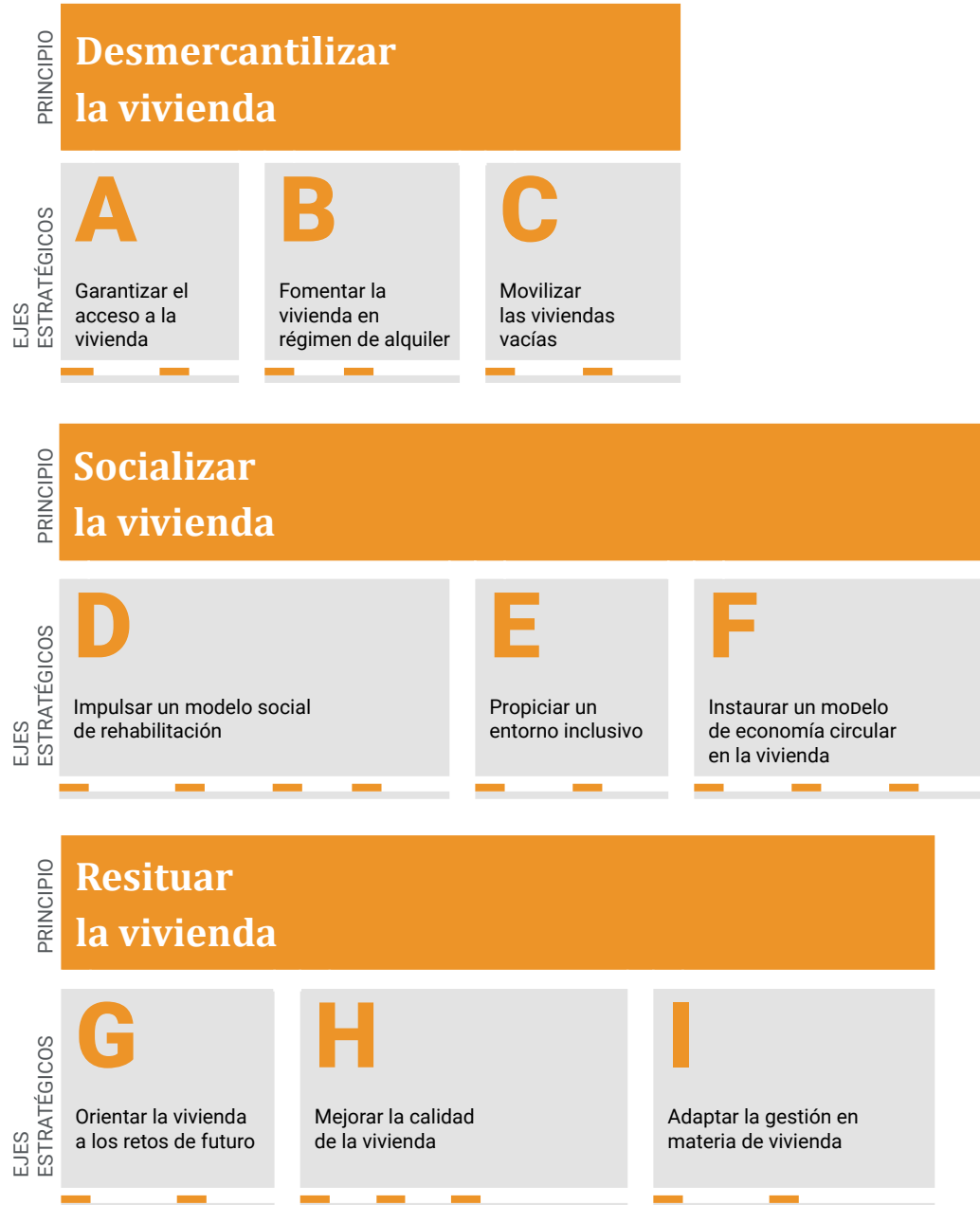
DIAGNÓSTICO

Falta de soluciones operativas a las necesidades actuales

Ineficiente coordinación entre los agentes

Insuficiencia de información de calidad sobre la situación residencial

Desajuste de las políticas de vivienda respecto de las necesidades reales



Desmercantilizar la vivienda

A

Garantizar el acceso a la vivienda

A1 Prevención de la exclusión residencial

- A1.1 Creación de la Oficina de Inclusión Residencial
- A1.2 Atención a las personas en proceso de pérdida de vivienda
- A1.3 Atención a los colectivos vulnerables

A2 Lucha contra la exclusión residencial

- A2.1 Atención a las personas sin vivienda
- A2.2 Apoyo a las personas sin una vivienda adecuada

B

Fomentar la vivienda en régimen de alquiler

B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas

- B1.1 Aumento del parque público de alquiler social
- B1.2 Mejora del parque público

B2 Fomento y regulación del mercado de alquiler privado

- B2.1 Movilización de vivienda privada a vivienda asequible mediante colaboración público-privada
- B2.2 Promoción de fórmulas alternativas de acceso al alquiler
- B2.3 Regulación del mercado de alquiler privado
- B2.4 Fomento y mejora de las ayudas al alquiler

C

Movilizar las viviendas vacías

C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías

- C1.1 Caracterización de las viviendas vacías
- C1.2 Sistemas de detección de las viviendas vacías
- C1.3 Programas de conciliación social

C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible

- C2.1 Bolsa de alquiler protegido por las administraciones
- C2.2 Captación de vivienda de grandes tenedores
- C2.3 Medidas fiscales y coercitivas

Socializar la vivienda

D

Impulsar un modelo social de rehabilitación

D1 Mejora del conocimiento del estado de conservación del parque de vivienda existente

- D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes
- D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios
- D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles
- D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública

D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes

- D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas
- D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión
- D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas

D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas

- D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda
- D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de vivienda asquible

D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación

- D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal
- D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación
- D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos
- D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes

E

Propiciar un entorno inclusivo

E1 Detección y corrección de la segregación espacial

- E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social
- E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana
- E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables

E2 Promoción de políticas sectoriales específicas

- E2.1 Control de la gentrificación y turistificación
- E2.2 Promoción de la movilidad sostenible
- E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género

F

Instaurar un modelo de economía circular en la vivienda

F1 Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental

- F1.1 Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados, de bajo impacto medioambiental
- F1.2 Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas
- F1.3 Desarrollo urbano, inclusivo y resiliente

F2 Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad

- F2.1 Fomento del mercado de materias primas secundarias
- F2.2 Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda
- F2.3 Metabolismo circular de las ciudades

F3 Gestión eficiente de los recursos ya utilizados

- F3.1 Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de los residuos
- F3.2 Regeneración continua de las viviendas
- F3.3 Uso intensivo del patrimonio construido

Resituar la vivienda

G

Orientar la vivienda a los retos de futuro

G1 Diagnóstico y evaluación: Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana

- G1.1 Diagnóstico de la situación actual
- G1.2 Difusión y divulgación de la información
- G1.3 Seguimiento de las actuaciones y políticas en materia de vivienda
- G1.4 Foro de participación entre agentes

G2 Innovación en el diseño: Cal.ab

- G2.1 Registro y análisis de la actualidad en materia de vivienda
- G2.2 Investigación y experimentación sobre nuevos modelos de vivienda
- G2.3 Formación en competencias relacionadas con la vivienda

H

Mejorar la calidad de la vivienda

H1 Regulación de la calidad

- H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda
- H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda

H2 Verificación de la calidad

- H2.1 Definición de sistemas y procedimientos de control de los niveles de calidad
- H2.2 Participación de los agentes de la edificación en el control de los niveles de calidad

H3 Fomento de la calidad

- H3.1 Promoción de la cultura de la calidad en la ciudadanía
- H3.2 Instrumentos técnicos de apoyo a los profesionales
- H3.3 Reconocimiento de la calidad
- H3.4 Mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo
- H3.5 Aumento de la competitividad y calidad del sector empresarial
- H3.6 Incentivos económicos a la calidad
- H3.7 I+D+i en el ámbito de la calidad de las viviendas

I

Adaptar la gestión en materia de vivienda

I1 Creación de una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda

- I1.1 Definición de un procedimiento de gestión integral
- I1.2 Coordinación entre administraciones
- I1.3 Seguimiento y evaluación de la política de vivienda
- I1.4 Mediación público-privada

I2 Acercamiento de la información y simplificación de los trámites administrativos

- I2.1 Creación de una Red de Oficinas Locales de Vivienda
- I2.2 Tramitación administrativa
- I2.3 Información y asesoramiento
- I2.4 Gestión de la bolsa de viviendas
- I2.5 Fiscalización y mediación
- I2.6 Participación

Desmercantilizar la vivienda

A1 Prevención de la exclusión residencial

- A1.1 Creación de la Oficina de Inclusión Residencial
- A1.2 Atención a las personas en proceso de pérdida de vivienda
- A1.3 Atención a los colectivos vulnerables

A2 Lucha contra la exclusión residencial

- A2.1 Atención a las personas sin vivienda
- A2.2 Apoyo a las personas sin una vivienda adecuada

A

Garantizar el acceso a la vivienda

181

Tal y como se ha apuntado en los principios que rigen este Libro Blanco, la imposibilidad de ejercer el derecho a una vivienda adecuada afecta transversalmente el correcto desempeño de otros derechos fundamentales. En este sentido, con el fin de señalar que la falta de acceso a la vivienda trasciende categorías como la pobreza, en la que tradicionalmente se había clasificado, ha prosperado recientemente el concepto de "exclusión residencial". En un sentido amplio, la exclusión social incluye las siete dimensiones básicas del derecho social: trabajo, ingresos, educación, salud, participación, vivienda y relaciones socio-familiares.⁹² En Europa esta sustitución se ha consolidado desde los años 90,⁹³ de manera que las deficiencias y precariedad de la vivienda, así como su dificultad en el acceso, participan en los índices de exclusión social.

La exclusión residencial, en este sentido, constituye una vulneración de los requisitos mínimos exigibles a la vivienda en términos de asequibilidad (sufragar una vivienda sin que ello comprometa la satisfacción del resto de dimensiones básicas del derecho social), de adecuación (que las características de la vivienda se ajusten a las necesidades de sus habitantes) y de estabilidad (que el derecho de disfrute se anteponga al derecho de propiedad).⁹⁴ Se pueden identificar al menos dos tipos de exclusión residencial, ambas sujetas a trasvases de una a otra con arreglo al contexto (legislativo, político y socioeconómico). La primera, la exclusión residencial estructural, concurre cuando la exclusión social y la residencial coinciden, retroalimentándose en sus causas y consecuencias. En la segunda, la exclusión residencial no estructural, los mecanismos de solidaridad consiguen evitar la simultaneidad entre la exclusión social y la residencial, si bien la integración social no está garantizada y el acceso a la vivienda en el mercado no es autónomo. La acción concreta contra la emergencia residencial debe combinar, pues, dos estrategias que han de implantarse en paralelo.

Atender la exclusión residencial es la condición de partida de todo plan de vivienda en la medida que se fundamenta en la concepción de la vivienda como un derecho que genera obligaciones para los tenedores en general, y muy especialmente para la administración. Garantizar el acceso a la vivienda supone, pues, en primer lugar, prevenir la exclusión residencial en todas sus concreciones. Más específicamente, en este ámbito, ha de ocupar especial relevancia la atención a colectivos vulnerables, de manera que la administración pueda adelantarse a las situaciones de urgencia sobrevenida (en muchos casos previsibles). Pero ha de implantarse igualmente una sólida labor de lucha contra la exclusión residencial para paliar, por una parte, la urgencia de dotar de vivienda a aquellos que no disponen de recursos para sufragarla y, por otra, para mejorar las condiciones y calidad de las viviendas que no pueden ser consideradas adecuadas.

92. Subirats, J. (dir.) (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA, en http://w3.grupobbva.com/TLFBBindex_pub.jsp.

93. Hernández Pedreño, M. (coord.) (2008): *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Editum.

94. Cortés, L. (2004): "Indagaciones sobre exclusión residencial", en *Arxius*, 10, pp. 39-55.

A1 Prevención de la exclusión residencial

A1.1 Creación de la Oficina de Inclusión Residencial

La agilidad y anticipación son las claves del éxito de una correcta labor de prevención. Por eso la creación de una unidad especializada en la exclusión residencial ha de ser una de las primeras actuaciones a emprender.⁹⁵ Entre sus funciones, cabe destacar la de recabar información y la de coordinar organismos, por una parte, y por otra, la de agilizar los trámites de manera que las labores de prevención puedan ser efectivas.

Información y seguimiento

En primer lugar, es conveniente dotar a la Oficina de Inclusión Residencial de mecanismos para poder tener información actualizada que permita prevenir la pérdida de la vivienda o, en general, la exclusión residencial. Las Oficinas de Inclusión Residencial pueden ser un punto de referencia para la población en este sentido, un lugar al que recurrir para que se pueda atender de manera particularizada cada caso.

Adicionalmente, esta oficina será la encargada de realizar las necesarias labores de seguimiento a los casos asistidos, así como a las medidas implementadas. Ello es necesario para, por una parte, prevenir las frecuentes recaídas, así como para poder evaluar internamente la eficacia de las decisiones adoptadas. Para ello podrá crearse una comisión con la participación de la Conselleria competente en materia de bienestar social.

Coordinación y mediación

Especialmente a nivel preventivo, la administración más directamente afectada por la exclusión residencial es la local, especialmente los ayuntamientos. Para intervenir es necesario, pues, contar con su mediación y su conocimiento de la casuística. Adicionalmente, los servicios sociales y los organismos gestores de la vivienda pública, ambos a nivel autonómico, son igualmente necesarios. Por ello se hace indispensable en el caso concreto de la prevención de la exclusión residencial una labor especialmente ágil de coordinación.

La Oficina de Inclusión Residencial recabará información sobre exclusión residencial y coordinará los diferentes organismos implicados en la inclusión residencial para garantizar una labor ágil y efectiva.

⁹⁵. Véase, como ejemplo de gestión en este caso municipal, la Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER) del Ayuntamiento de Barcelona.

La amenaza de pérdida de vivienda, en cualquiera de sus formas de tenencia, requiere una intervención decidida de la Administración y una general sensibilización.

En segundo lugar, ha de organizarse estructuras de mediación para incorporar el acceso a posibles soluciones: ayudas al alquiler, pago de la hipoteca, ventajas fiscales o reducciones de impuestos... Una de las medidas más efectivas para la prevención de la exclusión residencial es anticiparse a las causas que la provocan. Un ejemplo paradigmático de ello es el caso de aquellas personas que, reuniendo su vivienda las condiciones necesarias para ser considerada adecuada, no disponen de recursos necesarios para sufragar los gastos de los suministros básicos, el agua, la luz y el gas. La pobreza energética es un fenómeno de exclusión habitacional que afecta de manera extrema al 4,2% de las unidades de convivencia de la Comunitat Valenciana y en mejor medida al 34,2% (ENDV 2017). Atender la pobreza energética supone, antes que nada, establecer un nuevo protocolo que regule los cortes de suministro por parte de las empresas suministradoras y mejorar la coordinación con otros departamentos con competencias inclusivas. Es fundamental anticiparse al corte efectivo, bien por mandato judicial, bien porque la administración asuma el coste, en la medida en que supone un impacto considerable en los afectados y un sobrecoste a la hora de restablecer el suministro.

A1.2 Atención a las personas en proceso de pérdida de vivienda

En la población de la Comunitat Valenciana, según la ENDV 2017, existe un consenso casi unánime a favor de mejorar las dotaciones públicas para implementar medidas de protección para las personas amenazadas de ser desahuciadas. Es, sin duda, un problema lacerante en la opinión pública.

La pérdida de vivienda, en términos generales, se da o bien por pérdida de la propiedad, o bien por rescisión de la tenencia en alquiler. Los lanzamientos por ejecución hipotecaria, según el Consejo General del Poder Judicial, han registrado un máximo en 2014 de más de 6.200. El dato más reciente de 2016 iguala aquel del 2013 en unas 5.300. En la estadística INE se observa que las viviendas usadas registran más ejecuciones hipotecarias que las nuevas desde 2014, aunque van disminuyendo y convergiendo con éstas. Muestra de todas formas una tendencia registrada en el *boom*: la adquisición de vivienda por sectores más vulnerables se efectuó de forma significativa sobre las viviendas existentes. Por otra parte, desde que existen datos, se cuenta en torno a 4.000

lanzamientos en aplicación de la LAU en la Comunitat Valenciana, una cifra con ligeras oscilaciones, pero bastante homogénea.

En este contexto cabe destacar el papel central de la Oficina de Inclusión Residencial a la hora de atender particularizadamente a las personas en proceso de pérdida de vivienda por medio de tres procedimientos concretos.

En primer lugar, es necesario mejorar los cauces de información. Datos como los casos de inicio de ejecución de desahucio deben llegar a las instancias adecuadas con la mayor celeridad. El medio más eficaz es a través de la autoridad judicial que los ejecute, en lo que la administración autonómica puede jugar un papel coordinador de gran importancia.

En términos generales, la causa mayoritaria de pérdida de vivienda es la no-renovación del contrato de alquiler o los aumentos inasumibles del precio. Es lo que se conoce como los "desahucios invisibles". Esto refuerza, por tanto, la necesidad de revisar el marco legislativo. Por otra parte, los impagos son asimismo un factor notable de pérdida de vivienda. Es necesario por tanto destinar recursos estables para abordar los pagos de urgencia en materia de alquiler o hipotecas para atender los casos de necesidades sobrevenidas con la precaución, como se ha señalado en el análisis, de no desincentivar el pago a ingresos iguales. En los casos de necesidades estructurales que afectan a personas en viviendas propias se pueden valorar mecanismos como el alquiler social garantizado a cambio de la renuncia a la propiedad a favor de la Administración. Todo ello obliga a mejorar los mecanismos de mediación y de negociación público-privada.

Por último, en caso de no poder evitar el desahucio por falta de acuerdo con la propiedad, se ha de proporcionar una alternativa preferentemente en alquiler social público o, llegado el caso, recurriendo al alquiler del mercado privado por medio de ayudas al alquiler o gastos de suministros, o fórmulas preferentes como la vivienda de alquiler asequible. Este recurso, no obstante, deberá ser entendido como transitorio, debiendo pasar a las listas prioritarias de candidatos al alquiler social público.

La identificación de colectivos vulnerables tiene el propósito de poder implementar medidas ajustadas a sus necesidades específicas. Es necesario, no obstante, considerarlos en su carácter dinámico e híbrido para prevenir efectos de estigmatización.

A1.3 Atención a los colectivos vulnerables

Toda política de vivienda tiene que partir del reconocimiento de la existencia de una serie de colectivos especialmente vulnerables. La identificación de estos colectivos se ha venido realizando por criterios en su mayoría estáticos, basados en supuestos de discriminación con arreglo a sus circunstancias económicas, culturales o étnicas. Pero lo cierto es que se trata en su mayoría de colectivos abiertos, de manera que puede darse el caso de que un buen número de personas puedan formar parte de varios simultáneamente. Y, desde el punto de vista de la trayectoria vital, debe también asumirse en el análisis que toda persona es susceptible de formar parte en algún momento de alguno de estos colectivos vulnerables. De hecho, tanto las causas de su vulnerabilidad, como las medidas necesarias para paliarlas están interrelacionadas. Ha de tenerse, por tanto, especial consideración a la perspectiva dinámica de estos grupos y fomentar las soluciones comunes que promuevan la diversidad en los resultados.

Mujeres

Las mujeres, incluso en su pertenencia a unidades de convivencia, han sido históricamente un colectivo especialmente vulnerable en materia de vivienda. Pese a que el régimen de tenencia de la vivienda no arroje diferencias significativas en el caso de la propiedad según el ENDV (2017), cuestiones como el peor acceso al mercado de trabajo han hecho de este colectivo un grupo con menor capacidad de adaptación a las nuevas coyunturas económicas. No obstante haber afectado la crisis económica mayormente al empleo masculino, las mujeres siguen arrojando índices desventajosos tanto a nivel de desempleo (18.7% frente al 15.8% entre hombres, según la EPA 2018) como de remuneración (brecha salarial de 34%, 4 puntos superior a la media estatal, según la Encuesta de Estructura Salarial).

En este contexto, los hogares monoparentales con una mujer al frente, las mujeres viudas o jóvenes son especialmente vulnerables. Adicionalmente, pese a su invisibilidad en las estadísticas convencionales, son colectivos de elevado riesgo de exclusión residencial las mujeres víctimas de violencia doméstica, las prostitutas, las víctimas de explotación sexual y las mujeres ex-convictas. En términos generales, las políticas generales de vivienda, basadas fundamentalmente en una

ayuda permanente al acceso a la vivienda por medio del alquiler social y medidas de emergencia encaminadas a prevenir la exclusión residencial, son medidas que, habida cuenta la transversalidad de la casuística de género y los elevados índices relativos de vulnerabilidad, beneficiarán mayormente a las mujeres. Pero, dadas las particularidades de este colectivo, conviene implementar igualmente medidas concretas y ajustadas a sus específicas necesidades.

En el caso de las mujeres que ejercen la prostitución, víctimas de explotación sexual, ex-convictas o víctimas de violencia de género deben abordarse con planes multisectoriales específicos. La coordinación entre todos los servicios implicados, como son los cuerpos de seguridad, servicios sociales y asistenciales, servicios sanitarios... debe ser ágil y efectiva. Es igualmente necesario trabajar con el Tercer Sector que ya tiene experiencia en la perspectiva de género y mejorar la información estadística incorporando los elementos mencionados.

Para las víctimas de violencia de género hay que flexibilizar los criterios para poder acceder a una vivienda social o incluir este dato como elemento adicional. En concreto, los criterios de ingresos, los requisitos jurídicos o de tenencia de vivienda (explorar la posibilidad de una permuta, por ejemplo) deben modularse en función de su particular situación. La necesidad sobrevenida de vivienda debe atenderse con la mayor diligencia y confidencialidad, para lo cual la administración destinará vivienda pública en régimen de alquiler ajustando la cuota a su nivel de ingresos.⁹⁶

Personas mayores

Las personas mayores conforman uno de los grupos más vulnerables en materia de vivienda dado que, en un alto porcentaje, coinciden la precariedad económica con su creciente e inevitable dependencia (pese a que en términos relativos destinen un menor porcentaje de sus ingresos al pago de la vivienda que otros colectivos). A nivel cuantitativo, dos tendencias de la sociedad actual indican que el envejecimiento de la población es una tendencia creciente: la caída de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida. Adicionalmente, no solo aumenta la ratio de gente mayor, sino que aumenta el “sobreenvejecimiento” de la población: la ratio de personas de más de 80 años. Todo ello lleva a considerar la atención a este colectivo uno de los mayores retos sectoriales de la política de vivienda, en especial en materia de prevención de la exclusión residencial.

Introducir la perspectiva de género en la política de vivienda implicaría, en primer lugar, introducir de manera generalizada criterios de género en la adjudicación de vivienda social y al acceso a ayudas. Adicionalmente ha de atenderse a las particularidades de cada caso concreto.

96. Bosch Meda, J. (2017): “Políticas de vivienda con perspectiva de género: un análisis desde la crisis”, en VV. AA. (2017): *Género y política urbana*. València: Instituto Valenciano de la Edificación, pp. 106-108.

Se trata de un colectivo muy heterogéneo. La casuística va desde la gente mayor sin vivienda a la espera de una residencia pública, hasta aquellos que se desenvuelven autónomamente sin problemas. No obstante, sí puede establecerse un perfil mayoritario: mujer de 70 a 85 años, de unidad de convivencia de una o dos personas, bajos ingresos, propietaria (Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2017). Estas personas habitan, con frecuencia, áreas residenciales caracterizadas por sus deficiencias: en los centros históricos urbanos (con edificaciones mayormente anteriores a 1950, con el agravante de falta de servicios y dificultadas en la accesibilidad urbana), y las periferias urbanas donde prima construcciones de baja calidad de los años 60 y 70 que están manifestando ya crecientes deficiencias estructurales y constructivas. Un común denominador a este nivel sería, pues, el de vivienda con problemas de accesibilidad (sin ascensor, sin baños adaptados...), con deficiencias en la conservación y bajo nivel de acceso a servicios. En la Comunitat Valenciana, casi una cuarta parte de las viviendas en edificio de 3 o más pisos no dispone de ascensor y casi el 65% de las viviendas no están adaptadas a personas con movilidad reducida o mayor de 65 años (ENDV 2017).

En línea con las políticas para personas mayores en general, el eje director de toda política de vivienda dirigida específicamente a este colectivo debe promover el envejecimiento activo.⁹⁷ Toda medida implementada deberá procurar dotar, pues, a las personas mayores durante el mayor tiempo posible del más elevado grado de autonomía que puedan alcanzar, por lo que es necesaria una activa coordinación con los servicios sociales y asistenciales, principalmente con atención domiciliaria y sanitaria. En este sentido, coinciden los especialistas en señalar la importancia de garantizar la permanencia en su vivienda el mayor tiempo posible.⁹⁸ Se puede, por tanto, determinar dos grandes ejes de actuación.

En primer lugar, a corto plazo ha de insistirse en la necesidad de dotar al parque público y privado de viviendas de plazas adaptadas a las necesidades de este colectivo en previsión de que no puedan permanecer por más tiempo en sus casas con la premisa ya mencionada de modular el nivel de asistencia a su grado de dependencia, velando siempre por proporcionar la mayor autonomía posible. En este sentido, experiencias como las casas tuteladas han dado buenos resultados en la medida en que optimizan los servicios asistenciales al tiempo que se solventan otro de los problemas más extendidos en este colectivo: la soledad.

97. Véase VV. AA. (2011): *Libro Blanco del envejecimiento activo*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, pp. 435-455.

98. Gil Calvo, E. *La emancipación de los ancianos*. Moreno Navarro, I. *Mayores y exclusión social: por una revolución tranquila hacia una sociedad de todas las edades*.

En la manera de afrontar la adaptación de las viviendas se puede destacar cuatro grandes características: inadaptación interior de la vivienda a las condiciones y necesidades de la vejez, problemas de accesibilidad en el conjunto de espacios comunes del edificio y espacio público, agravadas por las dificultades económicas para afrontar el coste del alquiler o el mantenimiento de la vivienda. En este contexto, se deben afrontar de manera diferenciada dos casos: los propietarios o las propietarias de la vivienda, y aquellos y aquellas que están en alquiler u otra forma de tenencia no en propiedad.

En el caso de propietarios o propietarias que no tiene recursos para afrontar las necesarias reformas o adaptaciones de sus viviendas, la administración autonómica puede, en coordinación con la Oficina Local de Vivienda afectada y la Oficina de Inclusión Residencial, apoyar por diferentes vías. Con frecuencia se ha destinado con este fin partidas a fondo perdido, especialmente en los casos de problema de accesibilidad (ayudas a la instalación de ascensores o adaptación de los baños, por ejemplo). Otras vías a explorar, en coordinación con las entidades financieras, sería presentarse como avalista de los gastos de obra o facilitar una financiación a bajo o nulo interés.

Siendo, no obstante, una de las directrices estratégicas de este *Libro Blanco* destinar el mayor monto presupuestario posible a la ampliación del Parque Público de Vivienda, pueden tenerse presentes ciertas alternativas. En este sentido, con el fin de proporcionar una alternativa social a las llamadas “hipotecas inversas”, la administración podría ejercer como garante de una renta vitalicia para el propietario inscribiendo registralmente la carga correspondiente. Una opción alternativa podría ser la de plantear una permuta de su vivienda (grande, vieja y deficiente, en la mayoría de los casos) por un derecho a disfrute vitalicio de una vivienda adaptada pública, con las compensaciones económicas según los términos pactados.

En ambos casos se combinan tres de los objetivos del *Libro Blanco de la Vivienda*: beneficiar al máximo número de personas reduciendo el coste, ampliar el parque público y que el gasto público no sea a fondo perdido y pueda beneficiarse de él otras personas. Existen soluciones híbridas, como pueda ser favorecer planes de convivencia entre jóvenes y mayores, bajo unas condiciones beneficiosas para ambos, a cambio de la adaptación de la vivienda (véase el caso en Cataluña del programa *Viure i Convivre*).

Tal y como postula la equidad habitacional, toda persona es potencialmente dependiente. Aquellas medidas que se dirijan a paliar o prevenir los problemas de la vejez o, en general, de la dependencia son susceptibles de ser disfrutadas por todos en algún momento del ciclo vital.

En el caso de personas en viviendas de alquiler, en los casos en los que se tengan dificultades en el pago de la cuota, la administración debe disponer de alternativas habitacionales y, en la medida de lo posible, evitar las ayudas directas al alquiler (en especial si el contexto legislativo no es modificado). En el supuesto de que la dificultad estribe en acometer las obras necesarias para la adaptación de la vivienda y/o el edificio, se ha de evaluar en primer lugar las condiciones concretas de su estado. Ciertas obras deberán ser acometidas íntegramente por el propietario, en aplicación de su deber de conservación. Otras, en cambio, pueden recibir apoyo de la Administración en el caso de que las personas afectadas no puedan sufragarlas. La división equitativa de las cargas entre propiedad y persona en régimen de alquiler podría ser completada por la Administración en los casos de insuficiencia de recursos. Una tercera opción sería la de negociar la compra del inmueble para rehabilitarlo, opción especialmente aconsejable para los casos de patologías graves y rentas antiguas.

A largo plazo, se ha de desarrollar medidas de control y asesoramiento que eviten problemas como el *mobbing* inmobiliario, políticas de vivienda y planificación urbanística que tengan en cuenta las necesidades específicas de este colectivo:

- espacios domésticos y urbanos que faciliten el desempeño adecuado de la actividad cotidiana de manera que se maximice la autonomía e independencia de la persona
- mejorar la comunicación y participación: ayudas, subvenciones... Hacerse cargo de la indefensión física, psíquica o intelectual que acompaña la vejez. Incorporar políticas de vivienda inclusivas
- promover la incorporación de las TIC en la vivienda de estos colectivos para: evitar la “desconexión digital” con las consecuencias que ello tiene en la integración social y, además, entendiéndolo que sirven de apoyo a la autonomía personal (dispositivos, redes de comunicación y mecanismos de interacción)

Por último, ha de tenerse presente que, pese a que el proceso de envejecimiento es, en términos absolutos, eminentemente urbano, merece especial atención en este contexto el medio rural. Aunque su incidencia es menor en términos globales, conlleva una elevada incidencia local. Conveniría implementar medidas específicas para atender esta demanda, incluyendo facilidades para el

desplazamiento de las personas mayores al medio rural (bien sea por preferencia, bien sea por lazos familiares). Un gran número de expertos coinciden en señalar que el envejecimiento en el mundo rural aporta considerables ventajas.

Jóvenes

El colectivo de jóvenes, personas entre 16 a 36 años, pese a tener un menor peso demográfico debido al envejecimiento y la poca natalidad en los años 80, es un colectivo que merece especial atención por el impacto futuro que puede tener no atender en la actualidad sus necesidades. La incorporación tardía al mercado de trabajo por la tendencia al alza de la duración de los estudios, los contratos temporales mayoritarios (lo que implica la imposibilidad de financiación), las altas tasas de paro, las bajas retribuciones iniciales (hasta los 30 años, cuando es más frecuente consolidar puesto de trabajo) son todos factores propios que han de considerarse en la manera de abordar su específico problema de vivienda. Según la ENDV 2017, en hogares con hijos o hijas mayores de 18 años se concentra la mayor demanda de emancipación, un 25,8%. Además, en cerca del 3% de los hogares valencianos (uno de cada diez hogares con hijos o hijas de más de 18 años) el hijo o hija ya emancipado ha tenido que regresar al hogar familiar. Compartir vivienda, cuando no es voluntario, es un síntoma de exclusión residencial que cabe prevenir.

Sus problemas de acceso a la vivienda conllevan un considerable retraso en la emancipación social (y en consecuencia incide en una merma de su autonomía y, llegado el caso, la bajada de la natalidad) y la tendencia a desplazarse a municipios más económicos o la periferia urbana. Estas razones llevan, entre otras cuestiones, a la pérdida de población joven en las grandes ciudades por altos precios (facilitado por la movilidad) y de ciudades pequeñas (por falta de oportunidades laborales). La mayoría viven solos o con pareja en una vivienda en alquiler dentro de la media en calidad. Se constata que cada vez más comparten pisos por el precio del alquiler en relación a ingresos (especialmente en la ciudad).

Las medidas, más allá de las que comparten con cualquier otro colectivo vulnerable, pueden proporcionar un tipo de vivienda ajustada a su movilidad, colectivas y cercanas a sus lugares de estudio o trabajo. Es ventajoso en este sentido que estas viviendas colectivas no estén destina-

Un 25,8% de la demanda de emancipación se concentra en los hogares con hijos o hijas de más de 18 años.

das exclusivamente a los jóvenes e incluyan otros colectivos (como programas especiales junto con migrantes o personas mayores). Se puede explorar alternativas como la mediación entre propietario y jóvenes para recuperar viviendas abandonadas con la condición de rehabilitarlas y mantenerlas, con alquiler bajo durante un periodo determinado (la masovería), tal y como recoge la *Ley por la Función Social de la Vivienda*. Se combina así la rehabilitación de las viviendas y la necesidad de sacar al mercado viviendas vacías. Esta opción requiere el control de las dos partes por la Administración y la confección de contratos tipo con condiciones asumibles: la duración determinada en función de las mejoras necesarias, con calendario de las mejoras a realizar y con penalizaciones en caso de incumplimiento. Otra alternativa especialmente ajustada a un colectivo con tanta movilidad, provocada fundamente por la incertidumbre laboral, es la compra de derecho al uso sobre una vivienda preferentemente pública, de características determinadas pero de localización indefinida.

Migrantes

En lo que respecta al colectivo de migrantes, en líneas generales puede destacarse una serie de características comunes: desarraigo (desprotección familiar, dificultades de idioma), precariedad laboral, trabajos poco cualificados y bajas retribuciones, dificultades legales, y mayormente rasgos étnicos diferenciados e identificables. Están territorialmente concentrados en las ciudades, pero tienen presencia en todos los municipios. Es asimismo importante señalar que este colectivo tiene una alta influencia demográfica, especialmente en el ámbito rural.

En la actualidad no se ha abordado desde la política de vivienda la especificidad de este colectivo, dejándola con frecuencia en manos de servicios sociales o ONG y asociaciones. Viven mayoritariamente en viviendas de alquiler con notables carencias, por su antigüedad con frecuencia, con un mal estado de conservación, equipamientos e instalaciones deficientes y una ratio muy baja de superficie por ocupante. A estas deficiencias cabe añadir una creciente discriminación en el acceso a la vivienda (anuncios que prohíben tácita o explícitamente que puedan optar a su alquiler, exigencia de avales superiores a la media...). Proliferan situaciones de explotación como la “cama caliente”, alquileres ilegales, sobreocupación... Todas ellas de muy difícil cuantificación por su opacidad. Y, por último, acusan una tendencia a la guetificación (cuando más de un tercio de la

población pertenece a una etnia concreta) en zonas degradadas de la ciudad y con una conflictividad social superior a la media. Respecto de su demanda de vivienda, es importante señalar que se produce de manera inmediata a su llegada y que, con frecuencia, es numerosa.

La manera de abordar el derecho a la vivienda de estos colectivos pasa por entender la necesidad de ayuda como una transición. El horizonte debería ser conseguir que no tuvieran necesidades específicas de vivienda y que los canales generales de apoyo social bastasen. Para ello es necesario fomentar su participación, su asociacionismo... evitar soluciones homogeneizadoras y no integradas, los guetos y la segregación urbana. Cuando los problemas de acceso por bajos ingresos así lo requieran se debe ofrecer alojamiento temporal al recién llegado hasta que se instale legalmente y laboralmente. Ha de tenerse en cuenta la temporalidad de sus trabajos (en hostelería, construcción o agricultura) y la Administración debería poder ofrecer alojamiento de emergencia en proximidad a sus destinos laborales. La Administración puede asimismo ejercer de mediadora con el ámbito privado, desde el principio de proteger e informar tanto al arrendador como al arrendatario. Puede proporcionar aval cuando se requiera y garantías del buen uso; establecer fórmulas de mediación con el empleador (oferta de alojamiento a precio de coste, por ejemplo) y ha de prestar especial atención al racismo inmobiliario.

Por otra parte, con un enfoque diferente, se ha ensayado con éxito programas de repoblación del medio rural acogiendo familias numerosas, mayormente de migrantes. Ello proporciona garantías para el municipio en la permanencia de servicios sociales como colegios, al tiempo que se revitalizan trabajos sin mano de obra disponible como los agrícolas o artesanales.

Otros

Otros colectivos requieren de una atención particular, como puedan ser las familias con pocos recursos, con hijos o dependientes; las cabezas de familia en paro; los mayores de 50 años sin recursos; los drogodependientes y ex-drogodependientes; los convictos y ex-convictos; las personas con diversidad funcional o movilidad reducida. En todos ellos se ha de intentar favorecer su autonomía el mayor tiempo posible, con apoyo de servicios sociales, en un alquiler social. La fórmula de viviendas compartidas tuteladas ha de ser evaluada según el caso.

A2 Lucha contra la exclusión residencial

Para luchar contra la exclusión residencial ha de insistirse una vez más en la necesidad de dotar a la Administración de un parque de viviendas en alquiler social lo suficientemente diverso y cuantioso para atender esta creciente necesidad. Dado que las medidas encaminadas a consolidarlo se abordarán en el siguiente capítulo correspondiente al Eje estratégico B, "Fomentar la vivienda en régimen de alquiler", en el presente capítulo se tratarán únicamente aquellos casos de exclusión residencial que ya están teniendo lugar. Adquiere, pues, esta garantía de vivienda un carácter de emergencia social que requiere de medidas complementarias a la mera dotación de viviendas en régimen de alquiler.

A2.1 Atención a las personas sin vivienda

Según la Federación Europea de Asociaciones Nacionales para personas sin hogar (FEANTSA), las personas sin vivienda son "todas aquellas personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, sea por razones económicas u otras barreras sociales, sea porque presentan dificultades personales para tener una vida autónoma."⁹⁹ Se trata de la máxima expresión del problema de la vivienda, exclusión y marginalidad, fruto del proceso de polarización de la sociedad posindustrial y las carencias del Estado de Bienestar.¹⁰⁰ Según el INE (2012), en la Comunitat Valenciana hay 1.220 personas sin vivienda, aunque este dato precisamente por las características de este colectivo, ha de tomarse con cautelas.

De este colectivo se puede destacar varias características muy extendidas que colaboran, todas ellas, a agudizar la mutua potenciación de su exclusión residencial y la social: la dependencia, la degradación física y mental, sufrir una espiral de marginación... Todo ello agravado por el hecho de ser invisibles para la administración (no suelen estar censados, sin documentación muchas veces, ni trabajo). Recientemente, no obstante, se ha acusado un cambio notable del sinhogarismo: antes, el perfil mayoritario era aquel de hombre de edad adulta o avanzada, soltero con problemas de adicción, nivel formativo bajo. Ahora se encuentran con más frecuencia separados o divorciados, jóvenes con problemas familiares, drogodependientes o exdrogodependiente, o bien mujeres maltratadas, enfermos mentales e inmigrantes.¹⁰¹ Además, se ha detectado una tendencia al aumento

99. <http://www.feantsa.org/>

100. Jenks, C. (1993): *Cultural Reproduction*. Londres: Routledge.

101. Pese a ello, el perfil mayoritario sigue siendo el de varón entre 45 y 64 años.

del nivel educativo y cultural debido principalmente a que cada vez hay menos alquileres a bajos precios disponibles, al tiempo que la demanda de alquileres de bajos precios ha aumentado.

El momento en que se intervenga en este colectivo determinará el grado de éxito y el esfuerzo requerido. Pueden distinguirse tres fases:¹⁰²

- Fase inicial (75%): los que hace menos de un año que están en la calle. Aun mantienen vínculos familiares y sociales, y no tienen síntomas de degradación física o psíquica. La reinserción con una pronta intervención es elevada y requiere pocos recursos.
- Fase avanzada (16%): entre un año y cinco.
- Fase consolidada (9%): para aquellos que llevan en la calle más de cinco años, se puede prever que requieren asistencia continuada durante un tiempo equivalente al de degradación, los márgenes de éxito son muy escasos y frágiles.

En general ha de implementarse intervenciones de tipo preventivo e informativo, en las que se evalúe el nivel de riesgo y se persiga la concienciación social frente a un problema creciente. La prioridad de una política de vivienda hacia el sinhogarismo de momento, dadas las condiciones actuales, ha de ser no obstante dotar urgentemente de vivienda o unidad habitacional combinando la acción directa de la Administración con el apoyo a entidades que ya trabajan en este área (ceder viviendas, ayuda económica, soporte técnico o institucional...). En casos de extrema urgencia se puede barajar posibilidades como los programas de acogida, siempre y cuando se pueda garantizar su transitoriedad. El objetivo ha de ser, en cualquier caso, el de reducir al máximo el tiempo que estén sin vivienda.

Frente a las políticas anteriores para combatir el sinhogarismo, como puedan ser los albergues o los centros de emergencia, nuevas metodologías como el Housing First están dando buenos resultados en países como Finlandia. En lugar de establecer una progresiva integración en la sociedad (método “escalera”), pasando por fórmulas intermedias hasta alcanzar el objetivo último de tener una vivienda propia, se trata de proporcionar a la persona afectada una vivienda individual, permanente, digna y adecuada desde el comienzo con el fin de poder salir del círculo vicioso que lo ha llevado a esta situación.

La existencia de personas sin vivienda en contra de su voluntad es la expresión más dramática del problema de la vivienda, fruto del proceso de polarización de la sociedad posindustrial y las carencias del Estado de Bienestar.

102. Bosch y Gibaja (2003): *op. cit.*, pp. 84-85.

Esto supone, por tanto, reservar o crear una parte del parque de viviendas públicas de alquiler específicamente orientada para este fin. Estas iniciativas solo son efectivas, no obstante, si el sistema de vivienda social puede absorber a estas personas una vez salgan del programa.

Existen fórmulas intermedias, de menor impacto económico, como puedan ser los pisos compartidos, en los que se combina un grado de autonomía e independencia con las ventajas psicológicas y sociales de convivir con otras personas. Este inicial ahorro de recursos, no obstante, ha de ser compensado inevitablemente con una asistencia social de mayor intensidad para prevenir posibles dinámicas perniciosas. A falta de vivienda pública se debería sufragar total o parcialmente (ver colaboraciones con entidades sin ánimo de lucro, como por ejemplo la fundación RAIS) o si es necesario avalar el alquiler.

Además del necesario trabajo preventivo y la dotación de vivienda, dadas las circunstancias socioeconómicas en las que se da el sinhogarismo, ha de desarrollarse programas sociales de inserción laboral y detección de otros problemas (sanitarios, mentales o drogas, principalmente). Para ello es fundamental contar con grupos de trabajo multidisciplinares permanentes del servicio social.

A2.2 Apoyo a las personas sin una vivienda adecuada

Entre estas personas se puede destacar los casos de infraviviendas, viviendas subarrendadas o sobreocupadas o viviendas ocupadas en situación irregular. En general, la intervención de la Administración ha de entenderse como un primer paso para la normalización de su situación y, por tanto, es fundamental establecer adecuados protocolos de seguimiento. En todos ellos, una vez más, se acusa un claro problema de acceso a la información, dado que en la mayoría de casos se trata de situaciones informales. Solo se puede tener conocimiento de ellas por trato directo con los casos.

Las infraviviendas

Se considera infravivienda aquella que no cumple ni puede cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad (lo que impediría, por ejemplo, la obtención de la cédula de habitabilidad). Es necesario recordar, en primer lugar, la necesidad de hacer efectiva la obligación de los propietarios hacia el correcto mantenimiento de las viviendas y favorecer la mejora de las condiciones de habitabilidad para poner coto a la infravivienda. Esto lleva a intervenir por medio del régimen disciplinario, ampliándolo en los casos de alquiler fraudulento. Para intervenir en estos casos, cabe destacar dos líneas de acción. Ha de evaluarse la posibilidad de mejora de la vivienda/edificio, pero manteniendo las personas en la vivienda. Transitoriamente habrá que proporcionar, debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, una residencia provisional. En el caso extremo de que sea inviable el mantenimiento del edificio se deberá proceder a su derribo con arreglo al protocolo vigente.

El subarrendamiento y la sobreocupación

Dinámicas de subarrendamiento instaladas mayormente en barrios degradados de las grandes ciudades comprometen asimismo la satisfacción de la tenencia de una vivienda adecuada. Se trata mayormente de personas que no disponen de los recursos necesarios para poder acceder a una vivienda, bien por falta de autonomía, bien por dificultades a la hora de acceder a las ayudas públicas en gran medida por estar establecidos irregularmente. En cualquiera de las situaciones es necesario un diagnóstico por parte de los servicios sociales para determinar las necesidades concretas. Para intervenir en este campo, puede destacarse dos vías: facilitar alternativas residenciales, ayudas o programas específicos; promover iniciativas para compartir vivienda de una manera sostenible, con grupos de convivencia de intereses compatibles o complementarios.

Un caso particular de los procesos de subarrendamiento es el de las personas que habitan una vivienda sobreocupada, esto es, una vivienda en la que habita un número excesivo de personas según los estándares por superficie establecidos como condiciones de habitabilidad. Casos singulares son aquellas viviendas en las que habiten personas con lazos familiares, siempre y cuando se pueda garantizar las mínimas condiciones de habitabilidad. El riesgo de intervenir en estos casos

Los casos de vivienda no adecuada son múltiples: infraviviendas, sobreocupación, pobreza energética, ocupaciones o asentamientos. En todos ellos la mediación y el acceso a una información actualizada son fundamentales.

es provocar exclusión residencial, dado que normalmente no tienen alternativa. Para la detección se puede recurrir al sobreempadronamiento, aunque se trata de un dato muy limitado puesto que no implica sobreocupación y se excluye de los datos a aquellas personas que no tiene siquiera posibilidad de empadronarse. Es necesaria la inspección directa para detectar los casos de sobreocupación, con frecuencia identificados por la propia comunidad de vecinos.

Viviendas ocupadas en situación irregular

Por último, un caso de personas sin una vivienda adecuada es aquel cuya tenencia de la vivienda está comprometida. Ello se concreta, por una parte, en la ocupación de viviendas por personas o unidades de convivencia. En este caso, la intervención ha de darse por dos vías: a través de los servicios de vivienda y de los servicios sociales. En el caso de personas que ocupan como alternativa residencial temporal se ha de valorar la posibilidad de negociar con la propiedad un alquiler asequible, dado que en la mayoría de los casos se trata de grandes tenedores. Será necesario recurrir a la acción policial en el caso de redes delictivas que las ocupan para desarrollar sus actividades o para lucrarse arrendándolas.

Por otra parte, la falta de seguridad en la tenencia de la vivienda se manifiesta asimismo en los casos de personas que habitan en asentamientos. Se trata de una cuestión compleja, dado que resolver el caso concreto de asentamiento no evita la llegada de nuevos residentes en la misma situación. Este caso se concreta además en un amplio abanico de causas: población con intención de asentarse pero sin recursos, población nómada o con modo de vida itinerante que quieren seguir en el asentamiento... En cualquier caso, toda intervención deberá buscar un compromiso entre la mejora de las condiciones de habitabilidad y las demandas concretas de los residentes, la seguridad del asentamiento para sus habitantes y para el entorno, y la correcta convivencia. Las acciones deberán modularse con arreglo a la dimensión del asentamiento, de manera que, por lo general, el objetivo sea el de erradicar los grandes asentamientos (por encima de 30 personas) y la atención particularizada a los casos con menores (con búsqueda preferente de alternativa residencial).

B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas

- B1.1 Aumento del parque público de alquiler social
- B1.2 Mejora del parque público

B2 Fomento y regulación del mercado de alquiler privado

- B2.1 Movilización de vivienda privada a vivienda asequible
- B2.2 Promoción de fórmulas alternativas de acceso al alquiler
- B2.3 Regulación del mercado de alquiler privado
- B2.4 Fomento y mejora de las ayudas al alquiler

B

**Fomentar la vivienda en
régimen de alquiler**

199

Para conseguir el objetivo de aumentar la vivienda en régimen de alquiler se plantea dos líneas básicas:

- Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas, que permita garantizar una oferta mínima de viviendas de protección pública asequibles, dignas y adecuadas para satisfacer las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad
- Fomento y regularización del mercado de alquiler privado, que restablezca un mayor equilibrio entre las posiciones de los arrendadores y arrendatarios de vivienda habitual. La regulación del mercado de alquiler privado debe realizarse priorizando la función social de la vivienda

B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas

El artículo 7 de la *Ley por la Función Social de la Vivienda*¹⁰³ establece que se tiene que garantizar anualmente una oferta mínima de viviendas de protección pública asequibles, dignas y adecuadas que puedan satisfacer las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad o en procesos de exclusión social, y hacer efectivo el derecho exigible a una vivienda, como también impulsar y coordinar la acción pública de los entes locales valencianos en la materia.

Además, entre los objetivos prioritarios de la Agenda Urbana Europea consta proporcionar viviendas asequibles de calidad.¹⁰⁴ Para ello, cobra gran protagonismo la política pública de vivienda y el establecimiento de incentivos para el sector privado.

Asimismo, la Agenda Urbana Española¹⁰⁵ establece como “objetivo principal 8: Garantizar el acceso a la vivienda”, en el que se plantea la necesidad de “impulsar la creación de parques públicos y privados de vivienda a precios asequibles, que permitan atender las necesidades de habitación más perentorias, para las personas más vulnerables”, entre otros objetivos.

En este contexto, los Gestores Públicos de Vivienda han de jugar un papel central. Con tal fin, y antes de abordar las medidas concretas para ampliar y mejorar el Parque Público de Viviendas, conviene aportar una serie de consideraciones jurídicas encaminadas a favorecer su ágil intervención. En efecto, Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), plantea graves dificultades en la actuación de los promotores y gestores públicos de vivienda y suelo.

Por un lado, el nuevo artículo 25 restringe la competencia de vivienda a aquellas que se promuevan “con criterios de sostenibilidad financiera”, limitando en gran medida su margen de acción habida cuenta los problemas de financiación y endeudamiento de las entidades locales. Por otro lado, la supresión de la Disposición Adicional 9ª permitiría la creación de nuevas sociedades, la aportación a las mismas de inmuebles y capitales finalistas para la promoción de viviendas, aun cuando se encuentren los ayuntamientos sometidos a plan económico-financiero o plan de ajuste, la limitación del endeudamiento y a la imposibilidad de crear partenariados públicos/privado –sociedades mixtas– para el acometimiento de actuaciones específicas de vivienda y suelo.

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

104. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

105. Agenda Urbana Española (AUE) 20 de marzo de 2018.

El actual Parque Público de Viviendas es claramente insuficiente para poder atender a las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad o en procesos de exclusión residencial.

En segundo lugar, para suplir la necesidad de pedir crédito convendría que se permitiera que los Remanentes de Tesorería municipal se puedan invertir en vivienda. Esta medida debería haberse incluido en el Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de estas.

B1.1 Aumento del parque público de alquiler social

El actual parque de vivienda pública es claramente insuficiente para poder atender a las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad o en procesos de exclusión social. Debe ser, por tanto, un objetivo prioritario de la administración pública ampliar dicho parque para satisfacer la demanda social.

Las medidas que se pueden implementar van desde la recuperación de viviendas de la Administración que actualmente no están destinadas a alquiler social, la ampliación del parque con la compra de vivienda privada a la construcción de vivienda pública de obra nueva.

Existen viviendas de administraciones sectoriales en desuso. La recuperación de este tipo de viviendas permite aprovechar el patrimonio inmobiliario residencial de otras Consellerías o del Ministerio, como son los grupos residenciales construidos desde finales del siglo XIX hasta la segunda mitad del XX para los trabajadores del ferrocarril o camineros. Actualmente se ha realizado una inspección pormenorizada de las viviendas disponibles para incorporarlas al Parque Público de Viviendas.

Por otra parte, la falta de una política activa de vivienda en anteriores legislaturas dio lugar a un aumento de situaciones consentidas de ocupación irregular de viviendas del Parque Público de la Generalitat Valenciana, viviendas que se puede incorporar al parque público y que actualmente se encuentran ocupadas irregularmente. Al inicio de la presente legislatura se detectaron más de 500 viviendas ocupadas sin título. La razón mayoritaria consiste en la imposibilidad de acreditar consentimiento de acceso. Se está actuando firmemente frente a las ocupaciones recientes, ya

que vulneran los derechos de las personas que están registradas en el registro de demandantes de viviendas con mayor derecho para acceder a un inmueble, impiden la adecuación y rehabilitación de la vivienda, y suponen un riesgo por falta de seguridad para el mismo ocupante y el resto de habitantes del inmueble. Adicionalmente, en muchos casos están conectadas ilegalmente a las redes de suministro.

Otra medida a tener en cuenta es modificar el régimen de uso de viviendas públicas de venta a viviendas de alquiler. Analizada la situación actual de la venta de vivienda pública, en la que la compra de vivienda presenta muchas dificultades a pesar de los incentivos planteados en diversas promociones (como la bajada de los precios), se plantea como estratégica la ocupación de estas viviendas a través de fórmulas como el alquiler con o sin opción a compra. Esto requiere la reestructuración de estas promociones de forma que, sobre todo en aquellos municipios con baja o nula oferta de vivienda pública en alquiler, se pueda modificar el régimen de uso de las viviendas pasando de venta a alquiler. Para ello se facilitará los procesos de autorización de ampliación de uso al alquiler durante un plazo concreto (inicialmente 4 años), mediante las correspondientes resoluciones, sin cambiar la calificación definitiva de las promociones.

Dado el amplio número de viviendas desocupadas, la administración pública puede tomar la iniciativa de adquirir un determinado número de ellas para incorporarlas al parque público. A través de la convocatoria de concursos públicos se puede efectuar la compra de viviendas existentes, de propiedad privada, que pasen a formar parte del Parque Público de Viviendas de la Generalitat Valenciana. El proceso de concurso público ha de permitir la vigilancia y justificada adquisición de estas viviendas, en particular, a precios de mercado.

La compra de estos inmuebles ha de servir para dar respuesta a demandas justificadas de los ciudadanos según el número de personas en la unidad de convivencia o necesidades de algunos colectivos específicos, por ejemplo, por razones de dependencia, accesibilidad, etc. En otros casos, atendiendo a la ubicación, puede servir a la administración para la revitalización de algunos barrios de acuerdo con convenios firmados con ayuntamientos interesados, para llevar a cabo actuaciones necesarias, etc. En la selección de las viviendas se atenderá a la valoración de distintos elementos de acuerdo con unos criterios de ponderación, como la oferta económica, la demanda

de los ciudadanos y ciudadanas existente, según la tipología y características de la vivienda, la ubicación en el municipio y la caracterización del ofertante. Asimismo se puede estudiar la compra de viviendas a entidades financieras vía convenio.

Con la crisis inmobiliaria existen promociones de edificios de viviendas protegidas de la Generalitat Valenciana que fueron paralizadas y que, a día de hoy, están aún sin finalizar. El objetivo sería realizar los trámites necesarios para reanudar los trabajos de construcción de estas promociones, concluir las y poder disponer de ellas con el objeto de consolidar y aumentar el parque de viviendas de alquiler de la Comunitat Valenciana.

Por último, para ampliar el parque público se puede iniciar por parte de la administración pública la promoción de viviendas de obra nueva de titularidad pública, ya sea en solares de propiedad pública o mediante la generación de nuevos solares en aquellas zonas con menos reservas.

B1.2 Mejora del parque público

El estado de conservación de algunas viviendas del parque público es tal que no reúnen las condiciones mínimas para ser utilizadas. El paso del tiempo, el deterioro propio del uso, la falta de mantenimiento, incluso los actos vandálicos, han hecho que no estén en unas mínimas condiciones de utilización de las cuales sí disponían inicialmente cuando fueron construidas. Estas viviendas tienen que ser incorporadas nuevamente al mercado, ya sea a través de actuaciones de reforma en viviendas determinadas que no cumplen las mínimas condiciones de habitabilidad, o bien mediante la rehabilitación de edificios en el caso que se trate de barrios deteriorados en su conjunto.

Las actuaciones de reforma se deben acometer en viviendas que no reúnen las condiciones mínimas, porque no se satisfacen los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, presentan deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones y no se consiguen los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad que en la actualidad son demandados. Se trata de realizar en estas viviendas las necesarias actuaciones de reparación y reforma para su adecuación, recuperando las condiciones básicas de habitabilidad,

funcionalidad y seguridad, que permitan dar respuesta a las necesidades habitacionales de las personas que van a ocuparlas, en condiciones de confort adecuadas.

En las intervenciones de reparación se debe procurar conseguir las prestaciones que podrían considerarse mínimas y razonables de calidad, tomando como referencia la reglamentación, al menos del momento en que fueron construidas y en lo posible las prestaciones que exige la legislación actual de vivienda. En cualquier caso, las obras ejecutadas deberán garantizar la renovación de la licencia municipal de ocupación, como reconocimiento a su habitabilidad, antes de que sean puestas a disposición de las personas beneficiarias.

En cuanto a edificios, incluso barrios, de vivienda pública en los que se necesite acometer obras de rehabilitación de mayor envergadura se puede contar con las ayudas a la rehabilitación promovidas con este fin. Cabe destacar a este respecto la rehabilitación de viviendas incluidas en los Planes de Intervención Integral Sostenible (PIINS).

La Generalitat, a través de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, ha impulsado un Plan de Dignificación de la Vivienda Social con medidas de choque que pretenden mejorar la gestión de estos inmuebles, tanto los englobados en su Parque Público de Viviendas como las viviendas promovidas por la empresa pública EVha.

Dentro de este plan se contemplan actuaciones como los Planes de Intervención Integral Sostenible (PIINS) dirigidos a los grupos más vulnerables y las zonas deprimidas. En colaboración con los servicios sociales, incluyen medidas desde el ámbito social y económico para impulsar la recuperación física y social del barrio. Se trata de la elaboración de directrices para la reparación de elementos comunes o cualquier otra información técnica, con objeto no solo de reparar las viviendas, sino de colaborar en la reactivación de los barrios más degradados a través del trabajo social que se desarrollaría vinculado a ellos.

Este plan integral contempla también una serie de medidas, como la realización de inspecciones, que permiten mantener actualizada la identificación de los ocupantes de los inmuebles y sus circunstancias socioeconómicas, la situación de las viviendas respecto a los suministros electri-

Las actuaciones de reforma en el Parque Público se deben acometer, priorizando un criterio social, en viviendas que no reúnen las condiciones mínimas de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad.

ciudad y gas, así como la detección de pisos desocupados. Se están desarrollando en la actualidad PINNS en barrios de municipios como Elx, Alcoi, Sagunto, Alzira, Borriana, Riba-roja, Paterna o Vall D'Uixó.

Asimismo, es fundamental abordar la rehabilitación de los edificios de viviendas del Parque Público de la Generalitat Valenciana mediante el programa de regeneración y renovación urbana y rural del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021¹⁰⁶ con recursos del Ministerio Fomento y la Generalitat Valenciana. Dicho Plan prevé, como ya lo hizo el anterior, un programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural. Tiene como objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de construcción de edificios de viviendas o viviendas aisladas en sustitución de edificios de viviendas o viviendas aisladas demolidos dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados denominados “área de regeneración y renovación urbana o rural”.

Para la delimitación de estas áreas prioritarias de actuación se atenderá a lo establecido en el Visor de Espacios Urbanos Sensibles. El VEUS permite identificar aquellas zonas en las que las condiciones analizadas en los ámbitos residencial, sociodemográfico y socioeconómico manifiestan una situación desfavorecida respecto la media de la Comunitat Valenciana. Estas áreas podrán ser matizadas por los estudios pormenorizados que los ayuntamientos y EVha dispongan o desarrollen, lo que conducirá adecuadamente las operaciones programadas a la población que más lo necesita.

Para la elaboración de estos estudios pormenorizados, los ayuntamientos o EVha cuentan con el documento promovido por la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana denominado *Directrices para la Elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana*, que facilita el análisis, diagnóstico y definición de las operaciones de regeneración urbana a partir de los principios de la Agenda Urbana Europea, y Española y en línea con las políticas de vivienda de la Generalitat Valenciana.

En el caso de edificios de viviendas que no queden delimitados por un ARRU se podrá establecer una actuación de rehabilitación tal y como establece Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Se prevén dos programas destinados a la mejora de las viviendas existentes: el programa de fomento de

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

la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, y el programa de fomento de la conservación y mejora de la accesibilidad en viviendas. Ambos permiten que también viviendas de titularidad pública opten a ayudas económicas para la mejora de sus elementos comunes y elementos privativos.

En términos generales, una medida eficaz para regular a la baja el precio del alquiler libre es alcanzar ratios de entre el 20% y el 30% de vivienda en alquiler con precio asequible.

B2 Fomento y regularización del mercado de alquiler privado

La necesidad de vivienda en la actualidad no puede abordarse únicamente por medio de la intervención directa de la Administración. Es por tanto necesario, aunque sea transitoriamente, establecer mecanismos para intervenir en el mercado privado que permitan garantizar el derecho a la vivienda como puedan ser la política fiscal, las ayudas (directas o financieras) y la legislación/medidas políticas. Por otra parte, establecer líneas de cooperación público-privadas en la vivienda tiene una serie de ventajas: permite, en primer lugar, dar una respuesta rápida a una demanda de vivienda asequible y, en segundo lugar, ajustada a las necesidades concretas (superficie, localización...); proporciona un sistema de garantías de cobro para el propietario superior al del mercado libre; y evita la segregación urbana.

En líneas generales, se deberá desincentivar el mercado de compraventa (aumentando los impuestos de plusvalía y sobre el beneficio en función de la tenencia, gravando la especulación cortoplacista con el suelo o la edificación). Cabrá eliminar los incentivos fiscales a la compra como inversión.

La regulación del mercado de alquiler privado debe realizarse priorizando la función social de la vivienda. La clave en este sentido recae en establecer mecanismos que, respetando el derecho a la propiedad privada, permitan avanzar en la universalización del acceso a la vivienda en función de las rentas. Si, tal y como se ha apuntado anteriormente, la demanda de vivienda para los colectivos más desfavorecidos no tiene cabida en el mercado libre, si no es a costa de apoyos directos de la administración contrarios al objetivo prioritario de tenencia pública de vivienda, la demanda de colectivos con ingresos medios puede satisfacerse con el mercado libre siempre y cuando no comprometa el normal desarrollo del resto de sus actividades.

En términos generales, una medida eficaz para regular a la baja el precio del alquiler libre es alcanzar ratios de entre el 20% y el 30% de vivienda en alquiler con precio asequible. Ello puede regularse estableciendo un estándar de referencia como aquel empleado en Barcelona o Berlín complementado con una guía de acción en el mercado del alquiler basada en “el precio asequible”.

Se considera que, tanto en compra como en alquiler, un esfuerzo económico superior al 35-40% de la renta disponible en la unidad de convivencia compromete el correcto desempeño del resto de actividades. El alquiler puede considerarse social, con el correspondiente apoyo directo de la

Administración cuando su precio sea 20% inferior al mercado como de mercado, se sigan criterios de eficiencia energética y se cumpla con la equidad habitacional.

Por otra parte, cabría desarrollar medidas impulsadas por la LFSH¹⁰⁷ en su Capítulo II "Fomento de la iniciativa privada", donde se establecen medidas para el fomento del alquiler (artículo 24) y para impulsar el alquiler solidario (artículo 25).

La Conselleria competente en materia de vivienda establecerá un sistema voluntario de obtención o de oferta de viviendas privadas para su puesta en alquiler, en el que se incluirán necesariamente las inscritas en el Registro de Viviendas Deshabitadas y las adquiridas a consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto o de aquellas otras acciones dirigidas a garantizar el uso social de la vivienda previstas por la ley. Se establecerá un sistema de concertación pública y privada para estimular a los propietarios e inversores a poner en el mercado de alquiler viviendas para personas y unidades de convivencia con dificultades para acceder a dicho mercado.

Asimismo, la Generalitat podrá adoptar la iniciativa para alquiler solidario de pisos vacíos que necesitan algún tipo de rehabilitación cuyos propietarios no pueden atender estos gastos, pero que sí que quieren conservar la propiedad. De esta manera se movilizan viviendas desocupadas, se obtienen más viviendas para políticas sociales y se propicia que se hagan obras de rehabilitación para generar ocupación.

B2.1 Movilización de vivienda privada a vivienda asequible mediante colaboración público-privada

Entre las medidas posibles para ampliar el mercado de vivienda asequible, se puede establecer convenios con entidades financieras para la movilización de viviendas vacías y su cesión a favor de la Administración. Dado que existe un amplio número de viviendas desocupadas en manos de entidades financieras, se puede implementar un paquete de medidas para su movilización con la pretensión de satisfacer las necesidades de la población, especialmente para aquellos que más lo requieran, mediante la suscripción de convenios entre la Administración y dichas entidades.

Movilizar la vivienda privada hacia el alquiler asequible por medio de la colaboración público-privada es un mecanismo de promoción de la función social de la vivienda.

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

Según el Artículo 20 LFSH,¹⁰⁸ la Generalitat Valenciana podrá suscribir convenios de colaboración con las entidades financieras, las sociedades inmobiliarias bajo su control, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria SA, así como con las personas o entidades que operan en el sector inmobiliario para incrementar una oferta de alternativas habitacionales que permita dar adecuada respuesta a las necesidades de alojamiento de personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad.

También pueden construirse nuevas viviendas en régimen de alquiler mediante mecanismos de gestión del suelo de titularidad pública en colaboración con el sector privado. Esta iniciativa comenzará y se desarrollará durante la vigencia del Plan Plurianual 2018-2020, aunque la generación de viviendas a incorporar al parque público no se producirá solo durante los tres años de duración del Plan, sino que contribuirá en planes plurianuales posteriores. Esta actuación se desarrollará en dos fases: un plan integral de gestión de suelo de EVha, en el que se pretende poner en el mercado 49 parcelas de suelo de uso residencial para la promoción de 1.588 viviendas en régimen de alquiler asequible para cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso, fundaciones, entidades sin ánimo de lucro y promotores. De este modo, el suelo continuará siendo de titularidad pública y las viviendas revertirán a la administración pública una vez finalizado el periodo del derecho de superficie. En una segunda fase se realizará un plan integral de gestión de suelo de la Generalitat Valenciana, en el cual se licitará la gestión de parcelas de titularidad de la Generalitat Valenciana.

Otro campo de gran interés para la ampliación de la vivienda en alquiler es la generación de vivienda asequible mediante la rehabilitación, incorporando la vivienda desocupada a través de la cesión que realiza la propiedad a la administración pública para que ésta la acondicione si es necesario y gestione su arrendamiento. Esta iniciativa se recoge en el Artículo 25 de la LFSH sobre Alquiler Solidario, que establece que la Generalitat podrá realizar alguna actuación de rehabilitación sobre viviendas privadas vacías de las que los propietarios no tienen medios para adecuarlas, y así poder introducirlas en el mercado de alquiler social. Los propietarios cederán la vivienda a la Generalitat que se encargará de las obras. Una vez rehabilitada y mediante la red de intermediación InfoHabitatge se pondrá la vivienda en el mercado inmobiliario a un precio asequible. De esta manera se puede recuperar la inversión a través del precio del alquiler mensual.

108. LEY 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana.

B2.2 Promoción de fórmulas alternativas de acceso al alquiler

Es necesario intensificar la colaboración de la administración con entidades del Tercer Sector con una trayectoria consolidada en proporcionar alquiler social: asociaciones, cooperativas, fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, etc.

En varios países se han generado modelos de cooperativas de viviendas en modalidad de cesión de uso que ofrecen vivienda asequible. Los contratos de alquiler son de duración indefinida y aseguran una seguridad de tenencia similar a la propiedad, pero el derecho de uso no se puede traspasar, ni ceder, ni heredar. Para fomentar esta iniciativa una medida interesante es el registro de solares públicos vacantes para su cesión a cooperativas o entidades sin ánimo de lucro, como apoyo a la promoción de viviendas de alquiler asequible. Es necesario, a su vez, la regulación de los requisitos de las entidades que quieran acceder a los suelos y edificios, priorizando los proyectos que garanticen un retorno social de la inversión pública. Se considera preferible que el programa se articule como un servicio público permanente, con una dotación económica estable, de modo que cualquier grupo de cooperativistas que cumpla los requisitos de ingresos, pueda interesarse por las condiciones ofrecidas durante todo el año.

La subvención de una parte de los alquileres mediante las ayudas al alquiler que ofrece la Administración permitiría garantizar que estas viviendas fuesen asequibles también para hogares con una situación económica vulnerable fomentando así una mayor integración social.

Otra medida interesante es el impulso a la masovería urbana. La idea nace de una figura ya utilizada principalmente en el mundo rural catalán, por la que el propietario de una finca otorgaba el derecho a vivir en su propiedad a una persona o familia a cambio de trabajar las tierras y cederle un porcentaje de la cosecha o del ganado. En Cataluña se reguló en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, pero fue en 2010 cuando experimentó un avance significativo con la aprobación del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda en Cataluña.

El actual modelo de contrato de masovería urbana consiste en que el propietario o propietaria de un edificio o vivienda desocupada ceda el derecho a vivir en su propiedad a una persona o grupo

Las cooperativas o la masovería son fórmulas alternativas de acceso al alquiler que incorporan criterios de justicia social en el seno del propio proceso.

de personas que, a cambio de no pagar alquiler, se comprometen a reformar y mantener la vivienda en buenas condiciones. Es un sistema que concilia el interés de ambas partes, por un lado, permite que personas sin recursos con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre encuentren una alternativa; por otro, es una oportunidad para el propietario o propietaria de garantizar que su propiedad recibe un mantenimiento a la vez que contribuye a un fin social.

B2.3 Regulación del mercado de alquiler privado

La última reforma de la *Ley de Arrendamientos Urbanos*¹⁰⁹ ha supuesto una pérdida de derechos de los arrendatarios y las arrendatarias de vivienda y un aumento de la inseguridad debido a la reducción de plazo y garantías. La reducción de los plazos de los contratos de arrendamientos y sus prórrogas, así como la agilización de los procedimientos de desahucio han agravado la actual situación de inestabilidad de todas aquellas personas con una situación económica y social más vulnerable. El proyecto vital de las personas puede alterarse cada 3 años y la posibilidad de establecer subidas indiscriminadas de precio en cada renovación contractual hace que los precios puedan aumentar de forma vertiginosa.

La problemática del alquiler privado no es de reducida magnitud, sino que se está configurando como un régimen inestable y sometido a procesos especulativos que redundan en la mercantilización del derecho a la vivienda digna y adecuada. Además, a diferencia de los países del entorno con un amplio parque de alquiler privado, no existen medidas orientadas a vigilar el precio del alquiler y a impedir precios excesivos.

Es necesario establecer medidas que proporcionen estabilidad y flexibilidad en el mercado de alquiler, restableciendo un mayor equilibrio entre las posiciones de los arrendadores y arrendadoras y arrendatarios y arrendatarias de vivienda habitual. Hay que salvaguardar la necesaria estabilidad y seguridad de los arrendatarios y arrendatarias para que puedan disfrutar de sus derechos, aumentando los plazos de los contratos de arrendamiento a 6 años y de sus prórrogas, y establecer una renovación ajustada al IPC. Además, es necesario mejorar la seguridad y garantías para arrendadores y arrendadoras e inquilinos e inquilinas mediante mecanismos que aporten garantías de cobro a las personas propietarias y faciliten la realización de contratos de alquiler. También hay

109. Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

que deslindar claramente dicho alquiler de otros negocios jurídicos como el alquiler vacacional o turístico, que no están dirigidos a satisfacer el derecho a la vivienda.

Asimismo, la regulación del alquiler debería incluir criterios para determinar el precio (ubicación, medida, antigüedad, equipamiento y tipo de construcción), tal y como se ha analizado en el caso alemán y francés anteriormente, establecer limitaciones más severas en las zonas más afectadas por la gentrificación e incluir cláusulas anti-especulación que impidan echar al inquilino o inquilina, aunque el piso cambie de propietario o propietaria.

Establecer incentivos fiscales es una buena medida para activar el mercado del alquiler, las reformas fiscales deben estar destinadas a ambas partes. Si están dirigidos únicamente al arrendador o arrendadora puede favorecer la oferta de vivienda en alquiler e incluso producir una disminución de los precios, pero también es fundamental que el arrendatario o arrendataria tenga incentivos fiscales para que la alternativa a la propiedad sea más interesante. El porcentaje de deducción debería estar en función de sus respectivas condiciones según la situación económica y social, atendiendo no sólo a los ingresos sino también a las cargas familiares.

B2.4 Fomento y mejora de las ayudas al alquiler

La ayuda directa al alquiler en el mercado privado tiene como fin, en primer lugar, evitar la pérdida de la vivienda al arrendatario o arrendataria cuando no hay alternativa habitacional. En este contexto, pues, cabría regular mecanismos ágiles de intervención frente a la creciente ejecución de desahucios por impagos. Ha de valorarse puntualmente las ayudas complementarias para compensar el sobreesfuerzo en el pago del alquiler para prevenir posibles situaciones de impago. Adicionalmente, se debe establecer unos criterios concretos para establecer las prioridades en la intervención pública que contemplen las características de la vivienda en cuestión (primera vivienda, permanente, ajustada a las necesidades de la unidad de convivencia en cuanto a superficie y precio, etc.) y la unidad de convivencia (rangos de renta que imposibilite la alternativa habitacional, personas dependientes, niños, paro de larga duración, etc.). Todo ello ha sido detallado con anterioridad en el eje estratégico A: "Garantizar el acceso a la vivienda".

Toda regulación del mercado de alquiler privado con un criterio de justicia social pasa por la reforma de la *Ley de Arrendamientos Urbanos*.

Las ayudas directas al alquiler han de destinarse fundamentalmente a la prevención de la exclusión residencial. Como medida de acceso a la vivienda entraña riesgos inflacionistas.

Un segundo objetivo sería el de incentivar el acceso al alquiler para aquellos colectivos que tienen dificultades para acceder al mercado libre de alquiler. La ayuda directa al alquiler no es un buen mecanismo, dado que se ha constatado ya la transferencia de sus beneficios al arrendador o arrendadora. Más eficaz son incentivos a la propiedad para vincular su vivienda a programas sociales. La Administración debe garantizar el cobro del alquiler y adquirir un compromiso de seguimiento en caso de conflicto. Se puede incluir incentivos positivos en subvenciones a las obras necesarias o, por ejemplo, la reducción de la cuota del IBI. Ha de definirse igualmente el perfil de la población a la que se dirige este tipo de medida para controlar su impacto económico.

En la actualidad hay determinados tipos de unidades de convivencia que no pueden acceder a una vivienda en alquiler, por razones económicas o porque son colectivos no idóneos para la propiedad. Es necesario, por tanto, impulsar una serie de medidas que permitan establecer garantías de cobro a las personas propietarias que faciliten de este modo la realización del contrato de alquiler: fondos de garantía, avales de la administración pública o seguros del mercado privado.

Para alcanzar estos objetivos se puede impulsar una serie de actuaciones como, entre otras, unificar y coordinar las diferentes líneas de ayudas y concentrar la gestión en la Oficinas Central de Vivienda, simplificar la gestión documental y facilitar la gestión e información al ciudadano y ciudadana, facilitar la continuidad entre las ayudas de emergencia y las ayudas estables al pago del alquiler, y tender hacia convocatorias permanentes que permitan dar respuesta a las dificultades de pago del alquiler en el momento en que se produzcan.

Por último, es fundamental establecer mecanismos de control para evitar que edificios en los que se ha recibido ayuda para el alquiler aumenten sus precios o que promuevan la expulsión de sus anteriores inquilinos o inquilinas.

C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías

- C1.1 Caracterización de las viviendas vacías
- C1.2 Sistemas de detección de las viviendas vacías
- C1.3 Programas de concienciación social

C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible

- C2.1 Bolsa de alquiler protegido por las administraciones
- C2.2 Captación de vivienda de grandes tenedores
- C2.3 Medidas fiscales y coercitivas

C

**Movilizar las viviendas
vacías**

215

Como se detalla en el punto “Viviendas vacías, secundarias y principales” del apartado 2.2, según el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística de 2011, el 36,9% de las viviendas de la Comunitat Valenciana no se destinan a primera residencia, siendo el 20% viviendas secundarias y estando el 16% viviendas vacías. Ante esta situación, un modelo de gestión solidario, equilibrado y sostenible debe considerar este nicho de más de un millón de viviendas infrautilizadas como un recurso para satisfacer las necesidades habitacionales básicas de las personas con dificultades para acceder al mercado libre de la vivienda. Además, destinar las viviendas infrautilizadas al alquiler social o asequible supone apostar por la rehabilitación y la regeneración urbana, poniendo en valor el parque ya construido y frenando la degradación de zonas vulnerables. Se optimizan los recursos públicos y se reduce la necesidad de construir nuevas viviendas. Es necesario emprender acciones piloto públicas con participación privada que permitan calibrar la viabilidad y eficiencia de las medidas.

En esta línea, la *Ley por la Función Social de la Vivienda* contempla 3 programas de fomento del alquiler asequible que, junto con las experiencias de ciudades como Barcelona, Zaragoza, Santiago de Compostela y municipios de Euskadi, forman un conjunto de líneas de actuación con las que avanzar en este sentido. No obstante, para reforzar las acciones y que sean eficaces, es necesario profundizar en el conocimiento, diagnóstico y distribución de las viviendas infrautilizadas, de la demanda de viviendas en régimen de alquiler asequible y las necesidades de los arrendatarios y arrendatarias, los inquilinos y las inquilinas y la relación que ha de establecerse.

C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías

La elevada presencia de viviendas infrautilizadas es consecuencia del efecto de la pasada crisis que produjo un desproporcionado *stock* de viviendas en venta cuando la demanda había desaparecido –en 2016 estimado en algo más de 90.000 viviendas en la Comunitat Valenciana– y del carácter turístico de la franja costera, saturada de segundas residencias y de viviendas destinadas a alquiler vacacional que permanecen desocupadas largos periodos de tiempo cada año.

Esta situación hace que este segmento del parque de viviendas sea muy heterogéneo, presentando diversos perfiles de propietarios, coexistiendo viviendas de edades y estados de conservación muy distintos, y una distribución geográfica singular. Luego, para poder diagnosticar la situación se requiere nuevos mecanismos de detección, caracterización y catalogación de las viviendas infrautilizadas existentes.

C1.1 Caracterización de las viviendas vacías

Es necesario definir procedimientos para caracterizar y cuantificar el número de viviendas sin uso residencial para disponer de datos estadísticos fiables con los que diseñar las fórmulas más eficientes para movilizarlas en el mercado. Toda la información relevante debe estar recopilada en un registro o censo de viviendas vacías sobre el que se articularán las líneas estratégicas de actuación.

La identificación del carácter de la propiedad/titularidad es determinante para definir los posibles procedimientos de captación. Las bolsas de viviendas de las sociedades inmobiliarias, fondos de inversión y las entidades financieras, de marcado carácter mercantil, requieren un tratamiento distinto al de las viviendas gestionadas por organismos públicos o propietarios particulares. Las sociedades privadas serán más receptivas a desgravaciones o beneficios fiscales; las públicas facilitarán ayudas a los distintos colectivos y los propietarios privados se podrán beneficiar de ayudas a la rehabilitación y/o disponer de garantías frente a los impagos.

La edad y especialmente el estado de conservación de la vivienda son parámetros que condicionan la inversión necesaria para su puesta en servicio. Las viviendas procedentes de la crisis puede que no hayan sido ocupadas por primera vez, encontrándose en perfectas condiciones o, por el

La caracterización de las viviendas infrautilizadas es un paso previo para poder establecer una política de redistribución de los recursos disponibles en función de las necesidades y los costes de explotación.

contrario, haber sufrido actos vandálicos que requieran reparaciones; las habitadas pueden encontrarse en muy diversos estados, precisando llegado el caso distintos niveles de rehabilitación o incluso no reuniendo las mínimas condiciones de habitabilidad que hagan económicamente inviable su comercialización.

El análisis del parque advierte que el 17% de las viviendas ha sufrido problemas de filtraciones de agua y que el 24% presenta algún tipo de grieta o fisura en el edificio (ENDV 2017). Además, es necesario contar con la más que necesaria intervención para garantizar la accesibilidad de las personas y de mejora de la envolvente térmica que precisa un importante número de edificios. En cualquier caso, será necesario prever y cuantificar una dotación económica para acondicionar este parque de viviendas antes de alquilarlo, independientemente del modelo de captación empleado, bien sea mediante subvenciones, beneficios fiscales, carencia de las cuotas mensuales,...

A nivel urbano, esta caracterización de las viviendas y edificios sirve de base para la baremar y mapear la degradación urbana de las distintas áreas o barrios, información que, cruzada con el nivel de vulnerabilidad socioeconómica de la población, el porcentaje de ocupación y la demanda en cada zona servirá para su planificación urbanística, así como para prever acciones y medidas destinadas a optimizar el uso de las viviendas desocupadas.

Como se advierte en el análisis previo, es necesario establecer criterios para concretar la diferencia entre cuando una vivienda de bajo nivel de uso –viviendas destinadas al alquiler estacional o al turístico de corta duración– puede considerarse como vivienda secundaria o bien como vacía. Establecer un límite preciso permitirá planificar en zonas de alta demanda medidas concretas para captar viviendas vacías y destinarlas al alquiler asequible.

Para que la información sea operativa es necesario informatizarla, georreferenciarla, actualizarla periódicamente y ponerla a disposición de las distintas administraciones para que estas puedan explotarla. Esto permitirá llevar un seguimiento continuado, y ajustar en su caso los criterios de captación y de asignación de las viviendas. El sistema deberá estar necesariamente coordinado e integrado con el censo de viviendas vacías previsto en la *Ley por la Función Social de la Vivienda*.

C1.2 Sistemas de detección de las viviendas vacías

El Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística es la principal fuente de información sobre el nivel de ocupación de las viviendas. Los datos que reúne son, no obstante, insuficientes; por un lado, se actualizan cada 10 años –plazo excesivamente dilatado– y, como ya se ha dicho, carece de información sobre detalles relevantes necesarios para definir medidas efectivas. El empadronamiento municipal puede servir para detectar las viviendas ocupadas, los consumos de agua y/o electricidad y su grado de ocupación. El registro de la propiedad puede informar sobre inmuebles de titularidad privada y de entidades financieras procedentes de embargos a promotores, con las declaraciones de IRPF se puede identificar las viviendas en régimen de alquiler, el Registro General de Empresas, Establecimientos y Profesiones Turísticas de la Comunitat Valenciana informar sobre viviendas en alquiler vacacional,... Mecanismos como la realización de una campaña de inspección o recurriendo a distintas fuentes de información elaboradas por otras instituciones o entidades pueden proporcionar datos complementarios.

Para detectar viviendas desocupadas y nutrir el registro de vivienda vacías puede recurrirse a fórmulas de colaboración con mediadores inmobiliarios y entidades financieras que promuevan la inscripción de viviendas desocupadas en programas de fomento del alquiler promovidos por la Generalitat. En paralelo, es necesario coordinar a las entidades y sociedades de vivienda pública para elaborar un inventario común de viviendas vacías y su estado de conservación que permita planificar su puesta en circulación.

C1.3 Programas de concienciación social

Para planificar políticas realmente efectivas, estas deben ir necesariamente acompañadas de un potente programa de concienciación social que contribuya a salvar las reticencias y desconfianzas provocadas por el carácter de activo económico que la sociedad atribuye a la vivienda. Además, debe servir para que el arrendatario o arrendataria que se suma a la iniciativa sea consciente de estar colaborando en la implantación de una función social para la vivienda y la sostenibilidad del territorio.

La dispersión y la insuficiencia general de las fuentes de información exigen un esfuerzo importante para detectar, localizar y catalogar las viviendas vacías existentes en la Comunitat Valenciana.

Para mitigar el problema de la vivienda es necesaria la activa colaboración del conjunto de la ciudadanía a todos los niveles.

Es necesario alentar la convicción en la sociedad de que en un modelo sostenible de desarrollo y crecimiento no tiene cabida la infrautilización de las viviendas. La vivienda ha de dejar de poseerse como una forma de inversión cuya rentabilidad se base en su permanente encarecimiento. Ésta ha de entenderse como un servicio que cumple con una función social, haciendo que sea necesario reconvertir el parque de viviendas infrautilizadas en alojamientos en uso.

Una de las medidas de concienciación necesaria, y probablemente la más efectiva para introducir en el mercado del alquiler el mayor número de viviendas vacías en propiedad de particulares, es consolidar un marco de garantías jurídicas y económicas que combine la obligación por parte de la propiedad de un adecuado estado de conservación y la garantía de cobro de las rentas. En paralelo, una adecuada promoción de programas de subvenciones y ayudas a la rehabilitación y conservación de viviendas destinadas a este tipo de régimen puede ser un estímulo eficaz para alentar a los propietarios a sumarse a la iniciativa.

En el plano de concienciación social, la ciudadanía debe de conocer las necesidades habitacionales que tienen los distintos colectivos menos favorecidos a través de programas de divulgación coordinados por los distintos servicios de inclusión social. Conviene asimismo presentar las acciones previstas por medio de trípticos, anuncios publicitarios, exposiciones, charlas temáticas,...

C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible

La Administración está implicada en impedir el uso anómalo de la vivienda, como por ejemplo aquellas que se no encuentran en un estado de conservación adecuado, o las desocupadas o vacías de manera permanente e injustificada. Además, como se ha indicado anteriormente, la mayor cantidad de vivienda vacía está en propiedad de grandes tenedores: promotores, entidades financieras, sociedades inmobiliarias o ciertos particulares. Sobre ellos va dirigida la captación de vivienda infrautilizada que supone un elemento disfuncional sobre el número de viviendas que realmente están disponibles para ser puestas en uso.

La existencia de una bolsa de viviendas desocupadas destinada al alquiler asequible (con precio regulado por la Administración) y orientada a los sectores de población más necesitados de vivienda puede dar salida a dicha carencia. Para ello puede requerirse un desarrollo reglamentario o modificación del existente, coordinado entre las diferentes administraciones, con el objeto de que estas viviendas en desuso puedan llegar a ser utilizadas por las personas más necesitadas en régimen de alquiler asequible.

C2.1 Bolsa de alquiler protegido por las administraciones

Al objeto de dar respuesta a la demanda de vivienda en condiciones de alquiler asequible se considera necesario mejorar la oferta actual aumentando el número de viviendas disponibles y en unas condiciones mínimas para poder ser utilizadas. Establecer una bolsa de alquiler protegido puede ser una medida que lo posibilite.

Esta bolsa la compondrían, además de las viviendas en propiedad de la Administración, algunas adquiridas cuando la propiedad no pudiera atender los gastos de mantenimiento o rehabilitación y aquellas cedidas voluntariamente por la propiedad para el alquiler asequible. La existencia de este alquiler protegido y gestionado por las administraciones implicadas y/o entidades colaboradoras permitiría disponer de un mayor número de viviendas en alquiler para la aplicación de políticas sociales, como las que destinan viviendas a los grupos de población con mayor vulnerabilidad.

La Red Alquila de la Generalitat Valenciana es una plataforma privilegiada para potenciar una bolsa de alquiler protegido que permita movilizar las viviendas infrautilizadas.

Por otro lado, las acciones promovidas en estos últimos años por las administraciones para el fomento de la rehabilitación y regeneración urbana, además de generar ocupación laboral, pueden ser orientadas hacia el engrosamiento de esta bolsa.

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, ha puesto en servicio la Red Alquiler, con una amplia red de agentes colaboradores coordinados por la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana, cuya misión es informar y tramitar las ayudas en materia de alquiler, mediando entre la propiedad y las personas en régimen de alquiler, y ofreciendo asesoramiento técnico y jurídico. De este modo, es posible regular los precios del mercado sobre el alquiler de vivienda, acotando la contraprestación que recibe la propiedad y revisando los ingresos ponderados de los arrendatarios o arrendatarias.

En cualquier caso, los programas de cesión, gestión y mantenimiento de estas viviendas no deberían suponer costes elevados para la Administración, que ha de optimizar los recursos existentes.

Como información de partida, para ajustar la bolsa a la demanda, se requiere su vinculación con el registro de todos demandantes de alojamiento (de protección), principalmente personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad.

C2.2 Captación de vivienda de grandes tenedores

La captación de viviendas de promotores, entidades financieras y particulares y, en su caso, la puesta en servicio para poder ser alquiladas se puede ajustar a las necesidades en base a la demanda de ocupación (protegida). Se ha de prever actuaciones cuyo alcance se ajuste a las necesidades, en función de la demanda de alojamiento y de personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad, y como medida de regulación sobre los precios mercado del alquiler de vivienda.

Se plantea, pues, el impulso de convenios entre la Administración Pública y los grandes tenedores de vivienda desocupada, para que pueda ser cedido en régimen de alquiler un número mínimo de

viviendas de su propiedad, dirigido a los sectores de población más necesitados. Esta gestión podrá ser realizada directamente por la Administración o sus entidades instrumentales, y en su caso por los entes locales a los que se les haya transferido esta competencia (organismo autorizado).

A nivel municipal, la incorporación de estas viviendas a los programas específicos de alquiler asequible podrá contar con incentivos económicos para arrendatarios o arrendatarias e inquilinos o inquilinas, con cargo a partidas de la administración local, aún con limitaciones por vivienda y en el tiempo estipulado. Además, para la incorporación de estas viviendas en la bolsa se requiere de estudios económicos de viabilidad a partir de los gastos de gestión, rehabilitación y renta mensual.

Se hace imprescindible optimizar los recursos de las administraciones para determinar en qué viviendas se ha de actuar preferentemente. Los criterios para determinar las preferencias se basarán principalmente en el estado de conservación y la localización en áreas de fuerte demanda.

C2.3 Medidas fiscales y coercitivas

Como medidas para impulsar la captación de vivienda para alquiler asequible se ha de promover entre otras las fiscales, a fin de movilizar el parque de viviendas vacías. Un tratamiento fiscal ventajoso para los propietarios de viviendas desocupadas que resultara atractivo para los propietarios o propietarias apoyaría su movilización hacia el mercado de alquiler o en régimen de cesión para alquiler asequible durante un periodo de tiempo determinado, con base en un contrato de compromiso entre la Administración y la propiedad.

El fomento de las actuaciones de mediación por la Administración Valenciana entre las personas físicas o jurídicas y los inquilinos o inquilinas puede proporcionar confianza, garantías y buen uso de la vivienda a precios de alquiler accesible, por debajo de los precios del mercado actual.

Por otro lado, la Administración puede fomentar la reforma, adecuación y rehabilitación de las viviendas, en particular aquellas que están en desuso por su deterioro y malas condiciones de habitabilidad, para que puedan ser así alquiladas, previa incorporación a un programa municipal.

El estado de conservación y la localización en áreas de fuerte demanda son criterios determinantes a la hora de intervenir en el parque de viviendas vacías de los grandes tenedores.

La combinación entre medidas fiscales y coercitivas está encaminada a, preservando el legítimo derecho de la propiedad a hacer uso de la vivienda, favorecer la función social de la vivienda.

Para ello podrá aprobar programas de concesión de ayudas e incentivos, y de este modo procurar que gran parte del parque de viviendas infrautilizadas pase a estar en disposición de ser ocupado por los demandantes de alquiler asequible.

Otros incentivos, además de las subvenciones o ayudas a la rehabilitación, han de proporcionar ventajas económicas a los propietarios en el pago de impuestos vinculados con este tipo de vivienda. Tal es el caso de descuentos o exenciones en el pago de impuestos municipales sobre la vivienda, como es el de bienes inmuebles, de renovación de la licencia municipal de ocupación, de ejecución de obras de rehabilitación, etc. También, subvencionando en parte la diferencia en el precio del alquiler respecto a un precio de referencia de mercado; o financiando la rehabilitación, o en su caso descontando parte de las cantidades sobre el precio de la renta a abonar por el alquiler a la propiedad en función de los ingresos del arrendatario o arrendataria.

Medidas complementarias para ofrecer más garantías a la propiedad sobre el cobro del alquiler y el aseguramiento del bien inmueble son el pago de la prima del seguro para la defensa jurídica, o el seguro multirriesgo de daños y desperfectos en las viviendas, así como efectuar reclamaciones de eventuales mensualidades adeudadas.

En cuanto a las medidas coercitivas y posibles sanciones que impidan el normal desarrollo de estos programas se puede implementar mecanismos proporcionados y complementarios a las medidas de activación. Éstos se aplicarán de manera coordinada con los diferentes procedimientos legales previstos.

Socializar la vivienda

D1 Mejora del conocimiento y diagnóstico del parque de viviendas

- D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes
- D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios
- D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles
- D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública

D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes

- D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas
- D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión
- D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas

D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas

- D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda
- D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de vivienda asquible

D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación

- D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal
- D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación
- D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos
- D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes

D

Impulsar un modelo social de rehabilitación

227

La rehabilitación del tejido residencial construido permite recuperar las funciones residenciales de las viviendas existentes y, como consecuencia, racionalizar el uso del suelo no edificado, limitando el crecimiento de las ciudades y respondiendo a la demanda de vivienda de una manera sostenible.

Los beneficios que aporta la rehabilitación, tanto a nivel económico como social o medioambiental, son indiscutibles. Disponer de un parque residencial en buen estado aumenta la calidad de vida de las personas, mejorando las condiciones de las viviendas en relación con su habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética. De esta forma se mantiene la función residencial de los edificios, fortaleciendo la cohesión social, y consolidando y manteniendo la ciudad habitada.

Dar un enfoque más social a la rehabilitación va a permitir aumentar la oferta de alojamiento asequible, transformando las viviendas obsoletas a nuevos usos y necesidades que conlleven los nuevos modos de vida y los cambios culturales y sociales, impulsando un nuevo modelo de ciudad más innovadora, solidaria y sostenible. Económicamente es más eficiente fomentar la rehabilitación que la creación de nueva vivienda pública o protegida.

D1 Mejora del conocimiento y diagnóstico del parque de viviendas

Para desarrollar una política de rehabilitación adecuada a las necesidades actuales es imprescindible contar con una información exhaustiva, ordenada y fiable de las condiciones en las que se encuentra el parque de viviendas existente. Solo sobre una base que refleje el volumen del parque de viviendas, su edad y el estado de conservación se podrá planificar líneas efectivas de actuación, priorizando la conservación de zonas o barrios más degradados, la mejora de la accesibilidad en los edificios con condiciones más gravosas, la mejora de la eficiencia energética en las zonas más sensibles, etc.

Para ello es necesario recabar a nivel autonómico la información disponible de las diferentes fuentes, y establecer protocolos para sistematizar la información recogida y plasmarla en mapas de forma georreferenciada, que pueda traducirse en actuaciones de mejora prioritarias. Es fundamental que toda la información sea accesible a los diferentes agentes implicados, principalmente a la administración local. Asimismo es necesario para revisar y adecuar las futuras políticas en materia de rehabilitación, realizar una evaluación y seguimiento de las actuaciones que se realicen, especialmente aquellas que reciban financiación pública.

D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes

La principal fuente de información normalizada disponible es la recopilada en los informes del estado de conservación de los edificios, materializados en la Comunitat Valenciana en el Informe de Evaluación de los Edificios de Viviendas CV, regulado por el Decreto 53/2018, de 27 de abril.

Se trata de un instrumento para abordar el conocimiento del estado de conservación, las condiciones de accesibilidad y la evaluación energética de los edificios, como requisito previo para las actuaciones de rehabilitación, que favorece la coherencia de las actuaciones previstas con las necesidades reales en el edificio. Asimismo permite a las administraciones locales contar con un análisis exhaustivo del parque edificatorio de cierta antigüedad existente en su municipio y definir los planes de inspección, de regeneración urbana o de ayudas municipales a la rehabilitación.

Fomentar, regular y difundir el Informe de Evaluación de los Edificios es la medida más eficaz en la actualidad para sistematizar la información del parque de viviendas existente.

En líneas generales, con el fin de sistematizar la información disponible, es necesario fomentar el uso del Informe de Evaluación de los Edificios como instrumento para medir la situación del parque de viviendas existente, regular su contenido y formalización, así como su tramitación y registro oficial orientándolo a la optimización de las inversiones en política de vivienda y, por último, generar un registro autonómico que aúne los Informes de Evaluación de los Edificios de viviendas en la Comunitat Valenciana.

D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios

Actualmente, aunque existe la obligación de realizar el IEE en edificios de antigüedad superior a 50 años, muchos edificios de viviendas todavía no disponen de dicho informe. Por tanto, es necesario realizar una labor de información y concienciación de los propietarios para que su implantación sea generalizada, recordando asimismo el obligado deber de conservación.

A nivel municipal, una medida muy eficaz es notificar a los propietarios cuando los edificios alcancen una antigüedad de 50 años. A nivel autonómico existen ayudas económicas para la realización de dicho informe,¹¹⁰ que cabría completar en especial en materia de certificación energética de los edificios existentes.

D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles

Los procesos sistematizados garantizan la homogeneidad, equidad y rigurosidad en los diagnósticos urbanos y en las posibles actuaciones derivadas.

La Generalitat ha elaborado el “Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS)”. Esta herramienta de diagnóstico servirá a los ayuntamientos y administraciones de la Comunitat para conocer las áreas cuyas dimensiones socioeconómicas, residenciales y socio-demográficas sean menores a la media de la Comunitat Valenciana, y permitirá el desarrollo de políticas concretas y el establecimiento de prioridades adaptadas a la realidad actual, ayudando a

110. Orden 7/2017, de 21 de abril, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa de Apoyo a la Implantación del Informe de Evaluación de Edificios. Resolución de 22 de mayo de 2017, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se convocan para el ejercicio 2017 las ayudas del Programa de Apoyo a la Implantación del Informe de Evaluación del Edificio.

tomar mejores decisiones en materia de rehabilitación y regeneración urbana. Se ha generado un proceso participativo para que los datos estadísticos con los que funciona el VEUS sean cotejados por las administraciones locales, que son quienes tienen el contacto directo con el tejido urbano y edificatorio, pudiendo retroalimentar este proceso que tiene un carácter vivo.

Según el decreto que regula el IEE se va a elaborar un mapa para toda la Comunitat Valenciana, accesible a cualquier persona, donde quede reflejada la información referente a edificios con una antigüedad superior a 50 años, edificios que han realizado el IEEV.CV con un informe resumido del mismo, edificios que deberían realizar el IEEV.CV y todavía no lo han realizado, edificios que están pendientes de realizar intervenciones de carácter inmediato o urgente, y edificios que cuentan con la inspección técnica de edificios convalidada.

D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública

Analizar el resultado final de las actuaciones realizadas con financiación pública ofrece información muy valiosa para ajustar las futuras ayudas económicas a las necesidades reales del mercado y permite optimizar las futuras intervenciones.

El Visor de Espacios Urbanos Sensibles permite realizar un diagnóstico local de las necesidades de rehabilitación y regeneración urbanas que, combinado con los IEE georreferenciados, puede permitir una intervención en materia de política de vivienda más ajustada a las necesidades reales.

En el fomento de la cultura de la rehabilitación, el papel de la Administración es central, hasta el punto que, habida cuenta de su alta visibilidad, debería potenciar su función ejemplarizante en su parque construido.

111. *Estado de la certificación energética de los edificios* (6º Informe) Informe diciembre 2017. Ministerio de Industria, Energía y Turismo

D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes

Tal y como se refleja en el apartado de análisis, el parque de viviendas de la Comunitat Valenciana necesita intervenciones de rehabilitación, y de regeneración y renovación urbanas que permitan a todas las personas disponer de una vivienda digna y adecuada. Aproximadamente el 53% del parque de viviendas es anterior al año 1980, y casi el 32% habrá alcanzado una antigüedad de 50 años en la presente década (Censo 2011). Casi una cuarta parte de los hogares en edificios de 3 o más pisos (el 23,8%, según el ENDV 2017) declara que su edificio no dispone de un ascensor, lo que conlleva graves problemas de accesibilidad.

Según la ENDV 2017, el 34,2% de los hogares de la Comunitat Valenciana pasan frío en sus viviendas, en la mayoría de los casos puntualmente. Sin embargo, un 4,2% de los hogares pasa frío con frecuencia. La principal causa del frío es económica, se limita la calefacción para ahorrar, pero existen otros factores que agudizan el problema como son la insuficiencia del aislamiento térmico y de la instalación de calefacción. De hecho, según el Informe publicado por el Ministerio en 2017,¹¹¹ el 86% de los edificios existentes con certificación energética tienen una calificación E, F o G, lo que indica la grave situación de eficiencia energética en la que se encuentran.

Teniendo en cuenta los datos indicados en el apartado de análisis, según los cuales más de un 75% de hogares viven en una vivienda en propiedad, las actuaciones necesarias para rehabilitar las viviendas no van a ser posibles si no se implica a la propiedad y se consigue concienciar de la necesidad y la obligación de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación, y se establecen fórmulas de intervención (convenios, acuerdos o avales) por parte de la administración local en los edificios que más lo requieran.

D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas

El ciudadano o ciudadana, informado y acompañado por la Administración y por los profesionales, puede ser el motor de la rehabilitación residencial, promoviendo obras de conservación y de rehabilitación en sus viviendas. Es necesario transmitir los beneficios de invertir en el mantenimiento y la rehabilitación de las viviendas para mejorar su calidad y aumentar el confort, evitar el derroche energético reduciendo las facturas, disponer de una vivienda más accesible para las personas

mayores y además alargar la vida útil de la vivienda.

También es necesario ofrecer información al usuario sobre sus obligaciones en el deber de conservación, de las que en muchas ocasiones no es consciente. Para fomentar el mantenimiento de las viviendas, el Libro del Edificio para edificios existentes y herramientas de apoyo como POMEES (Programa de operaciones de mantenimiento en edificios existentes) pueden ser de gran utilidad.

Cabría, asimismo, alentar la consolidación de un sector especializado en la materia. Así, por ejemplo, desde la Administración se puede desarrollar programas de formación de técnicos especializados en rehabilitación de edificios de vivienda e implantar la figura del equipo técnico de cabecera para el asesoramiento y asistencia a los usuarios, en materia e inspección, mantenimiento y reforma. En el sector productivo ha de implementarse medidas para aumentar la competitividad del sector empresarial. Con este fin, por ejemplo, se puede crear un registro de empresas y servicios de reconocida competencia en el ámbito de la rehabilitación.

D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión

Las ayudas públicas para vivienda han sido reguladas en los sucesivos planes estatales de vivienda, pero es en el Plan 2013-16 cuando se produce un cambio importante ya que solo se contemplan ayudas a la rehabilitación y al alquiler. El actual Plan Estatal 2018-2021 mantiene la apuesta por impulsar la rehabilitación para el fomento de la conservación, la mejora de la eficiencia energética y la implantación de la accesibilidad universal con carácter prioritario. Desde la Generalitat es clara la apuesta del actual Consell por las ayudas de alquiler y rehabilitación, así como por facilitar el acceso a una vivienda digna, y por ello aportará las máximas cuantías necesarias al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 para poder recibir el 100% de la subvención estatal.

Por otra parte, en 2017 la Generalitat estableció de forma pionera el Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.¹¹² Dicho plan contempla subvenciones a las personas propietarias, usufructuarias o inquilinas para actuaciones sobre los elementos privativos de la vivienda y dirigidas a la mejora de su calidad, sostenibilidad, accesibilidad y habitabilidad.

112. Orden 1/2018, de 12 de marzo, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de las condiciones del interior de las viviendas, en el marco del Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.

Resolución de 4 de abril de 2018, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se convocan para el ejercicio 2018 las subvenciones para la mejora de las condiciones del interior de las viviendas, en el marco del Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.

La alta respuesta obtenida en la convocatoria 2017 del Plan Renhata ha supuesto que en la convocatoria 2018 casi se duplique la dotación presupuestaria, confirmando la apuesta de la Generalitat por la rehabilitación.

No obstante, las ayudas económicas contempladas hasta el momento no han sido suficientemente eficaces para activar la rehabilitación de viviendas al nivel que sería necesario. En muchos casos no llegan a los sectores más vulnerables de la sociedad, que se concentran en las zonas más sensibles y degradadas. Además, la compleja gestión y tramitación de las ayudas también es una barrera a la hora de que su implantación sea más exitosa. Por todo ello es necesario un liderazgo de la administración pública, fundamentalmente autonómica y municipal, para establecer los mecanismos necesarios para impulsar definitivamente la rehabilitación de viviendas y avanzar en la recuperación del parque existente. Ello se puede concretar aumentando, en primer lugar, la inversión pública, al tiempo que se implantan mecanismos económicos más efectivos.

Con tal fin, ha de definirse una estrategia autonómica para la rehabilitación de edificios de viviendas y un Plan de Acción que la desarrolle, estableciendo medidas de acompañamiento en la gestión que optimicen los resultados y reforzando la colaboración entre administraciones para posibilitar el éxito de las actuaciones. Entre otras cuestiones, esta estrategia deberá establecer las prioridades de intervención pública con arreglo a unos criterios fundamentados en motivaciones sociales y de optimización de recursos. Así, se priorizará la recuperación de las funciones residenciales de las viviendas, edificios y barrios más degradados, las actuaciones en edificios y viviendas con deficiencias en su accesibilidad. Un caso excepcional y de indudable urgencia es la eliminación de la infravivienda, mediante colaboración con los ayuntamientos.

Además de la inversión directa de la Administración, por medio de ayudas económicas a la rehabilitación de viviendas y sus elementos comunes (conservación, accesibilidad, eficiencia energética), se puede crear planes de ayudas autonómicas para el fomento de la eficiencia energética en edificios de vivienda a través de los Fondos FEDER, e implementar ventajas fiscales y financieras dirigidas principalmente a fomentar la rehabilitación de viviendas para el alquiler social y asequible.

D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas

235

Desde el Código Civil del año 1888 hasta la actual LOTUP,¹¹³ diferentes leyes y normativas han regulado el deber de conservación y rehabilitación de los edificios. *La Ley por la Función Social de la Vivienda*, en su Artículo 5, "Función social de la vivienda", establece el incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda en el caso de que se incumpla el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, en los términos señalados en la legislación de vivienda y urbanística, a fin de garantizar en todo caso unas condiciones adecuadas de habitabilidad. En esta misma Ley, en el Artículo 33, "Infracciones", se considera como infracción grave la cesión de una vivienda que haya accedido al registro de viviendas sin que esté en las condiciones adecuadas de habitabilidad y careciendo de las debidas condiciones de salubridad, seguridad, eficiencia energética, ornato público y decoro.

En el decreto 53/2018 que regula el IEE, en su Artículo 5, "Registro del informe de evaluación del edificio de viviendas", establece que los datos correspondientes a los IEEV.CV serán de acceso municipal a fin de que los ayuntamientos, dentro de su ámbito competencial, velen sobre las exigencias relativas al deber de conservación y seguridad de los inmuebles, así como los necesarios ajustes razonables en materia de accesibilidad que se deriven de dichos informes. Y, en el Artículo 11, "Colaboración con los ayuntamientos", establece que cada ayuntamiento podrá acceder y descargar del Registro los informes correspondientes a su municipio a los efectos de realizar el control y seguimiento necesario en cumplimiento de la obligación del deber de conservación y rehabilitación de los edificios, exigiendo a quienes tengan la obligación la subsanación que corresponda de las deficiencias detectadas en el IEEV.CV.

Con base en estos instrumentos normativos se debe establecer los procedimientos sancionadores necesarios para garantizar el cumplimiento del deber de conservación de las viviendas por parte de las personas responsables. Adicionalmente, desde la administración autonómica, se orientará a los ayuntamientos sobre los procedimientos para la regulación de las órdenes de ejecución forzosa o la imposición de multas coercitivas en caso de incumplimiento tanto para la elaboración del IEE como de las obras de urgencia que fueran necesarias.

Todas las medidas relativas a la inspección, conservación y rehabilitación deben estar acompañadas de medidas sancionadoras para conseguir mejorar el estado de las viviendas.

113. Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas

Es fundamental el seguimiento de las actuaciones de rehabilitación realizadas con financiación pública, y el establecimiento de mecanismos de control con el fin de evitar que se produzca especulación, aumento en los precios del alquiler, expulsión de los residentes, cambio del uso residencial y cualquier otra situación que perjudique la función social de la vivienda. Además, la financiación pública debe potenciar aquellas actuaciones que permitan recuperar vivienda existente en mal estado de conservación y vivienda desocupada, para incorporarla al mercado de alquiler asequible.

D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda

La subvención pública de intervenciones de rehabilitación o reforma de viviendas viene manteniendo el principio de destinar estos fondos públicos a las viviendas con función social y por tanto a aquellas viviendas ocupadas de forma permanente y consideradas residencia habitual o primera residencia. Por ello, son necesarias actuaciones que garanticen el mantenimiento de este principio no solo en el momento de conceder ayudas económicas sino con posterioridad.

Con este fin, se deben implementar condiciones a la recepción de ayudas a la rehabilitación. Intervenir, por ejemplo, en los plazos del contrato de alquiler, condicionando la ayuda a la permanencia de sus residentes, o limitar la venta de la vivienda rehabilitada con fondos públicos, imponiendo llegado el caso una carga que permita la recuperación de los fondos públicos o cláusulas que obliguen al comprador o compradora a reponer el contrato de alquiler previo son algunas de las medidas que pueden colaborar a ello.

D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de viviendas asequibles

Además de subvencionar la rehabilitación de la vivienda constituida como primera residencia y mantener este estatus a lo largo del tiempo es necesario abordar el reto de ampliar el parque de viviendas existentes destinadas al alquiler asequible.

Se puede ampliar el parque de viviendas asequibles con viviendas procedentes de la rehabilitación de vivienda existente desocupada o de la creación de vivienda a partir de edificios existentes de uso no residencial, abordando además la gestión para su rehabilitación con fórmulas colaborativas y regulando desde el inicio las condiciones para su puesta en el mercado del alquiler social o asequible.

En el apartado anterior, se ha abordado ya en detalle las medidas necesarias para favorecer la incorporación de viviendas vacías o infrautilizadas al mercado de alquiler social o asequible. En este contexto, para aquellas que requieran ser rehabilitadas, se puede proporcionar ayudas condicionadas al compromiso de incorporarlas a la Bolsa de Alquiler, bajo la fórmula del alquiler social o asequible, por un periodo determinado de tiempo ajustado al monto de la inversión pública, pero en ningún caso inferior a 10 años.

Una fuente de nuevas viviendas para el parque de alquiler puede provenir de la conversión de edificios no residenciales en viviendas de alquiler social y asequible, para la cual podrían destinarse ayudas públicas en igualdad de condiciones que en el caso anterior. En este contexto debería estudiarse, asimismo, medidas legales que favorecieran esta conversión y su sostenibilidad económica, tales como la revisión de las Normas de Diseño y Calidad u ordenanzas locales.

La colaboración, por otra parte, con la Administración Local y entidades del Tercer Sector puede ser muy provechosa a la hora de diseñar una política de vivienda de proximidad. Las ayudas económicas, así como el apoyo en la gestión y asesoramiento técnico son en este contexto fundamentales.

Además de subvencionar la rehabilitación de la vivienda constituida como primera residencia y mantener este estatus a lo largo del tiempo es necesario abordar el reto de ampliar el parque de viviendas existentes destinadas al alquiler asequible.

El liderazgo público es fundamental para promover e impulsar definitivamente la rehabilitación, implicando a todos los agentes que forman parte de un sector económico tan importante.

D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación

Las políticas de rehabilitación de los últimos años han permitido mejorar en cierta medida el parque de viviendas existente, pero sigue siendo prioritario abordar las áreas más sensibles y degradadas, y apoyar a los sectores de la población más vulnerables que tienen grandes dificultades para acceder a la rehabilitación.

Existe un alto grado de correspondencia entre el estado del edificio y la situación socioeconómica de los ocupantes, a mayor vulnerabilidad social mayores patologías edificatorias, por lo que se hace necesario adaptar en cada caso los mecanismos y procedimientos más adecuados. Así lo señala la ENDV 2017, en donde queda manifiesto que los hogares con bajos ingresos y en régimen de alquiler presentan mayores carencias de habitabilidad que la media. Las ayudas actuales encajan bien en situaciones económicas normalizadas. En el caso de mayor precariedad económica es necesario complementar las ayudas con un acompañamiento público en el proceso, pero cuando se abordan situaciones de alta vulnerabilidad social con graves patologías en los edificios, la administración pública ha de impulsar el proceso asumiendo la gestión y la financiación de las actuaciones.

Para afrontar el enorme reto que supone la rehabilitación del parque existente en los próximos años, incluyendo las situaciones no resueltas con los medios disponibles actuales, es necesario poner en cuestión y replantear los instrumentos de impulso, gestión y financiación que hasta el momento se han utilizado. Hay que promover y establecer nuevos mecanismos activos de rehabilitación que permitan resolver los problemas persistentes que con las políticas desarrolladas hasta el momento no se han resuelto.

Es imprescindible garantizar la colaboración, tanto la publico-privada como la que debe realizarse entre las diferentes administraciones públicas. Para reforzar e impulsar definitivamente el sector de la rehabilitación es necesario establecer mecanismos de participación y cooperación, liderados por una entidad u organismo público que reúnan a la administración estatal, a las diferentes administraciones autonómicas implicadas (vivienda, territorio, servicios sociales, empleo, formación, etc.), a las administraciones municipales (cuyo papel es fundamental), a los profesionales y empresas de sector, a las entidades del Tercer Sector y al sistema financiero.

D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal

La administración local es el actor fundamental en la promoción de la rehabilitación gracias a su conocimiento multidimensional sobre el ámbito residencial, ya sea procedente de los estudios sobre el estado físico del parque de viviendas del municipio, como de la información que genera la red asistencial y servicios sociales o de su conexión con el tejido empresarial vinculado a la construcción y la edificación. En este marco, los ayuntamientos pueden definir y coordinar con los distintos agentes sociales y profesionales de la localidad determinadas estrategias y acciones focalizadas en la gestión de la rehabilitación bajo el marco estratégico autonómico.

Debe abordarse, en primer lugar, el impulso, la innovación y modernización de la gestión de la rehabilitación a nivel local, para lo cual es necesario integrar la administración municipal en redes más amplias que doten al conjunto de mecanismos de apoyo y optimicen los recursos. Adicionalmente, y si el caso lo requiriera, la administración autonómica podría subsidiariamente asumir las funciones o dotar de personal especializado para estas tareas. Esta plataforma, la Red de Oficinas Locales de Vivienda desarrollada en el punto I2.1, podría, asimismo, constituir un espacio de diálogo entre municipios e intercambio de experiencias innovadoras.

D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación

Dado que la rehabilitación edificatoria exige una importante inversión económica es necesario abordar la problemática de la financiación y poner en marcha mecanismos que faciliten a los promotores de estas intervenciones, habitualmente comunidades de propietarios, la viabilidad económica de las mismas. Estos mecanismos deben abordar desde medidas tradicionales como facilitar el acceso a préstamos asequibles hasta explorar las medidas más innovadoras en materia de economía colaborativa.

En el marco de la obtención de nuevos recursos y medios de financiación que posibiliten la viabilidad de las actuaciones de rehabilitación, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el IVF son vías

La rehabilitación edificatoria exige una importante inversión económica. Por ello es necesario proporcionar vías de financiación y garantizar la viabilidad económica.

para diseñar programas de apoyo a la financiación de la rehabilitación edificatoria. Asimismo, desde la Administración se puede apoyar a las entidades financieras en el diseño de productos específicos destinados a financiar la rehabilitación. Este nivel de intervención pública en los procesos de rehabilitación podría permitir, por una parte, recabar información de primera mano sobre el tejido construido y, por otra, favorecer desde el comienzo orientaciones sociales en las actuaciones.

Adicionalmente, la Administración puede, vía ventajas fiscales y financieras, fomentar la rehabilitación de viviendas para el alquiler social y asequible, evaluar la posibilidad de dotar de recursos directamente a las empresas de servicios energéticos, constructoras o gestoras de la rehabilitación con el fin de dirigir sus actividades.

Por último, no es de subestimar fórmulas alternativas de gestión de la rehabilitación del parque de viviendas. Impulsar a la masovería urbana, esto es, la rehabilitación de viviendas a cambio de su uso durante un tiempo determinado o apoyar a la constitución de cooperativas de rehabilitación y convenios con comunidades de vecinos para el proceso de rehabilitación han dado buenos resultados en otros territorios.

D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos

Un aspecto importante en la gestión de la rehabilitación es la obtención de las autorizaciones administrativas necesarias para desarrollar la intervención en un edificio existente, no solo porque la naturaleza de las obras es compleja y existe cierta incertidumbre en el alcance de las normativas de aplicación, que fundamentalmente abordan la obra nueva, sino porque el promotor de dichas obras no es un agente de la edificación al uso, sino habitualmente una comunidad de propietarios cuyo conocimiento del proceso edificatorio puede ser bajo.

En este sentido procede abordar la racionalización de los procedimientos administrativos dirigidos a la legalización de actuaciones de rehabilitación desde el ámbito de la normativa aplicable en cada caso, la adaptabilidad de la documentación requerida a la escala de la actuación, el ajuste de los tiempos para la resolución u otorgamiento de determinadas autorizaciones, la coordinación

interadministrativa, etc. Conviene, en este sentido, simplificar, homogeneizar y reducir tiempos en los procedimientos administrativos con mecanismos como la ventanilla única. Las Oficinas Locales de Vivienda podrían hacer las veces de este organismo mediador. Una supervisión más cercana al caso concreto podría, igualmente, favorecer la agilidad y la viabilidad de casos que inevitablemente se alejan de las lógicas de obra nueva, según la cual la mayoría de las normativas técnicas han sido enfocadas.

D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes

A partir del impulso que desde el ámbito municipal se puede realizar a la rehabilitación de viviendas es necesario promover a mayor escala la coordinación de todos los agentes implicados y fortalecer la colaboración entre ellos. Para ello la Generalitat puede establecer plataformas de relación entre las administraciones locales, comarcales o provinciales, las asociaciones y colectivos profesionales en el campo de la rehabilitación edificatoria y regeneración urbana y las asociaciones de ciudadanos, consumidores o usuarios que permitan la representación de todos los agentes implicados y la participación de todos ellos en la definición y difusión de las iniciativas que se desarrollen. Iniciativas como la Mesa de la Rehabilitación son, pues, mecanismos de coordinación necesarios para, no solo facilitar el proceso, sino igualmente para impulsar la innovación y desarrollo en el ámbito de la rehabilitación.

Conviene simplificar, homogeneizar y reducir tiempos en los procedimientos administrativos con mecanismos como la ventanilla única. Mejorar la coordinación entre los agentes implicados es, en este sentido, prioritaria.

E1 Detección y corrección de la segregación espacial

- E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social
- E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana
- E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables

E2 Promoción de políticas sectoriales específicas

- E2.1 Control de la gentrificación y turistificación
- E2.2 Promoción de la movilidad sostenible
- E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género

E

**Propiciar un entorno
inclusivo**

243

La bibliografía especializada apunta a que el modelo de ciudad que mejor se ajusta a una política de vivienda social es la ciudad compacta y policéntrica. Por ello, al tiempo que desde el planeamiento se ha de favorecer las políticas de vivienda con el objetivo de aumentar la intervención de la administración con el menor gasto posible, se ha de impedir crecimientos de baja densidad y difusión residencial en el entorno rural y la periferia. En materia de intervención en la ciudad consolidada pues, conviene priorizar la rehabilitación y la regeneración urbana en las zonas más degradadas. Al tiempo se ha de frenar la segregación social y espacial en la ciudad, promoviendo una mayor cohesión social basada en la convivencia de la diferencia, con especial énfasis en posibilitar el desarrollo de las clases más desfavorecidas y políticas sociales que eviten fenómenos de gentrificación o turistificación.

De conformidad con lo establecido en el Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana, la Generalitat tiene competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Por otro lado, según la reforma efectuada mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en su artículo 19.1., en el ámbito de sus competencias, la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible.

El Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana establece que la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) es el instrumento que define un modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana con el máximo consenso entre los agentes sociales que operan en el territorio, y parte de una visión, unos objetivos, unas metas. Entre sus bloques temáticos se establece el necesario diálogo entre los actores, la contribución del territorio al desarrollo económico, infraestructura verde del territorio como sistema que incorpora todos los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural o el sistema de asentamientos en el territorio, todas ellas estrategias a tener en cuenta cuando se interviene en la ciudad existente. La estrategia territorial también propone una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos en el territorio, tanto para el uso residencial como para el suelo de actividades económicas.

La administración autonómica dispone en la actualidad de instrumentos de tipo económico, social y urbanístico para coordinar la intervención en áreas degradadas de la ciudad consolidada o donde se requiera especial atención. Todo ello tiene una limitación evidente que justifica por sí misma la baja incidencia que hasta el momento ha tenido en los cómputos generales: al no disponer de política de suelo, las intervenciones en la ciudad exis-

tente son mucho más costosas. Se dispone, como alternativa, de mecanismos legales para efectuar transferencias de aprovechamiento y delimitación de polígonos de actuación discontinuos. Esto permite sufragar los gastos de las necesidades de la ciudad a costa de las plusvalías de las nuevas áreas de desarrollo, con los riesgos que depender de la política de suelo acarrea.

E1 Detección y corrección de la segregación espacial

E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social

Pese a que la competencia en gestión de la política de suelo está fundamentalmente delegada en la administración local, la Autonomía puede, por medio de iniciativas legislativas, convenios y a través de la plataforma de coordinación de las Oficinas Locales de Vivienda favorecer un cierto tipo de política de suelo.

En términos generales, la política de suelo es uno de los mecanismos de mayor eficiencia en la política de vivienda en la medida en que con una baja exigencia presupuestaria se puede alcanzar resultados de enorme impacto. Esto, no obstante, entraña ciertas limitaciones. En primer lugar, se trata de medidas a largo plazo que requieren para su efectiva implementación de un plazo medio que, en la mayoría de casos, puede alcanzar incluso la década (desde el inicio de las gestiones hasta la recepción de las viviendas). Esto exige una labor de predicción que más de las veces carece de fundamentos fácticos (debido, en gran medida, a la endémica falta de datos respecto del parque de viviendas y la volatilidad demográfica producida por la migración). En segundo lugar, la efectividad potencial de la política de suelo ha eclipsado en ocasiones la necesaria coordinación con la planificación urbanística, de competencia local, que ha de orientarse prioritariamente hacia la regeneración urbana, y ha producido colateralmente procesos de segregación urbana por su naturaleza intensiva. En tercer lugar, la política de suelo se desarrolla en ocasiones con base en el interés inversor privado, de manera que inevitablemente se supedita a los ciclos del sector.

En líneas generales, para que una política de suelo, asumiendo las limitaciones antes mencionadas, contemple criterios de cohesión social, ha de promover intervenciones en el territorio lo más homogéneamente repartidas para evitar fenómenos de segregación urbana o guetificación; establecer criterios de localización con arreglo a prioridades sociales, de manera que las bolsas de suelo queden estratégicamente repartidas allá donde sea previsible la necesidad; y regular estrictamente los casos en los que la colmatación de la ciudad consolidada y el aprovechamiento del parque construido no basten para satisfacer la demanda real (y no especulativa) de vivienda. Adicionalmente, la política de suelo debe incorporar la atención a la ciudad existente y establecer estrategias de aprovechamiento y equidistribución para incentivar y hacer atractiva la intervención en los edificios existentes.

El problema de la vivienda no se puede resolver únicamente por medio de la política de suelo. Su incidencia está condicionada por la previsión en el medio plazo, un área concreta de intervención y los ciclos de inversión privada.

Más allá de dictar esta serie de líneas estratégicas de intervención por medio de la política de suelo, la administración autonómica puede desarrollar instrumentos propios para intervenir directamente en ella, como puedan ser la compra directa de suelo urbanizable o no urbanizable susceptible de ser recalificado (con la ventaja de bajo precio) y la participación posterior de la Administración en los procesos de urbanización. Igualmente, puede recurrir a mecanismos como la delimitación de áreas de suelo para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto o los proyectos de delimitación para la adquisición por expropiación de reservas de suelo para el patrimonio público de suelo.

A nivel legislativo, con el fin de tener mayor control sobre las áreas desarrolladas, se podría considerar el aumento de la reserva mínima de techo a uso residencial de nueva implantación a cifras superiores a las actuales e implementar la exigencia de estudios previos de necesidades de alojamiento para evaluar el monto de demanda por áreas y la pertinencia de medidas expansivas.

E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana

Durante años, los planes estatales de vivienda han definido programas para la rehabilitación, regeneración y renovación que establecían importantes ayudas económicas para la rehabilitación o renovación de edificios y la mejora del entorno urbano. El último Plan de Vivienda contempló un programa específico para el Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana cuyo objeto era la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de nueva edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. El desarrollo por la Generalitat de este programa en la Comunitat Valenciana ha permitido la aprobación de diversas Áreas de Regeneración y Renovación Urbana, ARRU, las cuales se constituyen como antecedentes de gran interés para futuras actuaciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana.

El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 mantiene el objetivo de fomentar la regeneración y renovación urbana y rural mediante un programa específico, que presenta similitudes con el plan anterior e introduce aspectos como la financiación de vivienda de nueva construcción para la erradicación

de la infravivienda y chabolismo. Además, merece hacer especial atención los fondos de desarrollo urbano sostenible, las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, Eje 12 'Eje Urbano' del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible para la programación 2014-2020, por la relevancia que han tenido en la Comunitat Valenciana.

Tal y como establece el grupo de trabajo sobre estrategias integradas en actuaciones de desarrollo urbano sostenible de la Red de Iniciativas Urbanas, estas estrategias establecen medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas. Por tanto, sirven de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente y por tanto han de adaptarse a la realidad territorial y a la estructura institucional y de gobernanza. Como elementos básicos en estas estrategias, entre otros, debe incluirse la identificación inicial de problemas, un análisis integrado, un diagnóstico y definición de resultados esperados, la delimitación del ámbito de actuación, el plan de implementación de la estrategia y definición de indicadores, contando a lo largo de todo el proceso con la participación pública y buscando la máxima implicación de los agentes locales.

Recientemente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio ha publicado el Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS), que permite identificar áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana, y la *Estrategia de Regeneración Urbana de la Comunitat Valenciana*, que da directrices a los municipios de cómo abordar de manera sostenible e inclusiva un Área de Regeneración Urbana, siguiendo las premisas de la Agenda Urbana Europea. El *Documento de directrices para el desarrollo de estrategias de regeneración urbana para municipios de la Comunitat Valenciana*, marca las directrices fundamentales para la formulación e instrumentación de las estrategias de regeneración en los municipios de la Comunitat. El documento identifica la secuencia de acciones necesarias para un proceso de regeneración, estableciendo cuatro fases distintas claramente reconocibles en el proceso. Cada fase incluye un conjunto de herramientas que los gobiernos locales pueden utilizar para diseñar sistemáticamente un proceso de regeneración urbana. Asimismo se exponen experiencias en este ámbito desarrolladas en la Comunitat Valenciana.

En ciudades como París se ha ensayado, de momento solo teóricamente, modelos de densificación de la ciudad consolidada para generar las plusvalías necesarias para la regeneración de los barrios. Esta es una vía de obtención de techo para vivienda social a bajo coste para la Administración.

La modificación de la LOTUP en vías de aprobación en más de 100 artículos ha incorporado medidas específicas para fomentar la regeneración urbana en ámbitos que puedan estar obsoletos, infradotados y deteriorados, y para la edificación de solares que se mantienen especulativamente abandonados, en aras de mejorar áreas abandonadas o vulnerables por la presencia de vacíos urbanos.

Por otra parte, al albur de la Ley RRR se podrían regular protocolos de regeneración urbana que permitan aumentos de edificabilidad en áreas delimitadas como de interés público y en las que la administración participe de las plusvalías. De esta manera, se podría adquirir techo destinado a vivienda social con la ventaja de mejorar la cohesión social. Habría que regularlo con criterios sociales que pasarían por la exigencia de no desplazar habitantes y favorecer la convivencia con los nuevos llegados, complementando la intervención estrictamente urbanística con programas económicos y sociales paralelos. Se podría vincular (en el registro de la propiedad, por ejemplo) el uso de las nuevas viviendas para evitar su comercialización en un tiempo mínimo de 5 años.

Una de las dificultades a las que se tiene que enfrentar la política de vivienda aplicada a la ciudad consolidada es la multiplicidad de casos y necesidades específicas. Dada la limitación de gestión y presupuestaria, y atendiendo a la delimitación de las áreas urbanas más degradadas, la intervención debería atender prioritariamente al centro histórico (incluyendo ensanches) y la periferia urbana, en la que priman polígonos de vivienda de los años 60-70, áreas desreguladas con chabolismo, parcelaciones ilegales o autoconstrucción.

El primero de los casos es propio de todas las ciudades grandes y medianas, aunque con intensidad variable. La intervención en estas áreas deberá buscar un cierto equilibrio entre regeneración urbana y el respeto por la identidad del entorno evitando procesos de guetización o gentrificación. A este nivel, se ha de implementar medidas específicas de lucha contra la degradación y segregación espacial. Controlar la expansión de la ciudad puede ayudar a la consolidación de estos barrios si se aborda decididamente la regeneración de su tejido construido y social, y la dotación de equipamientos y dinamizadores económicos. La presión administrativa (registro de solares, por ejemplo) ayudaría a poner en el mercado bolsas vacantes.

E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables

Es indudable que la mayoría de los procesos de degradación del entorno urbano afectan a la vivienda, en la medida en que, como se ha apuntado anteriormente, no cabe restringir el derecho a la vivienda al marco estrictamente físico de la misma. Este sentido ampliado de vivienda involucra por tanto no solo su entrono inmediato, como pueda ser el edificio de viviendas, sino fundamentalmente la escala de barrio. Las prioridades, en este sentido, han de ser nuevamente fijadas por la administración autonómica de acuerdo con los diagnósticos proporcionados por las administraciones locales.

El deterioro del entorno físico y la degradación del tejido social son dos factores interrelacionados que se retroalimentan mutuamente y de los que no cabe señalar causas aisladas. Las intervenciones sobre el tejido construido que no atiendan a las necesidades de las personas allí instaladas o, viceversa, la asistencia a las personas sin la mejora de su entorno físico presenta soluciones parciales que difícilmente pueden llegar a revertir los procesos internos de estos barrios. En la literatura especializada, esta conjunción de factores sociales y físicos es la que permite delimitar lo que se ha venido llamando “barrios vulnerables”, o de acuerdo con la legislación de la Comunitat Valenciana, “barrios de acción preferente”.¹¹⁴ La prioridad es localizar estos barrios e implementar políticas de vivienda en coordinación con el resto de servicios involucrados.

En primer lugar, en el plano físico, ha de determinarse las exigencias en materia de infraestructura básica y de equipamientos, la seguridad y salubridad del entorno. El primero de los aspectos atiende a la dotación y calidad de infraestructuras como calles, luminarias, servicios de recogida de basuras... El segundo a la calidad y proximidad de servicios fundamentalmente como los centros educativos, de salud y los espacios de ocio. Es necesario, en este sentido, intervenir desde la política de vivienda detectando carencias en este orden infraestructural y, en su caso, las áreas de mayor preferencia. En cuanto a la garantía de seguridad y salubridad, si bien es cierto que en términos generales en la Comunitat Valenciana no constituye un problema generalizado,¹¹⁵ sí pueden detectarse bolsas de conflictividad, muchas veces vinculadas a la segregación y degradación urbana, en las que con frecuencia se ve comprometidos los índices mínimos de salubridad del entorno. Son factores interrelacionados. Intervenir en estas áreas, en coordinación con el resto de

En los Barrios de Acción Preferente se combinan cuestiones infraestructurales y socioeconómicas. La intervención debe ir encaminada a la mitigación y prevención de los factores de riesgo.

114. Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente.

115. Según la ENDV 2017, solo el 8,6% de los hogares perciben problemas de delincuencia o falta de seguridad en su barrio.

servicios públicos, es una condición previa para la efectividad de la intervención en el parque de viviendas.

En términos generales, en lo que a vivienda se refiere, los bajos precios de venta o alquiler suelen coincidir con barrios degradados que requieren de la intervención pública. En el plano socioeconómico son factores de riesgo la homogeneidad respecto al bajo nivel adquisitivo de la población, el aislamiento físico o simbólico del barrio o conflictividad multicultural.

Muchas acciones para intervenir en “barrios de acción preferente” o en “áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana” se han puesto ya en marcha. No obstante, caben todavía algunas acciones específicas a abordar, como puedan ser establecer un marco legislativo que regule la determinación de los barrios de acción preferente y establezca la obligatoriedad de intervención para la administración pública, con base en herramientas existentes como el VEUS u otras nuevas; localizar los barrios de acción preferente, diagnosticar sus necesidades y carencias. Se ha de establecer protocolos de intervención en los que, de manera integral y transversal, primen la inclusión social y el desarrollo local en los barrios de acción preferente.

Para ello, es necesario dotar de equipos multidisciplinares especializados a la Administración y establecer marcos de cooperación interadministrativa y público-privado, y promover herramientas de financiación mixtas, préstamos y subvenciones combinados con otras financiaciones privadas, para promover la inversión en estas áreas con un control regulado de las plusvalías. Con este fin se puede alinear los barrios de acción preferente y las áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana con la Estrategia de Especialización Inteligente de la Comunitat Valenciana, con las estrategias de selección de EDUSI y con las nuevas directrices europeas establecidas en la Agenda 2030 europea.

E2 Promoción de políticas sectoriales específicas

E2.1 Control de la gentrificación y turistificación

Los problemas derivados de la turistificación de algunas áreas urbanas son muchos. Las causas más relevantes por las que el turismo resulta en un problema son la concentración de actividades orientadas a este tipo de consumo en determinados puntos de la ciudad, la expulsión de la población y el aumento de los costes de vida.

Actualmente está en debate la inclusión de una tasa turística en las ciudades. A pesar de que hay razones a favor y en contra, una forma de minimizar los aspectos negativos podría ser destinar parte del beneficio a los barrios turísticos, compensando así los costes que tienen que asumir los ciudadanos por vivir en zonas turísticas, incluido el incremento del alquiler. Es decir, las ganancias deberían socializarse entre los vecinos más afectados.

La Ley de Turismo, Ocio y Hospitalidad de la Comunitat Valenciana contempla la posibilidad de que los municipios puedan elaborar sus propios Planes de Ordenación de los Recursos Turísticos (PORT). Permite elaborar en la región planes de intervención para delimitar zonas turísticas saturadas. No obstante, hay medidas que pueden establecerse para controlar el cumplimiento y regulación de sus principios:

- Pensar los barrios desde la lógica del residente y no desde la lógica del que usa el espacio de forma menos habitual
- Para evitar que se rompa el equilibrio entre vecinos y turistas, una ordenación que regule el ratio máximo de apartamentos de alquiler por edificio y prohíba el uso turístico en algunos edificios
- Contar con la suficiente capacidad financiera para paliar las externalidades negativas del turismo, así como para apoyar las estructuras comunitarias y fomentar los espacios inclusivos para los vecinos
- Fomentar la calidad de la oferta de apartamentos turísticos, sobre todo en áreas turísticas maduras

La gentrificación y turistificación son fenómenos urbanos crecientes que pueden ser combatidos con diversos mecanismos que antepongan los derechos de los residentes.

El modelo de ocupación disperso del territorio fomenta una sociedad del consumo de gran impacto medioambiental, erosiona los lazos de convivencia y supone un coste añadido para la Administración.

- Fomentar la calidad y frecuencia de las inspecciones sobre los apartamentos turísticos
- Establecer y ejecutar sanciones y perseguir intensamente el fraude fiscal
- Determinar un uso residencial turístico en los planes generales de ordenación urbana, en lugar de uso terciario, para limitar los ruidos y otras servidumbres asociadas al uso terciario
- Fomentar la coordinación de las municipalidades y del gobierno autonómico en relación al registro de apartamentos turísticos
- Endurecer los acuerdos con plataformas como Airbnb para que la información sea más transparente, y contribuya en el cumplimiento de la legislación vigente
- Establecer la figura de “zona saturada restringida”

E2.2 Promoción de la movilidad sostenible

El modelo territorial de la Comunitat Valencia tiene una crucial influencia en materia de vivienda. Frente al modelo urbano de estas dos últimas décadas, el modelo territorial ha de fundamentarse en la promoción de la ciudad compacta, crear nuevas centralidades urbanas a escala territorial (potenciando aquellas áreas con déficits de infraestructuras) y evitar las centralidades que provocan procesos de migración y despoblamiento.

Para ello son necesarias la organización supramunicipal y la revisión del modelo de movilidad. Si bien es cierto que, en general, el transporte público ha de ser mejorado, para una cohesión territorial compatible con una política de vivienda centrada en el interés común el modelo de movilidad ha de ser revisado. A nivel técnico, la red de transporte público es altamente inadecuada para los nuevos modelos de movilidad. Se ha de consolidar, mejorar la coordinación de la red de transporte público priorizando la proximidad y la accesibilidad, frente a criterios de movilidad y transporte. La red de proximidad debe desarrollarse en paralelo con las grandes infraestructuras, especialmente allí donde se detecten en la actualidad carencias (bolsas de territorio prácticamente incomunicado, colapso de las áreas metropolitanas...).

La movilidad urbana sostenible y eficiente es uno de los 12 objetivos de la Agenda Urbana Europea, la cual promueve la promoción del transporte público y de formas de movilidad blandas (caminar, la bicicleta); la promoción de modos de transporte accesibles para personas con movilidad reducida y mayores, jóvenes, niños, etc.; y el desarrollo de un transporte eficiente con buena conectividad interna (local) y externa (regional). En el *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento español* se enumeran tres estrategias de diseño para orientar la movilidad:

En primer lugar, conviene reducir las distancias de uso, favoreciendo la red de redes a distintas escalas. Crear un modelo de ocupación territorial y ciudad compacta frente a la dispersión de los asentamientos urbanos es el primer paso. De este modo, se reducen las necesidades de movilidad mediante una relación más adecuada entre espacios de residencia, trabajo, ocio y equipamientos. El urbanismo de proximidad facilita el uso de los medios de transporte alternativos al automóvil y libera espacio público al automóvil motorizado para convertirlo en espacio público de uso múltiple para todos los ciudadanos, sin jerarquías. Además, puede ayudar a fomentar la convivencia en el espacio público como lugar de encuentro y favorece la diversidad. Los criterios recomendados son:

- Asociar residencia y empleo
- Establecer plataformas logísticas de distribución en cada barrio
- Reservar espacios para comercialización de productos locales
- Reducir las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de la ciudad

En segundo lugar, conviene potenciar los medios de transporte no motorizados y no contaminantes. Para establecer una jerarquía de prioridades en la política de gestión de una ciudad es necesario definir los criterios de evaluación dando preferencia a las soluciones que benefician a la mayoría de la sociedad, como aquellas que no contaminen el medio ambiente. Se puede concluir recomendando las siguientes estrategias de diseño:

- Integrar las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes

- Aumentar el espacio disponible para el peatón
- Construir redes peatonales y ciclistas de barrio
- Reducir el tráfico a base de combustibles fósiles
- Reducir velocidad del tráfico motorizado privado
- Reducir la superficie destinada al vehículo privado

En tercer lugar, conviene reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público. Dentro de una ciudad, el transporte público debería ser el medio de transporte motorizado predominante. Además, se debe fomentar la democratización de la movilidad a partir del aumento de la eficacia de los modos de transporte más económicos y al alcance de todos los grupos de edad: transporte público, bicicleta y a pie. De esta manera, aumentan la movilidad para toda la población, independientemente de su edad o nivel de renta. Se recomienda como estrategias de diseño:

- Establecer una oferta adecuada de transporte público a escala urbana
- Construir redes integradas de transporte
- Restringir el uso del vehículo privado
- Limitar las plazas de aparcamiento para vehículos privados

Para fomentar estos principios, en la Comunitat Valenciana se ha puesto en marcha la Agencia Metropolitana del Transporte, que tratará de coordinar a escala metropolitana los planes de movilidad municipales en aras de una movilidad más sostenible.

E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género

El artículo 31 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, recoge tanto el acceso a la vivienda en igualdad de condiciones, como el deber por parte de las administraciones públicas de tener en cuenta la perspectiva de género para el diseño de la

ciudad, de las políticas urbanas y del planeamiento urbanístico. Igualmente, la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, explicita que los poderes públicos valencianos adoptarán las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta asignados según el género, con la finalidad de eliminar los prejuicios, los usos y las costumbres de cualquier índole contrarios al principio de igualdad.

El objetivo del urbanismo con perspectiva de género es repensar las ciudades y los barrios guiados por la idea de poder desarrollar las diferentes esferas de la vida (el trabajo, el ocio, las tareas del hogar, el transporte, la educación, la cultura, la sanidad, el deporte) en igualdad de oportunidades. La perspectiva de género aplicada al urbanismo significa poner en igualdad de condiciones las exigencias derivadas del mundo productivo y las derivadas del mundo reproductivo y de cuidado, es decir, las necesidades cotidianas de atención a las personas (niños, ancianos, discapacitados).

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio publicó en el año 2017 el SET para introducir la perspectiva de género en el proceso urbano, en el que se recopila la información en materia de arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género. Con este documento, se pretende impulsar la obligación de integrar el enfoque de género en todas las fases del proceso urbanístico, desde el diseño, la participación, la planificación y la ejecución, hasta la evaluación y el seguimiento. El documento determina unas líneas básicas que resumen la problemática existente, una serie de objetivos de partida y unos ejemplos de actuación que se pueden adoptar en cada una de las siete áreas temáticas en que se estructura, que a continuación se enumeran: Modelo de ciudad, Percepción de seguridad, Espacios públicos y accesibilidad, Movilidad, Vivienda, Representatividad y señalización urbana y Participación ciudadana.

La perspectiva de género aplicada al urbanismo tiene como objetivo la creación de unos espacios y una ordenación urbana que resulten adecuados para las labores del cuidado y la vida cotidiana en general.

F1 Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental

- F1.1 Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados, de bajo impacto medioambiental
- F1.2 Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas
- F1.3 Desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente

F2 Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad

- F2.1 Fomento del mercado de materia primas secundarias
- F2.2 Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda
- F2.3 Metabolismo circular de las ciudades

F3 Gestión eficiente de los recursos ya utilizados

- F3.1 Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de residuos
- F3.2 Regeneración continua de la vivienda
- F3.3 Uso intensivo del patrimonio construido

F

**Instaurar un modelo
de economía circular
en la vivienda**

257

Una parte importante del consumo de recursos naturales está directa o indirectamente relacionada con la construcción y uso de los edificios. La mitad de las materias primas extraídas y de la energía utilizada, la tercera parte del agua consumida y en torno al 35% del total de residuos generados son algunos de los impactos medioambientales vinculados con las diferentes fases del ciclo de vida de los edificios.¹¹⁶ La presión producida depende tanto del proceso de fabricación de los materiales empleados como de su implantación y diseño, el proceso constructivo empleado, el uso y mantenimiento a lo largo de su vida útil y, por último, el tratamiento y la gestión que se realice de los residuos o recursos ya utilizados.

La economía circular persigue mantener la utilidad y el valor de los productos, los materiales y los recursos durante el mayor tiempo posible, y generar la mínima cantidad posible de residuos. Para ello, el sistema productivo de carácter lineal implantado en el sector de la construcción debe dejar paso a un modelo circular, muy especialmente en lo referido a la vivienda. Esta transición no es solo una necesidad, sino también una oportunidad para el sector, ya que es necesario responder a la falta de materias primas, la sostenibilidad y la eficiencia energética a través de la competitividad y la innovación.

Contexto

Con el objetivo fundamental de facilitar y promover la transición hacia la economía circular, la Comisión Europea diseñó en 2015 su Plan de Acción para la Economía Circular, COM (2015) 614 final,¹¹⁷ bajo el lema “cerrar el círculo”. En este contexto europeo y global, la elaboración de la Estrategia Española de Economía Circular¹¹⁸ representa el marco estratégico y de actuación imprescindible para facilitar y promover la transición hacia la economía circular a partir de la colaboración entre la Administración general del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y los demás agentes implicados, en especial, productores y consumidores de bienes. En el contexto autonómico, el Consell de la Generalitat va a impulsar un Pacto Valenciano para promover la economía circular, en el que participarán empresarios, asociaciones de consumidores, ayuntamientos y partidos políticos.

Ámbito de aplicación

El problema se manifiesta a distintas escalas: la transformación de la industria, la regeneración sostenida de la vivienda como producto final y el control del crecimiento urbano.

La industria de la construcción es uno de los mayores consumidores mundiales de materias primas y genera abundantes residuos que solo se reciclan en una pequeña parte. Disminuir estas cantidades impactaría positivamente en la sostenibilidad. Por eso es importante que los materiales y productos de construcción tengan una vida circular, sean reciclables, reutilizables y que no generen residuos.

El edificio y la vivienda, entendidos como producto final del sector de la construcción, deben diseñarse, consumirse y reutilizarse de manera que se regeneren indefinidamente, incorporándolas de nuevo al parque edificatorio. Es decir, que se puedan adaptar y rehabilitar para atender nuevas necesidades y modos de habitar

A nivel urbano hay que evitar que la construcción de viviendas siga suponiendo el crecimiento de las ciudades, perdiendo territorio natural en vez de renovar, reutilizar y poner en valor el tejido urbano construido que ya existe.

Etapas

Transformar el concepto tradicional de producto perecedero a recurso que presta un servicio y que puede ser reutilizado o reciclado implica cambios en cada etapa de la cadena de valor; desde la producción, el consumo, la reparación y la reelaboración, la gestión de los residuos y la reintroducción de las materias primas secundarias en el ciclo en sus tres etapas.

Empezando por la fase de diseño y producción, el diseño inicial determinará del futuro comportamiento de los productos a lo largo de su vida útil; su reciclabilidad, reutilización y deconstrucción deben condicionar las decisiones de proyecto y producción.

En la fase de uso de los recursos es fundamental minimizar los consumos y fomentar un adecuado mantenimiento para alargar su vida útil. Es necesario promover nuevas maneras de consumir basadas en los productos durables y reutilizables, el derecho al uso frente derecho a la posesión y el consumo colaborativo.

Por último, en la fase de gestión de los recursos consumidos, frente a la economía lineal de fabricar/consumir/tirar, en una economía circular los productos deben reciclarse, reutilizarse, transformarse para volver a incorporarlos al mercado, minimizando así el consumo de recursos y el crecimiento descontrolado.

A cada una de estas etapas corresponden sendas líneas de acción principales: diseño y producción, consumo, y gestión de los recursos ya utilizados. En cada una de ellas se establecen a continuación las actuaciones propuestas para cada uno de los ámbitos de actuación: materiales y productos de construcción, edificación y vivienda, y urbanismo y territorio.

116. COM (2014) 0445 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Oportunidades para un uso más eficiente de los recursos en el sector de la construcción.*

117. COM (2015) 614 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular.*

118. Borrador para información pública. *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular (2018).*

F1 Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental

Para implementar un modelo hipocarbónico y competitivo en el sector de la construcción se debe considerar el impacto global de los edificios contemplando todas las fases de su vida útil a todas las escalas. Más allá del diseño y las soluciones constructivas empleadas en el edificio hay que tener en cuenta otros factores relacionados con el proceso de producción de los materiales, el entorno inmediato o el modelo urbanístico en el que se integra.

El diseño inicial determinará el futuro comportamiento de los productos a lo largo de su vida útil. Su reciclabilidad, reutilización y deconstrucción deben condicionar las decisiones de proyecto y producción. El proceso productivo de los sistemas constructivos y la ejecución de las obras deben planificarse de manera que supongan el mínimo impacto medioambiental. Asimismo, las ciudades y el territorio constituyen recursos finitos que deben gestionarse de manera eficiente. El parque edificado constituye a este respecto el principal potencial para renovarse e integrarse de nuevo en el mercado circular.

F1.1 Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados de bajo impacto medioambiental

En lo que se refiere al desarrollo de materiales y productos de construcción, es esencial apostar por nuevos diseños, formas de producción y modelos de negocio más sostenibles y competitivos. El uso eficiente de los recursos, la optimización en los consumos energéticos y la introducción de prácticas innovadoras en los procesos industriales pueden contribuir notablemente a minimizar los impactos asociados a esta etapa inicial.

Una forma de reducir los recursos empleados en la fabricación de materiales de construcción consiste en obtener materias primas secundarias a partir de los residuos procedentes de productos ya utilizados, confiriéndoles un nuevo uso. Para avanzar en este sentido es importante invertir en nuevas tecnologías que permitan aumentar la vida útil de los materiales más allá de la fase de demolición del edificio en el que hayan sido utilizados, facilitando su reutilización y reciclaje.

Por otro lado, la industrialización y el desarrollo de sistemas constructivos prefabricados que permitan ser desmontados al finalizar su periodo de uso facilita su posterior reutilización. La posibili-

dad de deconstrucción y, por lo tanto, la reciclabilidad de los sistemas empleados en la ejecución de los edificios dependerá de la elección de las materias primas utilizadas, de su naturaleza y origen, y de la forma en la que éstas son incorporadas en el producto final. Además, todo ello influirá en el potencial de los residuos generados para poder ser integrados de nuevo en el circuito productivo.

La Unión Europea ha establecido la estrategia que se debe aplicar para gestionar los residuos de forma óptima, a partir del principio de las 3 "R" (Reducir, Reutilizar, Reciclar), ampliando estas actuaciones con dos fases más en las que se incluye la valorización energética y el vertido seguro.¹¹⁹ Por lo tanto, además de considerar los residuos como materia prima, es importante fomentar la valorización energética de los residuos no aprovechables y facilitar la simbiosis industrial de modo que los residuos de un sector puedan transformarse en insumos de otra actividad productiva.

Para propiciar la transición de la industria de la construcción hacia un modelo eco-eficiente es necesario invertir en tecnologías y modelos empresariales innovadores que apuesten por nuevas formas de consumo y producción. Según el informe del Observatorio de los ODS para 2018, "Las empresas españolas están muy lejos de adoptar los principios de la economía circular en sus procesos. Las medidas más generalizadas son el reciclaje y la reutilización, pero todavía están por llegar cambios disruptivos como la prefabricación."¹²⁰

Este cambio podría verse estimulado a través de instrumentos económicos, como pueden ser determinados beneficios fiscales o incentivos que hagan que el tejido empresarial se sienta alentado para implementar estas medidas en sus procesos. Otro aspecto clave es la inversión en programas de investigación, desarrollo e innovación que contribuyan a generar conocimiento sobre nuevos materiales de construcción con prestaciones de bajo impacto ambiental y la definición de mecanismos para acercar la forma de implementarlas en los procesos actuales. De hecho, tal como establece la Estrategia de Especialización Inteligente para la Investigación e Innovación en la Comunitat Valenciana (RIS3-CV), uno de los principales objetivos relacionado con la vivienda y su entorno se centra en el desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados, con nuevas aplicaciones de valor añadido, de forma sostenible y eco-eficiente, cuyos beneficios redunden en el usuario.

Estrategias como la obtención de materias primas secundarias, desarrollo de sistemas constructivos prefabricados o el desarrollo de nuevos materiales pueden colaborar en el fomento del bajo impacto medioambiental en la construcción.

119. Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.

120. Observatorio ODS. Fundación "La Caixa", ESADE (2018), *La contribución de las empresas españolas a los objetivos de desarrollo sostenible*.

Por otra parte, además de mejorar e incrementar la oferta, es necesario actuar del lado de la demanda, poniendo en valor las propiedades medioambientales de estos productos a través de iniciativas que faciliten su introducción en el mercado. Contribuir a promocionar las empresas cuyo modelo de negocio esté basado en el reciclaje de materiales y sistemas o apoyar la difusión de catálogos de materiales y sistemas constructivos realizados a partir del análisis de su durabilidad, impacto ambiental y reciclabilidad, son instrumentos potenciales para mejorar la sensibilización y la educación medioambiental en el sector de la construcción.

F1.2 Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas

Además de incidir en la fase de producción, revisar los criterios que rigen en el diseño de los edificios de viviendas puede colaborar notablemente en la reducción del impacto medioambiental, minimizando el consumo de recursos y la producción de residuos, o alargando la vida útil de los mismos tanto con criterios de durabilidad como criterios de adaptación y flexibilidad en su uso.

La eficiencia en el consumo de agua, el ahorro de energía, el uso de energías renovables, la utilización de materiales y sistemas constructivos de bajo impacto ambiental, la minimización de los residuos de obra y su valorización, así como el diseño pasivo y bioclimático de las viviendas, pueden propiciar la reducción del impacto en el medioambiente que la construcción o rehabilitación de viviendas pueda tener. En definitiva, diseñar los edificios de viviendas con criterios de sostenibilidad y alta eficiencia energética.

En los próximos años, el diseño de los edificios vendrá determinado por los requisitos de eficiencia energética establecidos en la Directiva Europea 2018/844,⁶ que modifica directivas anteriores en las que ya se exigía que, a partir de 2020 todos los edificios residenciales de nueva construcción deben ser nZEB (nearly Zero Energy Building), adelantándose a 2018 para los edificios públicos. Estos edificios deberán cumplir con un nivel muy alto de confort a partir de un bajo consumo de energía procedente de fuentes renovables, de modo que exista un equilibrio entre la cantidad de energía demandada y la que se genera de forma sostenible.

Esta nueva Directiva obliga a los Estados miembro a establecer una estrategia de renovación de edificios residenciales y no residenciales, públicos y privados, a largo plazo (año 2050), incluyendo hitos indicativos para los años 2030, 2040 y 2050. El objetivo es que el parque de edificios en el año 2050 sea altamente eficiente energéticamente y descarbonizado.

Así pues, es necesario promover herramientas y estudios que ayuden a definir la hoja de ruta que oriente las futuras políticas e inversiones en materia de vivienda hacia los objetivos fijados por la Unión Europea. En este sentido, la rehabilitación energética de los edificios supondrá un motor de cambio clave en la consecución de una economía hipocarbónica. Cada estrategia englobará, entre otros contenidos, una visión general del parque inmobiliario y la cuota prevista de edificios renovados en 2020, políticas y acciones destinadas a estimular la renovación de los edificios existentes, así como las medidas e indicadores de progreso mensurables establecidos a partir de los objetivos que se espera alcanzar.

En el campo de la edificación, además de la eficiencia energética, el uso sostenible de los recursos naturales exige la optimización en la utilización de los recursos disponibles, como el agua y los materiales; la correcta gestión de los residuos generados; y el establecimiento de determinados criterios en el diseño, el uso y mantenimiento de los edificios que pueden limitar la demanda de dichos recursos.

Para dar impulso al diseño de viviendas con criterios sostenibles se dispone en el mercado de sellos de certificación ambiental. La certificación medioambiental de los edificios permite poner en valor las mejoras que, con criterios sostenibles, se han incorporado en el diseño de un edificio. Ofrece asimismo información fiable y contrastada a los usuarios de las viviendas, y da respuesta a la demanda de la sociedad en temas medioambientales.

Por otro lado, el impacto medioambiental de los edificios puede atenuarse mediante la introducción de tres criterios: la durabilidad, la deconstrucción y la flexibilidad. Incluir en el diseño de las viviendas criterios de durabilidad, es decir, la conservación o permanencia en el tiempo de sus prestaciones iniciales puede alargar su vida útil y, por consiguiente, reducir considerablemente las necesidades de nueva producción. El concepto de deconstrucción concibe la demolición de for-

Diseñar los edificios de viviendas con criterios de sostenibilidad y alta eficiencia energética implica introducir en los procesos los criterios de durabilidad, deconstrucción y flexibilidad.

ma selectiva para preservar el medio ambiente. Para ello, en el diseño deben integrarse sistemas constructivos prefabricados que permitan su desmontaje al finalizar su periodo de uso y posterior reutilización. Incluir el criterio de flexibilidad en el diseño de viviendas permitiría, por último, adaptarlas a las necesidades de los usuarios y que puedan ser transformables cuando estas necesidades varíen. Actualmente la vivienda se caracteriza por ser un espacio excesivamente rígido, sin posibilidad de ser transformado de forma asequible.

Introducir estos procesos y modelos de edificación en un sector tan tradicional y poco tecnológico como es la construcción supone un reto que hay que abordar a través de instrumentos de diversa naturaleza (normativos, financieros, de sensibilización, etc.) que actúen sobre los diferentes agentes implicados. Hay que favorecer igualmente que los consumidores, mediante la información y la educación, sean capaces de valorar la calidad de una vivienda, diferenciar los aspectos más relevantes a tener en cuenta, y elegir con criterios de sostenibilidad, generando así una nueva demanda de viviendas que cumplan con estas características. Por otro lado, los técnicos deben tener a su disposición la información necesaria que facilite la transición hacia un modelo constructivo más competitivo, basado en el concepto de economía circular. Una medida interesante es la creación de un Registro por la Economía Circular que recoja información básica sobre varias categorías, productos, servicios y buenas prácticas, que contribuyan a favorecer la economía circular en el sector.

Todo ello pasa por una implicación activa de las administraciones, difundiendo este necesario cambio de perspectiva y ejerciendo una función ejemplarizante en el parque público de viviendas.

F1.3 Desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente

Actualmente el 50% de la población mundial (80% en Europa) vive en las ciudades y se prevé que para el año 2050 esta cifra aumente hasta el 75%, con la consiguiente presión medioambiental que supone. Las ciudades consumen tres cuartas partes de la energía y de los materiales extraídos y generan una gran cantidad de emisiones y residuos que no vuelven a formar parte del circuito productivo. Si bien es cierto, por una parte, que las áreas urbanizadas con alta densidad edificatoria contribuyen a acentuar los impactos medioambientales, no lo es menos que la concentración

de tantas personas compartiendo un mismo territorio hace que los núcleos urbanos presenten un alto potencial para lograr el cambio de paradigma que la economía circular propone. Las ciudades son el centro de la economía global, de la innovación y de la productividad, por lo que cualquier acción desarrollada a esta escala cuenta con el efecto catalizador propio del entorno urbano.

El objetivo principal pasa por reducir la huella ambiental urbana, definiendo un nuevo modelo de producción y gestión que optimice los flujos de energía y materiales que consumen las ciudades y sus habitantes. El metabolismo urbano debe tender a un modelo circular en el que los ciclos de materia se cierren, evitando los residuos o convirtiéndolos en subproductos que funcionen como nuevos recursos. Para ello el objetivo principal pasa por reducir la huella ambiental urbana, optimizando el consumo de recursos naturales y materias primas y, sobre todo, reduciendo los residuos generados y facilitando su reinserción en el proceso productivo.

Para paliar los efectos negativos es conveniente tener en cuenta las condiciones propias del lugar para introducir criterios bioclimáticos y sostenibles en el diseño de los nuevos espacios públicos, de modo que se aproveche al máximo los recursos naturales. Una estrategia para reducir el efecto de "isla de calor" en entornos urbanos, por ejemplo, consiste en potenciar la calidad y cantidad de infraestructuras verdes en la planificación de las ciudades, utilizar ciertos materiales o implementar medidas de mejora que contribuyan a mitigar este efecto. Estas decisiones, propias de la fase de planificación urbana, forman parte de las competencias de gobiernos autonómicos y locales, y resultan clave para fomentar un modelo de ciudad sostenible. Es, por tanto, responsabilidad de las administraciones públicas ejercer una función ejemplarizante e introducir criterios de diseño sostenible en los proyectos urbanos o incorporar aspectos sociales, éticos y ambientales en la compra y contratación pública para el diseño, construcción y mantenimiento de las infraestructuras urbanas, así como promover modelos de pliegos y licitaciones que contemplen y valoren estos aspectos. En este sentido, fomentar el modelo de compra verde para la contratación de suministros o de servicios permite introducir en las obras públicas aspectos vinculados con la eficiencia energética, el uso de productos reciclables o la adecuada gestión de los residuos, entre otros. Una forma de apoyar y reconocer a las empresas que introducen estos criterios en su modelo de negocio, además de tener prioridad en la contratación de sus servicios, consiste en promocionarlas a través de plataformas o registros públicos que pongan en valor estos aspectos.

La implantación de una economía circular en la vivienda en general no puede realizarse sin el fomento de un nuevo modelo urbano que introduzca criterios bioclimáticos en el diseño urbano, y en la producción y la gestión de los flujos de energía y materiales.

Por otro lado, fomentar la innovación, a través de proyectos de investigación centrados en las ciudades permite avanzar en un enfoque de carácter circular para las ciudades del futuro, probar y validar soluciones y modelos de gestión alternativos. Asimismo, tal y como establece la Estrategia de Especialización Inteligente para la Investigación e Innovación en la Comunitat Valenciana (RIS3-CV), “la construcción y demás empresas vinculadas al desarrollo del entorno urbano deben incorporar progresivamente el concepto de smart cities (ciudades inteligentes y sostenibles), que combina aspectos medioambientales y energéticos con movilidad y TIC”.

En definitiva, es importante tener en cuenta estos criterios en los nuevos desarrollos, pero sobre todo es necesario priorizar la regeneración urbana frente a los procesos de creación de nuevas zonas urbanizadas, ya que ello permitirá reducir notablemente los impactos medioambientales asociados.

F2 Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad

En la fase de uso de los recursos es fundamental minimizar los consumos y fomentar un adecuado mantenimiento para alargar su vida útil. Es necesario promover nuevas maneras de consumir basadas en los productos durables y reutilizables, el derecho al uso frente derecho a la posesión y el consumo colaborativo.

267

F2.1 Fomento del mercado de materias primas secundarias

El objetivo principal de este eje de actuación es impulsar el mercado de las materias primas secundarias en el sector de la construcción a través de acciones que fomenten el uso de los recursos procedentes de la reutilización y reciclaje de residuos. Actualmente la circulación y aplicación de este tipo de materiales se encuentran limitados por una serie de factores económicos, normativos y sobre todo por barreras de carácter sociocultural.

Uno de los principales obstáculos que encuentran los productos reciclados para introducirse con más fuerza en el mercado es la percepción que de ellos tiene la sociedad sobre su calidad o prestaciones. Por este motivo, es necesario promover iniciativas que provoquen un cambio en los patrones de consumo, basado en el aumento de confianza en la calidad de estos productos. Un mecanismo para mejorar la percepción pasa por demostrar, a través de datos objetivos y fiables, la solvencia de estas soluciones y poner en valor la componente medioambiental añadida.

En este sentido, la carencia de normativa específica que los regule o de información sobre las características técnicas de estos productos puede suponer una traba para su uso. Así pues, la existencia de bases de datos imparciales que registren materiales, productos y sistemas constructivos reciclados, con etiqueta ecológica o cualquier otra característica que favorezca un comportamiento sostenible, puede contribuir a su implantación. Por otro lado, es necesario incidir en acciones de formación específica sobre temas relacionados con la utilización de materiales de construcción reciclado, así como desarrollar módulos experimentales de reciclaje profesional para capacitar a los trabajadores del sector de la construcción en las nuevas demandas de la economía circular y el empleo verde.

Para impulsar el mercado de las materias primas secundarias en el sector de la construcción han de establecerse bases de datos imparciales y medidas normativas y financieras.

Por otro lado, aun sigue teniendo fuerza la idea de que los productos reciclados son más caros que los materiales tradicionales. Esto, en parte, es debido a una serie de deficiencias sistémicas del mercado por las cuales el coste del daño ambiental no se internaliza en las tasas de los vertederos ni en el precio del material virgen. Además, existe un desequilibrio de incentivos en la cadena de valor de los residuos, donde el coste de dismantelar, separar y transformar los residuos se produce principalmente en la fase de demolición, mientras los eventuales beneficios derivados de la utilización de materiales reciclados se acumulan en la fase de producción.¹²¹

Para ayudar a superar estas barreras se deben adoptar políticas específicas que combinen medidas normativas junto a instrumentos financieros, de forma que se generen reacciones significativas en el mercado. El compromiso de las administraciones con la compra y contratación pública verde o ecológica, por medio de la cual las autoridades públicas adquieren productos, servicios y obras con un impacto reducido durante su ciclo de vida, constituye un instrumento clave para lograr esa transformación. Asimismo, es importante fomentar el uso de materiales reciclados o de prácticas que permitan reducir los residuos que se generan en las obras de construcción, a través de beneficios fiscales o subvenciones que estimulen su implantación.

F2.2 Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda

En la fase de uso de las viviendas se deben establecer medidas que reduzcan el consumo de recursos, tanto los derivados directamente del consumo de los usuarios (agua y energía, fundamentalmente), como aquellos derivados de la infrautilización de las viviendas o de su falta de mantenimiento. En lo que respecta a la última, se puede corregir esta situación fomentando modelos de tenencia que primen el uso sobre la propiedad, como es el mercado de alquiler de viviendas. Se trata de intercambios económicos que superan la linealidad de la economía de la compra y favorecen la reutilización. En efecto, no puede justificarse el gran número de viviendas deshabitadas en la Comunitat Valenciana, ante el deterioro ambiental y desaprovechamiento de recursos que esto supone. Movilizarlas hacia el alquiler social podría potenciar la inclusión y cohesión socio-residencial, la sostenibilidad ambiental y económica del parque de viviendas existentes, así como la eficiencia y eficacia de los recursos empleados.

121. COM/2014/0445 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones oportunidades para un uso más eficiente de los recursos en el sector de la construcción.*

Por último, otra medida encaminada al fomento de modelos alternativos es la potenciación de la movilidad entre viviendas como alternativa a la flexibilidad en el diseño de la vivienda: facilitar las transacciones para que las personas, bien sean usuarias o propietarias, puedan cambiar fácilmente de vivienda según sus necesidades.

Por otra parte, reducir el consumo de recursos pasa por minimizar los consumos durante el uso de la vivienda. Es evidente que el diseño del edificio va a determinar los consumos de energía y agua de las viviendas, no obstante, los usuarios pueden adoptar medidas y acciones complementarias para conseguir un uso responsable de los recursos y así contribuir a minimizar el impacto ambiental. Es necesario por tanto dar información y concienciar a los consumidores sobre las actuaciones adecuadas para reducir los consumos en una vivienda, a través de campañas divulgativas, plataformas web informativas, guías de uso, etc. Además, las medidas adoptadas repercutirán en un ahorro económico en las facturas de electricidad, gas y agua de los consumidores.

Concienciar a los usuarios para que, a la hora de reformar o rehabilitar su vivienda, tengan en cuenta estos aspectos y mejoren la eficiencia de sus viviendas, es clave para que el parque de viviendas evolucione hacia una economía sostenible y de bajo impacto ambiental. Esta medida, complementada con el fomento de la inspección y mantenimiento de los edificios puede permitir alargar su vida útil ya que mejora el estado de conservación de los edificios e impulsa su rehabilitación, en caso necesario. En el eje estratégico *D. Impulsar un modelo social de la rehabilitación* se definen con más detalle los instrumentos y acciones necesarias para fomentar la inspección y el mantenimiento de las viviendas.

F2.3 Metabolismo circular de las ciudades

El grado de sostenibilidad de las ciudades depende de la eficiencia en la utilización de sus recursos para satisfacer las demandas de la sociedad, manteniendo en todo momento un nivel de calidad de vida aceptable de todos sus habitantes. Este planteamiento, implica la necesidad de cerrar los ciclos de vida de los productos, los servicios y los recursos naturales para encontrar el equilibrio. Los ecosistemas urbanos son sistemas abiertos que dependen de las zonas circundan-

La tenencia en alquiler, los usos colaborativos y la reducción del consumo asociado a la vivienda son las claves propiciadas desde la economía circular.

Promover el metabolismo circular en el uso y gestión de las ciudades implica principalmente fomentar el consumo eficiente de los recursos y la gestión cíclica de los residuos.

tes para el abastecimiento de recursos y para el vertido de los residuos generados, con el consiguiente impacto que ello produce en la naturaleza. El primer paso para minimizar el impacto de las ciudades pasa, pues, por adoptar una estrategia integrada basada en la optimización y reducción del consumo de recursos naturales, principalmente las materias primas no renovables, el agua y la energía, minimizando la producción de residuos y la generación de emisiones atmosféricas y de otros contaminantes.

Las ciudades son sistemas altamente dependientes de la energía para su funcionamiento. La producción de la energía que necesitan dependerá de la disponibilidad de recursos naturales, en ocasiones no renovables, e influirá en la generación de residuos y emisiones que no vuelven a integrarse en ningún ciclo productivo. Por tanto, uno de los principales objetivos a conseguir consiste en minimizar y racionalizar el consumo energético de las ciudades, fomentando el uso de energías renovables y el ahorro energético, tanto en su producción como en su distribución y consumo.

Las pautas de movilidad urbana es una de las amenazas más importantes con las que se enfrentan los modelos de urbanismo sostenible. El desplazamiento por medio de vehículos motorizados, pese a representar una parte reducida del cómputo global, conlleva una serie de problemas y costes ambientales, sociales y económicos. Alguno de los efectos más evidentes de esto son la contaminación atmosférica y acústica o con el consumo energético a partir de combustibles fósiles. Pero también existen costes sociales y económicos derivados de la planificación y gestión de las redes de transporte en las ciudades, como es la ocupación del terreno urbano por parte de infraestructuras para el tráfico privado o los problemas derivados de la congestión vehicular. Es, por tanto, necesario reducir la necesidad de desplazamientos y procurar que estos se realicen a través de medios de transporte más eficientes, menos contaminantes y de carácter colectivo para optimizar su utilización. Potenciar los medios de transporte no motorizados facilitando recorridos ciclopeatonales accesibles, fomentar el uso del transporte público para reducir la densidad de tráfico o promover la creación de corredores verdes urbanos son algunas de las medidas indispensables para impulsar la movilidad sostenible.¹²² Con el fin de lograr un cambio efectivo en los patrones de movilidad cabe implementar soluciones accesibles, asequibles e inteligentes que faciliten el uso de las infraestructuras urbanas y optimizar los protocolos de mantenimiento de las instalaciones a partir de la recolección y análisis de datos de las actividades y desplazamientos en las ciudades en tiempo real.

¹²². Desde la Generalitat Valenciana se ha presentado recientemente el programa estratégico UNEIX (julio 2018), dirigido a la mejora de la movilidad, infraestructuras y el transporte de la Comunitat Valenciana, que prevé importantes inversiones económicas para avanzar hacia un modelo sostenible en sus vertientes económica, social y medioambiental. Este documento define el escenario de futuro y plantea las principales líneas estratégicas de actuación a seguir en esta materia.

El agua es otro de los recursos naturales que debe ser consumido de forma eficiente en las ciudades. La gestión sostenible de este recurso pasa por definir estrategias que permitan conservar la mayor cantidad de agua dentro de su ciclo integral, a través de medidas innovadoras para su uso, vertido y posterior tratamiento y reutilización. Para todo ello, la innovación en esta materia, como pueda ser el uso de sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS), el aprovechamiento de aguas grises, las superficies permeables, etc. es cada vez más urgente.

Por último, desde el punto de vista social y cultural, existen dos aspectos a tener en cuenta en el modelo global de ciudad para garantizar su desarrollo sostenible. Por un lado, se deben favorecer políticas que fomenten la flexibilidad de uso de los espacios públicos de las ciudades para tender hacia un modelo adaptable que permita un uso permanente, evitando su abandono y obsolescencia. Por otro, hay que promover el desarrollo y la implementación de estrategias sostenibles para atenuar los impactos del turismo sobre el territorio, relacionados con la ocupación del espacio público y los efectos en el tráfico derivados del incremento en los desplazamientos.

De manera transversal, la investigación e innovación en las tres áreas de intervención propuestas para la promoción del metabolismo circular de las ciudades, a saber la movilidad, el agua y cambios socioculturales, pueden contribuir a mejorar el conocimiento de determinadas estrategias de planificación, de modo que orienten a los responsables políticos a adoptar decisiones más integradas y sostenibles. En este sentido, resulta fundamental la participación en invertir en proyectos de I+D+i y en pilotos reales para el desarrollo de herramientas de diagnóstico y estrategias de intervención que faciliten a la administración local y autonómica localizar zonas prioritarias sobre las cuales priorizar sus inversiones, a partir de la recopilación de datos reales y objetivos.

F3 Gestión eficiente de los recursos ya utilizados

Por último, en la fase de gestión de los recursos consumidos, frente a la economía lineal de fabricar/consumir/tirar en una economía circular los productos deben reciclarse, reutilizarse, transformarse para volver a incorporarlos al circuito de uso, minimizando así el consumo de recursos y el crecimiento descontrolado.

La industria de la construcción es uno de los mayores consumidores mundiales de materias primas y genera muchísimos residuos que solo se reciclan en una pequeña parte. Disminuir estas cantidades impactaría muy positivamente en la sostenibilidad. Por eso es importante que los materiales y productos de construcción tengan una vida circular, sean reciclables, reutilizables y que no generen residuos. El edificio y la vivienda, entendidos como producto final del sector de la construcción, deben diseñarse, usarse y reutilizarse de manera que se regeneren indefinidamente, incorporándolo de nuevo al parque edificatorio. Es pues necesario que se puedan adaptar y rehabilitar para atender nuevas necesidades y modos de habitar.

F3.1 Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de los residuos

Los residuos de construcción y demolición representan aproximadamente un tercio de todos los residuos generados en la Unión Europea. Consciente de su trascendencia y de que no siempre se identifican y recuperan los materiales aprovechables, la Directiva 2008/98/CE sobre residuos fija como objetivo para 2020 reciclar el 70% de los residuos de construcción y demolición, de manera que se potencie su reciclaje y reutilización y, con ello, la transición hacia una economía circular.

Para alcanzar estos objetivos es necesario contar con una estrategia integral de gestión que combine la prevención, el reciclado y la recuperación de energía, debiendo de estar enfocada hacia los siguientes frentes o líneas de actuación: mejorar el conjunto de los procesos que intervienen en el conjunto de la gestión, garantizar una correcta recogida, transporte y su posterior clasificación selectiva de los residuos, y garantizar la trazabilidad, el rastreo y la transparencia de los residuos.

Comenzando por el lugar en que se generan, es necesario disponer de procedimientos de identificación, separación y clasificación en obra que garanticen el máximo aprovechamientos de los

residuos como materias primas secundarias y minimicen el impacto medioambiental de residuos peligrosos y contaminantes. El principal factor que condiciona el aprovechamiento es la separación selectiva de residuos en obra. Separar y clasificar los materiales, in situ, proporciona una mayor cantidad de materias primas secundarias de mayor pureza y calidad, reduce los costes de transporte y evita intermediarios. Esto adquiere especial relevancia en las demoliciones dado que son las actuaciones que, con diferencia, mayores cantidades de residuos generan. Cabría por tanto definir un procedimiento específico para gestionar eficientemente los residuos procedentes de los derribos.

En segundo lugar, es necesario garantizar una correcta recogida, transporte y su posterior clasificación selectiva de los residuos en las plantas de tratamiento que posibilite su reutilización y reciclaje, con su procesamiento como material de relleno o su aprovechamiento como combustible para la generación de energía. Como ya se ha dicho anteriormente, en paralelo, es necesario fomentar la confianza en los productos del reciclado mediante normas de producto, sistemas que garanticen su calidad, y con el uso de sellos y/o distintivos de calidad o adecuación técnica. Para el adecuado tratamiento de los residuos se ha de disponer de una adecuada distribución geográfica de centros de transformación, tratamiento y reciclaje de residuos de construcción y demolición. Para ello se debe planificar la implantación de una red de instalaciones acorde a las necesidades reales de cada zona, y contar con una bolsa de reserva de espacios destinados a este tipo de instalaciones y con mecanismos ágiles de concesión de permisos para su implantación. Una red local eficiente propicia que el reciclaje sea una alternativa atractiva y rentable frente a la deposición en vertederos. En paralelo se debe fomentar el uso de plantas de reciclaje temporales e in situ y trituradoras que posibilite el tratamiento de los residuos a pie de obra a pie de obra.

Por último, en todas las fases del proceso, y muy especialmente cuando se trata de residuos peligrosos, es imprescindible garantizar la trazabilidad, el rastreo y la transparencia de los residuos, evitando impactos no deseados en el medioambiente debidos a un insuficiente y/o ineficaz control y vigilancia de los residuos. Cabe por tanto definir responsabilidades y establecer procesos de documentación y trazabilidad en todas las etapas, preferiblemente mediante registros electrónicos, que eviten dispersión de los residuos y su vertido incontrolado. Las distintas administraciones y organismos han de disponer, de manera coordinada, las herramientas informáticas

necesarias para realizar un ordenado control y seguimiento documental del proceso de gestión de los residuos.

En este contexto, la Generalitat ha de ser ejemplar con sus actuaciones, realizar una gestión responsable y contribuir en avanzar en la consecución de los objetivos. Las licitaciones públicas para la redacción de proyectos y ejecución de obras deben asumir y sistematizar criterios que exijan y promuevan el uso de materias primas secundarias procedentes de la construcción, la reforma y la demolición de edificios e infraestructuras. Se requiere un marco normativo que regule, mediante una ordenanza municipal normalizada para el conjunto de los municipios de la Comunitat, los aspectos relativos a la gestión de los residuos en cuanto a la documentación, fianzas y controles de seguimiento exigidos en la expedición de licencias de obra, rehabilitación y reforma.

Desde la administración se debe favorecer la prevención y la anticipación. Ha de propiciar, pues, condiciones de inversión favorables que mejoren el uso eficiente de los recursos naturales. Los beneficios fiscales y subvenciones pueden servir para impulsar nuevas líneas de investigación para el desarrollo de nuevos materiales reciclados, productos de construcción más eficientes, y mejoras en el diseño y la planificación de los proyectos que contribuyan a disminuir el consumo de recursos naturales, y a crear nuevas tecnologías y actividades empresariales alineadas con la economía circular. Adicionalmente, la política destinada a restringir al máximo el vertido de residuos en vertederos debe ir acompañada de una estrategia fiscal que favorezca el depósito de residuos en plantas de tratamiento y reciclaje frente a la entrega en vertederos y que fomenten e incentiven la transformación de residuos en materias primas secundarias. Estos ingresos pueden servir de motor para la promoción, desarrollo y comercialización de productos y materiales de construcción reciclados.

F3.2 Regeneración continua de la vivienda

Las viviendas en la economía circular deben posibilitar transformaciones espaciales y nuevas estrategias habitacionales sin generar residuos. Por eso, en primer lugar, cabe insistir en el fomento de la rehabilitación de edificios de viviendas y la mejora de su estado de conservación, con el fin

de que se mantengan en el mercado y no caigan en desuso. En concreto se trataría de mejorar las condiciones de habitabilidad y accesibilidad de las viviendas existentes, evitando la infravivienda y facilitando su incorporación al mercado de alquiler.

Por ello es perentorio el fomento de la cultura de la rehabilitación de la vivienda a nivel de la ciudadanía. Es necesario transmitir por qué es importante rehabilitar y mantener las viviendas, mostrando las ventajas y beneficios que se pueden obtener: mejorar la calidad aumentando el confort, evitar el derroche energético, disponer de una vivienda más accesible para las personas mayores y, además, alargar la vida de la vivienda. Ello ha de realizarse en cooperación con los agentes implicados para fomentar y facilitar el proceso de rehabilitación, apostando por un modelo colaborativo más descentralizado que apueste por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil.

En el eje estratégico *D. Impulsar un modelo social de la rehabilitación* se definen las líneas de acción y actuaciones necesarias para fomentar la rehabilitación y mejorar las condiciones de la vivienda existente.

F3.3 Uso intensivo del patrimonio construido

A nivel urbano, en consonancia con el sentido ampliado de vivienda que este *Libro Blanco* defiende, ha de fomentarse instrumentos eficaces para la definición y ejecución de estrategias de regeneración urbana que faciliten intervenciones de renovación y regeneración de barrios respetando las preexistencias más allá de criterios patrimonialistas y priorizando la permanencia de sus habitantes. Así, siguiendo la pauta marcada por la ONU en 2016 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible para conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, las áreas urbanas degradadas con alto nivel de vulnerabilidad en la Comunitat Valenciana han de ser intervenidas por medio de estrategias de regeneración urbana integrada y promover espacios públicos de calidad. Por ello es imprescindible definir un Plan Estratégico de Regeneración Urbana y redactar la Agenda Urbana Valenciana para planificar y diseñar futuras intervenciones en los municipios valencianos. Este Plan contendrá las acciones previstas para la

ejecución de una estrategia de regeneración global con el fin de remodelar a medio y largo plazo las áreas más vulnerables de la Comunitat Valenciana.

Para su definición se debe contar con un diagnóstico previo, basado en una serie de indicadores urbanos, que evalúe diferentes aspectos morfológicos, sociales y económicos para identificar el escenario real sobre el cual intervenir. El Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS) constituye, en este sentido, una herramienta básica para establecer prioridades y optimizar la toma de decisiones en materia de regeneración urbana, ya que los datos estadísticos que maneja están validados por las administraciones locales que disponen de información directa del tejido urbano y edificado. Este visor cartográfico se ve complementado con la información práctica obtenida de los resultados de diferentes proyectos de I+D+i centrados en la caracterización y diagnóstico del parque edificatorio¹²³ o la recopilación de intervenciones y experiencias urbanas que ya se han puesto en marcha en la Comunitat Valenciana.

Las autoridades deben desarrollar políticas y establecer prioridades a la hora de definir el destino de los fondos regionales y europeos disponibles para esta materia. Por otro lado, es fundamental que los municipios dispongan de unas directrices de referencia para el desarrollo de sus estrategias locales y cuenten con ayuda para impulsar futuras Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana y Rural (ARRUR), así como orientación para acceder a la financiación FEDER en sus intervenciones urbanas.

123. Véase, por ejemplo, los proyectos competitivos de ámbito europeo coordinados desde el Instituto Valenciano de la Edificación, como ACCENT, ENERFUND, REPUBLIC-MED o URBANLABS. Más información: en <http://www.five.es/proyectos-internacionales/>.

Resituvar la vivienda

G1 Diagnóstico y evaluación: Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana

- G1.1 Diagnóstico de la situación habitacional
- G1.2 Difusión y divulgación de la información
- G1.3 Seguimiento de las actuaciones y políticas en materia de vivienda
- G1.4 Foro de participación entre agentes

G2 Innovación en el diseño: CaLab

- G2.1 Registro y análisis de la actualidad en materia de vivienda
- G2.2 Investigación y experimentación sobre nuevos modelos de vivienda
- G2.3 Formación en competencias relacionadas con la vivienda

G

**Orientar la vivienda
a los retos de futuro**

279

En gran medida, uno de los retos más difíciles de salvar en política de vivienda es anticiparse a las necesidades futuras. Ello viene motivado, por una parte, por la especificidad de la vivienda en el actual contexto socioeconómico y, por otra, por la falta de soporte objetivo sobre el que disponer medidas concretas. En coherencia con el diagnóstico proporcionado en la primera parte, la vivienda en general y muy particularmente en la sociedad valenciana no satisface las demandas actuales. Los cambios acelerados en los modos de habitar, la creciente dificultad en el acceso a la vivienda y la rigidez estructural del parque de viviendas dificulta el ajuste de la vivienda a las exigencias de sus ocupantes. En segundo lugar, la falta de continuidad en las políticas públicas de vivienda se manifiesta con especial crudeza en la ausencia de órganos permanentes que proporcionen a la administración datos fiables y actualizados sobre el estado del parque de vivienda.

Para paliar esta situación y orientar la vivienda en la Comunitat Valenciana hacia los retos de futuro se recomienda la continuación medidas concretas de desarrollo de dos organismos ya constituidos: el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana y CaLab. El primero estará fundamentalmente orientado a diagnosticar y evaluar el parque de vivienda y medio urbano, en tanto que el segundo conformará una plataforma de innovación e investigación en materia de diseño de vivienda.

G1 Diagnóstico y evaluación: el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana

Toda política de vivienda ajustada a las necesidades específicas de la sociedad, avanzada en sus estrategias y eficaz en sus medidas de actuación, ha de apoyarse en datos fiables. Con tal fin, en cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera de la *Ley por la Función Social de la Vivienda* en la Comunitat Valenciana, se ha creado el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana (OHSU) dependiente de la conselleria competente en materia de vivienda. Sus funciones concretas han de ser aun reguladas, pero, en cualquier caso, estarán guiadas por aquellos recogido en la Ley. Así, el OHSU se ha creado "con la finalidad de conocer la situación en términos cuantitativos y cualitativos de la vivienda en general y de la vivienda pública en particular, la distribución territorial y la inserción en los respectivos tejidos urbanos, así como para medir, de acuerdo con los indicadores que se establezcan por reglamento, la segregación urbana existente y la adaptación de la situación de acceso a la vivienda al modelo económico determinado por las políticas públicas valencianas".

Pero, por otra parte, en la medida en que la política de vivienda tal y como reiteradamente se ha apuntado en este *Libro Blanco de la Vivienda* no puede entenderse reducida al espacio concreto de la vivienda, es necesario integrar desde la perspectiva de la "socialización de la vivienda" otros sectores de la gestión pública. El OHSU, por tanto, incluye políticas urbanas desde las claves de la inclusión, y colaborará en el diagnóstico y evaluación de las condiciones urbanas.

En suma, cabe destacar fundamentalmente cuatro objetivos a desarrollar por el OHSU. En primer lugar, diagnosticar, desde una perspectiva holística, la situación habitacional de las personas, los recursos habitacionales públicos y privados, y la segregación urbana. En segundo lugar, informar sobre los resultados del diagnóstico y el estado de la cuestión, desde el ámbito local hasta el internacional, a la Conselleria competente en materia de vivienda y al público en general. En tercer lugar, evaluar el impacto de las políticas públicas, y en particular de las políticas de la Generalitat, en materia de vivienda y segregación urbana. Por último, el OHSU velará por constituir un foro de intercambio de opiniones e intereses de los diferentes agentes involucrados en cuestiones habitacionales, tanto públicos como privados.

G1.1 Diagnóstico de la situación habitacional

Este objetivo del OHSU se realizará a partir de la recopilación, el análisis y diagnóstico de datos e información cuantitativa y cualitativa, provenientes de la Generalitat y otros organismos y entidades públicos y privados, y de la realización de encuestas y estudios propios.

Cobra especial protagonismo en este contexto, el seguimiento de la función social de la vivienda. De nuevo, esta función se abordará desde una perspectiva holística, que incluya la realidad social y económica del parque de vivienda y sus habitantes. Se deberá poner especial atención al ejercicio del derecho tal y como lo define la *Ley por la función social de la vivienda* en todas sus facetas, como pueda ser la garantía de suministros básicos y la corrección de situaciones de vulnerabilidad urbana, entre otros.

Para ello, se elaborarán indicadores propios que permitan elaborar el estudio de, por ejemplo, los precios de la vivienda y su evolución, detectar los desequilibrios entre la oferta y la demanda, y delimitar las zonas de mercado tensionado. Igualmente se establecerán indicadores sociales de exclusión a partir de las determinaciones de las leyes en materia de función social de la vivienda que puedan regular el ejercicio de derechos subjetivos, tanto en vivienda como en el entorno urbano.

G1.2 Difusión y divulgación de la información

El OHSU informará sobre los resultados del diagnóstico y el estado de la cuestión, desde el ámbito local hasta el internacional, a la Conselleria competente en materia de vivienda y al público en general, por medio de plataformas digitales, informes, jornadas, publicaciones o medios semejantes. Con tal fin, se establecerán mecanismos específicos de colaboración con CaLab, de manera que puedan ambas plataformas retroalimentarse virtuosamente.

Con arreglo a ello conviene constituir un soporte digital que posibilite el acceso a la producción institucional de datos estadísticos, estudios e informes, que sean reflejo objetivo de la realidad de la vivienda y la segregación urbana, siempre con el máximo respeto a la normativa vigente en

materia de protección de datos. Esta plataforma proveerá datos no solo a la propia administración de la Generalitat y otras administraciones públicas, sino también a sectores interesados y la ciudadanía en general. Entre otros documentos, el OHSU elaborará publicaciones de divulgación del conocimiento y de la normativa en materia de vivienda y segregación urbana, para mejorar el acceso de la ciudadana no experta al conocimiento y la regulación normativa, y fomentar su participación. Asimismo, promoverá y participará en actividades de difusión en estas cuestiones. Se priorizará en este contexto la colaboración con los consejos municipales y las Oficinas Locales de Vivienda, o cualquier otro órgano equivalente, en sus labores de seguimiento y gestión.

G1.3 Seguimiento de las actuaciones y políticas en materia de vivienda

En el contexto de la aplicación de la *Ley por la función social de la vivienda* es un objetivo prioritario del OHSU evaluar el impacto de las políticas públicas y, en particular, de las políticas de la Generalitat en materia de vivienda y segregación urbana para medir su eficiencia, eficacia, equidad y ajuste a objetivos, y garantizar la transparencia de la actuación pública. De este seguimiento pueden derivar, llegado el caso, propuestas concretas de correcciones o mejoras que velen por la función social de la vivienda atendiendo al margen presupuestario y competencial de la Generalitat. En materia legislativa y normativa, el OHSU podrá igualmente ejercer labores de asesoramiento sobre la planificación de la acción normativa en el ámbito de la vivienda y la ciudad.

G1.4 Foro de participación entre agentes

Finalmente, el Observatorio de la Vivienda y de la Segregación Urbana debe configurarse como un modo de participación, pero también como cauce para llevar los intereses de la mayoría de la sociedad a los espacios de toma de decisión, de forma bidireccional, para en su caso, proponer las medidas necesarias en cada momento. Permitirá el impulso compartido entre las Administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil organizada, con capacidad de cooperación y de cogestión en la planificación estratégica de las políticas públicas, y favorecerá que todos los agentes puedan exponer sus propuestas, demandas y sugerencias.

La plataforma de innovación e investigación en la vivienda CaLab desempeña labores fundamentalmente de registro, de experimentación y de formación.

G2 Innovación en el diseño: CaLab

Para afrontar con garantías la política de vivienda se requiere de una estructura de trabajo, permanente y especializada, que dote de continuidad a las iniciativas emprendidas en el plano político en especial en materia de innovación e investigación. En febrero de 2018, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Ordenación del Territorio presentó públicamente la plataforma CaLab, en tanto que apuesta decidida por avanzar en este sentido. Desde este momento inaugural, se sentaron las bases de esta plataforma de innovación e investigación en la vivienda articuladas a partir de tres amplios objetivos: dotarse de un registro en el que quede a libre disposición los avances alcanzados en materia de vivienda, fomentar la innovación con arreglo a los objetivos estratégicos fijados a nivel autonómico en coordinación con las directrices europeas y formar a todos los agentes involucrados.

G2.1 Registro y análisis de la actualidad en materia de vivienda

285

En primer lugar, una política de vivienda ajustada a la actualidad ha de establecerse a tres tiempos. Debe realizarse una labor aun acometida parcialmente de estudio y diagnóstico del pasado, tanto a nivel de análisis de las políticas de vivienda emprendidas en otros momentos, como el análisis empírico de la realidad construida con el fin de localizar y cuantificar las necesidades reales del sector. Se deberá dar especial énfasis al establecimiento de protocolos que mejoren la toma de datos y mecanismos solventes de predicción de las futuras necesidades o los futuros problemas que vayan a sobrevenir en el ámbito de la vivienda. Esta función recaerá fundamentalmente en el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana, de cuyos detalles se da cuenta en el correspondiente apartado, y cuya coordinación con CaLab deberá estar garantizada. En concreto, este último ejercerá de archivo centralizado de la actualidad de la vivienda, tanto a nivel local y autonómico, como estatal e internacional, y así solventar la actual dispersión y falta de información estructurada sobre el problema de la vivienda.

A nivel estratégico, las iniciales prioridades del registro atenderán a tres grandes áreas. En primer lugar, se ha de abordar trabajos sobre nuevas estrategias habitacionales acordes a las demandas y anhelos de la sociedad. Se ha de priorizar propuestas para la edificación existente, frente a la obra nueva, y la vivienda social frente a la libre. Puede incluir análisis tipológicos, de diseño en la vivienda, innovaciones técnicas o cualquier otro recurso arquitectónico que proporcione alternativas habitacionales.

En segundo lugar, se ha de emprender un análisis crítico de la normativa vigente en la Comunitat Valenciana en materia de vivienda, poniendo en evidencia su influencia en la oferta habitacional. Podrá incluir propuestas de modificación, análisis de las consecuencias derivadas de su aplicación, comparativas con otras normativas de interés en este contexto de reflexión...

Por último, se estudiarán soluciones técnicas y/o tecnológicas que promuevan una cierta normalización de los procesos constructivos sin renunciar a la defensa de la diversidad. Estas pueden implicar procesos que favorezcan la flexibilidad en la vivienda o su adaptabilidad a diferentes escenarios, pero también soluciones prefabricadas o semi-prefabricadas para la intervención a gran

escala en edificación existente. Se ha de atender preferiblemente las soluciones de bajo coste.

G2.2 Investigación y experimentación sobre nuevos modelos de vivienda

CaLab pretende ser un laboratorio para la innovación en vivienda centrado en las personas. Las directivas europeas en eficiencia energética y sus transposiciones a nivel nacional hacen hincapié en reducir el impacto que la edificación supone en el medio ambiente a través de la rehabilitación energética de los edificios. Sin embargo, este impacto tiene lugar en dos direcciones: el impacto ambiental exterior, así como el impacto en los usuarios finales que ocupan los interiores de estos edificios, influyendo de modo determinante en su calidad de vida. Así, ¿es posible diseñar o rehabilitar viviendas con bajo impacto ambiental exterior que además impacten de forma positiva en sus ocupantes mejorando su calidad de vida?

Estudios previos indican que las condiciones de los espacios, como la calidad del aire, la temperatura y el nivel de ruido, la accesibilidad, la calidad y la flexibilidad en la distribución de los espacios, etc., tienen un efecto en el bienestar de los usuarios. Otras investigaciones apuntan a que considerar estos parámetros en el diseño puede influenciar de forma positiva la salud y el bienestar de los ocupantes (la pobreza energética está relacionada con una mayor prevalencia de enfermedades físicas y mentales). Asimismo, enfocar la renovación de las viviendas o el diseño de nuevas viviendas como una forma de mejorar la calidad de vida de sus ocupantes también es una forma de hacer atractivas estas inversiones, sobre todo en condiciones climáticas tan benignas como las de la Comunitat Valenciana, en las que el período de retorno de las inversiones en eficiencia energética puede ser demasiado largo si únicamente consideramos los flujos económicos. Renovar la vivienda con el foco puesto en el propio usuario o la usuaria es invertir en su persona.

Así, CaLab trabajará en la dirección de la eficiencia energética, la accesibilidad, la sostenibilidad, la flexibilidad, etc. de los espacios de vivienda con el foco puesto en los propios ocupantes. En este sentido, cabe destacar que la Conselleria de Vivienda, a través del EVha y el IVE, participará en dos proyectos europeos del programa H2020: Triple A-Reno y HAPPEN vinculados con este tema. Las líneas de trabajo fundamentales serán, pues:

- Desarrollar materiales, productos y procesos avanzados, de bajo impacto ambiental, sostenibles y con nuevas aplicaciones de valor añadido, de forma sostenible y eco-eficiente, cuyos beneficios redunden en el usuario
- Desarrollar modelos innovadores de comercialización de bienes de consumo a escala nacional e internacional
- Desarrollar productos de consumo personalizados que incorporen valor añadido gracias al diseño y prestaciones diferenciadas, respondiendo a necesidades individuales de los clientes
- Propiciar procesos colaborativos innovadores en los sistemas de diseño, producción, organización, logísticos y de distribución, en toda su cadena de valor, a escala local e internacional

Estas líneas de trabajo pueden desarrollarse asimismo en áreas que afectan, por ejemplo, al diseño de la vivienda o la normativa vigente.

G2.3 Formación en competencias relacionadas con la vivienda

Por último, es igualmente necesario que, junto con las labores de registro y experimentación, CaLab asuma un papel central en la formación sobre cuestiones relacionadas con la vivienda a todos los agentes involucrados, potencie y difunda la investigación y el estudio del problema de la vivienda. Para ello se busca la complicidad con las instituciones educativas consolidadas, como puedan ser las universidades, pero también institutos de formación profesional o semejantes. Con tal fin, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Ordenación del Territorio ha suscrito una cátedra con la Universitat Politècnica de València, la Càtedra Habitatge, a quien se le encomienda esta labor. Se pueden destacar al menos tres áreas que deben desarrollarse simultáneamente.

En el ámbito universitario se tiene que promover programas de doctorado y postgrados que, desde una perspectiva multidisciplinar, aborden el problema de la vivienda y doten en el futuro a la sociedad de personal altamente cualificado en la materia. En el ámbito profesional ha de promoverse módulos específicos de formación en competencias relacionadas con la vivienda (legislativas,

técnicas, conceptuales...) que favorezcan el acompasamiento de las políticas públicas de vivienda con la acción profesional liberal. Y, por último, en general ha de acometerse una intensa labor divulgativa para hacer comprensibles las acciones emprendidas e informar sobre las mismas para proporcionar elementos de juicio concretos que promuevan la participación ciudadana.

H1 Regulación de la calidad

- H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda
- H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda

H2 Verificación de la calidad

- H2.1 Definición de sistemas y procedimientos de control de los niveles de calidad
- H2.2 Participación de los agentes de la edificación en el control de los niveles de calidad

H3 Fomento de la calidad

- H3.1 Promoción de la cultura de la calidad en la ciudadanía
- H3.2 Instrumentos técnicos de apoyo a los profesionales
- H3.3 Reconocimiento de la calidad
- H3.4 Mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo
- H3.5 Aumento de la competitividad y calidad del sector empresarial
- H3.6 Incentivos económicos a la calidad
- H3.7 I+D+i en el ámbito de la calidad de las viviendas

H

Mejorar la calidad de la vivienda

289

La Administración ha de adoptar un papel activo que permita alcanzar el reto de la mejora continua de la calidad en la edificación. El proceso que involucra la calidad de los edificios, y más concretamente de las viviendas abarca la totalidad del proceso constructivo. Comprende la concepción del edificio, la ejecución de las obras, y el mantenimiento y conservación durante su vida útil, incluida su rehabilitación. Es, en efecto, constatable en la actualidad una mayor concienciación respecto de la calidad de la edificación y las repercusiones que ello puede tener en la calidad de vida, y más recientemente respecto de la sostenibilidad de los procesos edificatorios y urbanizadores, en su triple dimensión ambiental, social y económica.

En términos generales, se entiende por calidad de un edificio el conjunto de características y prestaciones orientadas a satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios. La calidad, por tanto, está íntimamente relacionada con la satisfacción de las condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las viviendas. Con este fin, se establecen unos niveles mínimos o básicos de calidad fijados por medio de la normativa técnica de edificación. El nivel de calidad de un edificio se fija con arreglo a este nivel mínimo, siendo por tanto mayor cuanto más se supere este.

En la Comunitat Valenciana hay una larga trayectoria en políticas de calidad con actuaciones enfo-

cadadas a desarrollar e impulsar la calidad en la edificación. En 1994 se constituyó el Plan de Calidad de la Vivienda y la Edificación entre las diferentes administraciones autonómicas y la administración central, como sistema de coordinación, planificación y desarrollo de estudios y documentos orientados a mejorar la calidad de los edificios, en particular los de vivienda. Desde la Comunitat Valenciana se ha participado activamente en este Plan desde su aprobación y coordinación, desarrollando multitud de iniciativas, acciones, documentos y normativa, entre otras.

En el contexto del Plan de Calidad y de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación [LOE], la Generalitat Valenciana aprueba la Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación [LOFCE] con el objeto de regular y fomentar la calidad del proceso de la edificación. Esta ley establece mecanismos para estimular la superación de la calidad sobre los mínimos normativos, a través del reconocimiento de los logros de los agentes del sector, apoyando la mejora de la competencia en calidad, el incremento de la comunicación, la información y la transparencia del sector. Asimismo, la ley tiene en especial consideración a los usuarios de la edificación, estableciendo exigencias a los agentes intervinientes sobre el producto edificado, durante el proceso de construcción y vida útil del edificio, atribuyendo a aquellos un papel activo en el ciclo de vida útil.

Con el objetivo de mejorar la calidad de la edificación, y de promover la innovación y la sostenibilidad, la administración central aprueba el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación en 2006 [CTE], que establece el marco normativo por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios, incluidas sus instalaciones, para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad, en desarrollo de lo previsto en la disposición final segunda de la LOE.

Para conseguir el objetivo de mejorar la calidad de las viviendas en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la LOFCE establece tres líneas de acción a desarrollar por la Administración:

- a. Regular la calidad: mediante la elaboración de una normativa técnica que desarrolle y fije los requisitos básicos de la edificación, sus niveles de calidad mínimos y los modos de alcanzarlo
- b. Verificar la calidad: mediante el establecimiento de procedimientos de gestión y técnicas de control que evalúen la obtención de los niveles de calidad especificados en la normativa técnica

- c. Fomentar y promover la calidad:
mediante acciones destinadas a generar conocimiento, mejorar la profesionalidad, impulsar la transparencia en el sector, mejorar la información a profesionales y usuarios, y diferenciar la excelencia mediante sistemas de acreditación, de certificación o de evaluación

La administración autonómica tiene un campo privilegiado de actuación en esta materia ya que cuenta, al amparo del Estatuto de Autonomía, con competencias en materia de vivienda y defensa de los consumidores y usuarios, y, en virtud de las transferencias, en materia de regulación y control de la calidad de edificación y del patrimonio arquitectónico.

124. Decreto 184/2013, de 5 de diciembre, del Consell, por el que se modifica el Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.

125. Orden de 7 de diciembre de 2009 de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad en desarrollo del Decreto 151/2009 de 2 de octubre, del Consell.

126. Decreto 1/2015, de 9 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de la Calidad en Obras de Edificación.

127. Decreto 25/2011, de 18 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el libro del edificio para los edificios de vivienda.

128. Decreto 53/2018, de 27 de abril, del Consell, por el que se regula la realización del informe de evaluación del edificio de uso residencial vivienda y su Registro autonómico en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

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

130. Orden 1/2011, de 4 de febrero, de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte, por la que se regula el Registro de Certificación de Eficiencia Energética de Edificios.

131. Decreto 39/2015, de 2 de abril, del Consell, por el que regula la certificación de eficiencia energética de edificios.

H1 Regulación de la calidad

Fruto de la labor desarrollada en las últimas décadas desde la Conselleria con competencia en calidad en la edificación, la Comunitat Valenciana dispone de un conjunto normativo innovador relacionado con la calidad en la edificación, que queda estructurado con la aprobación de la LOFCE. A este respecto, se pueden destacar normas referentes en el campo de la especificación de la calidad, como es el caso de la normativa de Diseño y Calidad en la Vivienda [DC09];^{124 y 125} y referentes en la gestión y control de la calidad, como el Libro de Gestión de Calidad de Obra,¹²⁶ referentes en la vida útil de los edificios, como el Libro del Edificio¹²⁷ y el Informe de Evaluación de Edificios de Vivienda [IEE.CV];¹²⁸ y referentes en la infraestructura de la calidad, como la regulación de Documentos Reconocidos para la Calidad en la Edificación¹²⁹ y la Certificación de Eficiencia Energética y su Registro.^{130 y 131}

H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda

Con el objeto de revisar y mejorar la normativa vigente de acuerdo con las necesidades reales de los usuarios es necesario analizar y estudiar el nivel actual de la calidad en las viviendas, tanto en obra nueva como en vivienda existente.

La realización de estudios sobre la percepción que tienen los ciudadanos de la calidad de sus viviendas (encuestas, participación de las asociaciones de usuarios y consumidores, de los colegios de administradores de fincas, etc.) puede proporcionar información muy valiosa a la hora de detectar qué aspectos de la calidad son más valorados por los usuarios y en los que es necesario incidir de forma prioritaria.

Si se trata de obtener información objetiva sobre puntos débiles en la calidad de las viviendas, es interesante realizar estudios sobre daños y reclamaciones, contando con la participación de las compañías aseguradoras que operan en el sector de la construcción y los servicios de atención al consumidor. De esta manera se pueden detectar las fases críticas del proceso constructivo en la edificación residencial, y enfocar adecuadamente las políticas de mejora de la calidad y las nuevas normativas.

Además, es necesario lanzar una mirada hacia el futuro mediante la investigación de los retos y nuevas tendencias en construcción de la edificación residencial con participación de asociaciones de promotores y empresarios de la construcción, colegios profesionales, asociaciones de consumidores, universidad, asociaciones de fabricantes, asociaciones de laboratorios, entre otros. Este trabajo puede estar enmarcado en la plataforma CaLab, constituida como plataforma de innovación e investigación en la vivienda y desarrollada en la línea de acción *G2 Innovación en el diseño*.

En relación con la calidad de la edificación existente de mayor antigüedad, los Informes de Evaluación de Edificios de uso residencial de Vivienda en la Comunitat Valenciana, IEEV.CV, van a proporcionar información detallada sobre los resultados obtenidos en las inspecciones. Estos datos ayudarán a conocer y planificar políticas destinadas a conservar y rehabilitar viviendas con los adecuados niveles de calidad. Este aspecto está desarrollado en las líneas de acción *D1 Mejora del conocimiento del estado de conservación del parque de vivienda existente* y *G1 Diagnóstico y evaluación: el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana*.

H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda

Actualmente existe gran dispersión y complejidad en la normativa reguladora aplicable a la vivienda, así como, en ocasiones, la falta de adecuación a la realidad actual o el vacío legal en determinados aspectos. Asimismo, la regulación en determinados ámbitos es competencia de diferentes administraciones, central, autonómica y local, situación que complica más su aplicación, interpretación y cumplimiento. Ante este panorama, conviene abordar el diseño, desarrollo e implementación de un marco normativo avanzado que armonice y simplifique el contexto actual. Esta revisión no puede perder de vista las nuevas directrices europeas, orientando necesariamente la reglamentación hacia su trasposición y cumplimiento. Sobre ello se ha abundado en el punto 2.1.5 *El contexto europeo* del Análisis y diagnóstico del presente LBV, aunque cabe recordar la importancia que se le concede a la mejora de la habitabilidad como garantía de acceso a una vivienda digna.

Las conclusiones derivadas del apartado anterior, *H1.1 Análisis del estado actual de la calidad en la vivienda*, determinan la conveniencia de revisar la reglamentación actual o establecer nuevas

La revisión de la normativa en materia de diseño y habitabilidad aspira a consolidar el modelo de rehabilitación frente a la obra nueva y superar modelos estandarizados de vivienda.

normativas que resuelvan aquellos puntos débiles del proceso constructivo que actualmente están generando problemas en la calidad de las viviendas. Los objetivos de mejora de la calidad deben dirigirse a los puntos sensibles, los que se denominan de apalancamiento, aquellos en los que el esfuerzo realizado produce los mejores resultados. Como temas prioritarios que sería conveniente desarrollar cabe destacar:

Normativa de diseño y habitabilidad

La revisión de la normativa vigente, las DC09 y subsidiariamente las Normas de Habitabilidad y Diseño de Viviendas en el ámbito de la Comunitat Valenciana (HD91), parte de un diagnóstico doble.

En primer lugar, la actual normativa no responde satisfactoriamente a la apuesta por la ciudad consolidada y los procesos de regeneración urbana. Tal y como se refleja en el apartado de diagnóstico, aproximadamente el 53% del parque de viviendas es anterior al año 1980 y casi el 32% habrá alcanzado una antigüedad de 50 años en la presente década. Es, por tanto, un parque envejecido que obliga a la intervención de forma prioritaria en los edificios de vivienda existentes en la línea de lo apuntado en el eje estratégico *D Impulsar un modelo social de rehabilitación*. En cambio, la normativa vigente está fundamentalmente concebida para los edificios de nueva planta en áreas de nuevo desarrollo. Tanto es así que apenas regula los casos de rehabilitación de edificios o la obra nueva en condiciones restrictivas, como es habitualmente el caso de la ciudad consolidada. Además, aquella que regula la rehabilitación está dispersa y gestionada por diferentes niveles y sectores de la administración. Es preciso, por tanto, operar simultáneamente sobre diversos niveles y competencias de la administración para articular un marco normativo coherente y eficiente.

En segundo lugar, con arreglo a las directrices establecidas desde la equidad habitacional, la vivienda disponible no responde satisfactoriamente a la actual complejidad social. El planteamiento de las DC09 y HD91 está basado en el establecimiento de unas condiciones mínimas en cuanto a medidas y superficies, fundamentalmente, pero también en cuanto a compatibilidad de usos, lo que en la práctica ha llevado a una homogeneización de los tipos habitacionales.

Por todo ello se ha de emprender un análisis crítico de dicha normativa, poniendo en evidencia su influencia en la oferta habitacional, y entendiendo que la regulación de las normas de diseño y calidad de la vivienda constituyen una oportunidad para establecer transversalmente una base común a todos los ámbitos habitacionales, abriendo la posibilidad a una cierta democratización de la vivienda en términos cualitativos.

Regulación de la licencia de ocupación

Establecer sus condiciones mínimas de habitabilidad, diferenciando claramente lo que se entiende por vivienda digna y lo que se considera infravivienda, cobra especial protagonismo a la hora de modificar o ampliar la normativa. En este sentido, se considera necesaria la regulación de los procedimientos de renovación de la licencia municipal de ocupación para dar homogeneidad interpretativa en disciplina urbanística en los distintos municipios de la Comunitat Valenciana. Según la LOFCE (Cap. II), la Generalitat podrá dictar normas e instrucciones técnicas de carácter general para ordenar la actividad municipal en el otorgamiento de licencias, y los ayuntamientos podrán establecer medidas que agilicen la concesión de licencias en aquellos casos en que el proyecto se haya sometido al sistema de control o verificación regulado por la Generalitat. Actualmente, a falta de la regulación autonómica de un procedimiento unificado, se aprecian diferencias sustanciales de procedimiento, contenido, certificados técnicos, etc., en las ordenanzas municipales, en relación con el control para la concesión de las licencias. Por ello se propone un único texto normativo que recoja los requisitos, condiciones, documentación y procedimiento para la expedición de las licencias municipales de ocupación. La regulación de este procedimiento debe acreditar que la vivienda reúne las características de seguridad, funcionalidad y habitabilidad adecuadas para su uso.

Regulaciones específicas en materia de accesibilidad.

Según se describe en el apartado de diagnóstico, casi una cuarta parte de los hogares en edificios de tres o más pisos (el 23,8%, según el ENDV 2017) declara que su edificio no dispone de un ascensor, lo que conlleva graves problemas de accesibilidad. Asimismo, el carácter evolutivo de la accesibilidad conlleva la necesidad de que las normas se revisen periódicamente para adecuarlas a los avances que puedan darse en la materia. Por todo ello, se está finalizando una propuesta

para la revisión de la regulación de la accesibilidad. Habida cuenta del nuevo desarrollo normativo en materia de accesibilidad acontecido en los últimos años, se hace necesaria la redacción de un nuevo reglamento en la Comunitat Valenciana que armonice y unifique términos y parámetros con los establecidos en la normativa estatal y en las directrices internacionales en los ámbitos de la edificación y de los espacios públicos urbanizados.

H2 Verificación de la calidad

H2.1 Definición de sistemas y procedimientos de control de los niveles de calidad

En el "Capítulo II Autorizaciones administrativas" de la LOFCE se regulan la Licencia Municipal de Edificación y de Ocupación, que tienen por objeto, entre otros, la comprobación de los requisitos básicos de calidad tanto en el proyecto como en el edificio terminado. Sobre la necesidad de armonizar y mejorar los procedimientos habituales se ha abundado en el capítulo anterior *H1.2 Revisión y mejora de la reglamentación en materia de vivienda*.

En el artículo 5 de la LOFCE se definen las acciones de la Administración, entre ellas verificar la calidad. Se fijan procedimientos de gestión y técnicas de control que evalúen, en el proceso de la edificación, la aplicación de los métodos establecidos y la obtención de los niveles de calidad especificados en la normativa técnica correspondiente. En el ámbito de la calidad de la ejecución de las obras, el artículo 22 de la LOFCE define el *Libro de Gestión de Calidad de Obra* como el documento en el que se refleja la información objetiva de cómo se ha realizado la gestión de calidad, así como los resultados de las actuaciones de los diversos agentes intervinientes en la misma. Este documento, de justificación obligatoria a través de registro telemático, se desarrolla reglamentariamente a nivel autonómico por medio del Decreto 1/2015, de 9 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de la Calidad en Obras de Edificación.

H2.2 Participación de los agentes de la edificación en el control de los niveles de calidad

Por otra parte, las entidades y los laboratorios de control de calidad de la edificación toman gran relevancia como instrumentos de verificación de la calidad en el proceso constructivo. Aparecen reguladas en la LOE como agentes de la edificación y se les puede exigir responsabilidades en las asistencias de verificación y control que realicen en un proceso edificatorio. Su misión es prestar al resto de los intervinientes en el proceso edificatorio la asistencia técnica necesaria para la verificación de la calidad tanto del proyecto, como de los materiales y de la ejecución de las obras y sus instalaciones.

Verificar la calidad de la vivienda es una competencia compartida por la administración local y la autonómica. Es necesario, adicionalmente, contar con la participación de los agentes de la edificación.

En la LOFCE se definen y regulan las obligaciones de las entidades y de los laboratorios de control, y se establece que los ayuntamientos pueden estipular medidas que agilicen la tramitación para la concesión de licencias, para los proyectos que se haya sometido al sistema de control o verificación regulado por la Generalitat.

En 2010 a nivel estatal, se aprueba el Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación, para el ejercicio de su actividad. De conformidad con el artículo 5, para un mejor seguimiento de los sistemas de calidad implantados en las Entidades se posibilita al órgano competente para que pueda comprobar, verificar e investigar los resultados de la asistencia técnica. Los órganos competentes dependen de la administración autonómica, por lo que este decreto se desarrolla y actualiza en la Comunitat Valenciana en 2015 con la aprobación del *Reglamento de Gestión de la Calidad en Obras de Edificación*. Con este marco normativo, se disponen de los instrumentos adecuados para que los constructores, proyectistas, directores de obra y demás agentes de la edificación, cuenten con la asistencia de estas entidades para la verificación de la calidad en un proceso constructivo cada vez más complejo y sofisticado. Sería conveniente que se fomentara la participación estas entidades como instrumento de control de calidad y como herramienta a la hora de agilizar la tramitación de concesión de licencias de obra.

H3 Fomento de la calidad

H3.1 Promoción de la cultura de la calidad en la ciudadanía

Usar, mantener y rehabilitar adecuadamente la vivienda permite mejorar su calidad y, como consecuencia, procurar la calidad de vida de sus usuarios. La calidad en la edificación no se basa exclusivamente en las acciones de los profesionales, sino que, al igual que ocurre en otros bienes, es fundamental la participación activa del usuario en tanto que demandante de calidad en las viviendas. Esta participación sólo será posible si cuenta con la información técnica suficiente sobre los aspectos más relevantes para reconocer y mejorar la calidad de su vivienda. A través de la información y la educación, los usuarios pueden ser los prescriptores de la calidad, demandando soluciones que reduzcan los consumos energéticos y de agua; mejoren la calidad del aire, el confort acústico y la accesibilidad; incorporen energías renovables y materiales ecológicos, entre otros.

Promover la cultura de la calidad en la ciudadanía constituye una misión a largo plazo que obliga a la puesta en marcha de iniciativas de difusión, divulgación y sensibilización dirigida a los consumidores. Durante los últimos años, la Generalitat Valenciana ha puesto en marcha diferentes iniciativas dirigidas a involucrar al ciudadano en el proceso de mejora continua de la calidad en su vivienda y que se han materializado fundamentalmente en la plataforma digital www.renhata.es que contiene información que los usuarios necesitan para usar, mantener y rehabilitar la vivienda con criterios de calidad, tanto aspectos técnicos de como normativa, tramitaciones, financiación, etc.

El objetivo es aportar al ciudadano información detallada sobre los beneficios de invertir en mantenimiento y rehabilitación, por qué rehabilitar, cómo hacerlo y cuáles son los resultados, para que a través de sus decisiones promuevan obras de rehabilitación con criterios medioambientales y de eficiencia. Es necesario dar continuidad a esta línea de trabajo mediante campañas de difusión y divulgación sobre calidad, sensibilización sobre hábitos de consumo y conductas de uso, instrumentos de ayuda como guías y aplicaciones informáticas sencillas en el manejo dirigidas a los usuarios, entre otros.

Para promover una cultura de la calidad en la vivienda es fundamental contar con la complicidad del usuario convenientemente informado.

H3.2 Instrumentos técnicos de apoyo a los profesionales

En la Comunitat Valenciana se dispone desde 2006 de un sistema de documentos reconocidos por la Generalitat Valenciana para el fomento de la calidad, regulados según el Decreto 132/2006, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regulan los Documentos Reconocidos para la Calidad en la Edificación. Aun no siendo normativos, ya que su aplicación es voluntaria, sirven de referente en el sector, introduciendo los niveles recomendables que debiera adoptarse, a falta de normativa específica al respecto y como punto de consenso entre los diferentes agentes que intervienen. Se trata de una serie de guías, catálogos, cartillas de obra, herramientas informáticas, bases de datos, etc., que abordan diferentes aspectos técnicos de todo el proceso constructivo: fase de proyecto, fase de ejecución de obra y fase de uso y mantenimiento. Esta línea de acción está en constante desarrollo para lograr responder a los nuevos retos y demandas del sector, y asegurar y consolidar la mejora continua del proceso edificatorio, a partir de las directrices siguientes:

- Posibilitar y clarificar la aplicación e interpretación de la normativa, mediante guías y herramientas que ayuden a los técnicos a justificar su cumplimiento, como la elaboración del plan de control, del libro del edificio, del IEEV.CV, de la calificación energética, etc.
- Facilitar el trabajo técnico de los profesionales mediante guías de mejora de los requisitos básicos como la accesibilidad, la eficiencia energética, la sostenibilidad; instrumentos para elaborar documentos necesarios en el proyecto como el pliego de condiciones; procedimientos para el control de calidad como las pruebas de servicio.
- Proporcionar conocimiento sobre los elementos constructivos del edificio, mediante catálogos que los clasifiquen tipológicamente y definan sus prestaciones y características técnicas.
- Facilitar la correcta utilización de productos de construcción en las diferentes fases del proceso constructivo mediante guías de familias de productos, como los revestimientos, que ayuden a los técnicos en su correcta elección, puesta en obra, control de calidad, y uso y mantenimiento adecuado.
- Posibilitar la correcta ejecución en obra de determinados elementos constructivos mediante las cartillas de obra, documentos sencillos destinados a dar apoyo a operarios y encargados de la construcción.

- Establecer protocolos de inspección, evaluación, intervención y mantenimiento de viviendas existentes. En este ámbito existe una destacada línea de trabajo de prevención, inspección y evaluación de daños para el caso de catástrofes como inundaciones, sismo, fuego, etc.
- Proporcionar información sobre los costes de la construcción como bases de precios para la elaboración de los presupuestos y mediciones de los proyectos; aplicaciones informáticas para la estimación de costes de las reformas más habituales como cocinas y baños, accesibilidad en zaguanes; estudios sobre la evolución de los costes de la construcción, costes unitarios de ejecución de edificación residencial, etc.
- Ofrecer información y conocimiento para establecer estrategias de diseño y regeneración urbana, mediante guías que favorezcan la accesibilidad universal, introduzcan la perspectiva de género en el diseño y fomenten la eficiencia energética y el desarrollo sostenible.
- Introducir nuevas tecnologías, procedimientos y relaciones en el sector como la implantación de la metodología BIM (Building Information Modeling).

H3.3 Reconocimiento de la calidad

Un medio específico para el fomento de la calidad de la edificación es el reconocimiento de productos, sistemas, servicios o agentes que participan en el proceso edificatorio y que de alguna manera lo hacen asumiendo determinados compromisos o garantías de calidad. El reconocimiento permite diferenciar la eficacia, el buen hacer o la excelencia de productos, sistemas, servicios o agentes profesionales del sector, en la parte del proceso constructivo en el que participen, y por tanto no sólo suponen un medio de identificación ante todos los agentes sociales, sino que pueden suponer incentivos como la convalidación de alguna de las obligaciones contenidas en la normativa de edificación, tal y como recoge el artículo 5 de la LOFCE. En este sentido se identifican dos niveles de reconocimiento, los registros públicos y los distintivos de calidad.

En primer lugar, los registros de acceso público se entienden como sistemas de recogida de información muy específica de los productos, profesionales o empresas y la verificación independiente del cumplimiento de determinadas condiciones en base a la información recogida. Estos registros

Un medio específico para el fomento de la calidad de la edificación es el reconocimiento de productos, sistemas, servicios o agentes que participan en el proceso edificatorio.

facilitan a los ciudadanos y profesionales identificar y localizar productos, empresas o profesionales, a través de las plataformas digitales que procesan y gestionan la información. La confianza depositada en estos registros ha de basarse en la objetividad, imparcialidad y transparencia en la gestión del registro, la cual debe ser desarrollada por un organismo independiente que favorezca el mantenimiento de estos principios y posibilite la participación de los agentes del sector.

En función de la naturaleza del registro, la información a analizar se focalizará en las garantías ofrecidas, manuales o guías de instalación o puesta en obra, posesión de distintivos, preparación técnica, solvencia económica, trayectoria profesional, etc. Se consideran registros de interés aquellos que aborden la recopilación de:

- Productos o sistemas constructivos que incorporen parámetros para la protección del medioambiente, innovación, economía circular, garantías de calidad, etc.
- Profesionales especializados en campos específicos de la edificación, metodologías innovadoras, nuevos requisitos normativos, etc.
- Empresas de servicios relacionados con la edificación como empresas constructoras, consultoras, laboratorios, etc.

En segundo lugar, los distintivos de calidad ofrecen una caracterización sencilla y asequible para que todos los agentes sociales puedan identificar productos con determinadas prestaciones, lo que refuerza su confianza a la hora de seleccionarlos en el mercado. Estos distintivos deben ser el resultado de un proceso de evaluación y certificación que permita identificar aquellos productos que superan los estándares de calidad definidos claramente por sus reglamentos. En este caso se entiende como productos a certificar los materiales o sistemas utilizados en la construcción, los servicios o empresas que intervienen en el sector de la edificación, e incluso la propia vivienda o edificio como producto final.

Los sistemas de certificación para el otorgamiento de distintivos son sistemas completos en los que se regular, de forma objetiva y consensuada con el sector, todo el proceso por medio de los procedimientos administrativos y técnicos para evaluación del producto a certificar. Esta actividad debe desarrollarse por entidades de certificación que, en cumplimiento de los requisitos

fundamentales de competencia, independencia, imparcialidad, confidencialidad y mejora continua, establezcan los reglamentos técnicos, cuenten con los procedimientos para la emisión y mantenimiento de los certificados y los implementen de forma eficaz a través de una estructura organizativa adecuada.

Como antecedentes en la Comunitat Valenciana se cuenta con experiencia previa en este sentido, como es la certificación para edificios de viviendas gestionada por el IVE, PdC Perfil de Calidad, cuya implementación incluso favoreció la concesión de ayudas económicas a VPP tal y como se referencia en el apartado H3.6. Se consideran de interés definir nuevos distintivos o promocionar los ya existentes que aborden los siguientes ámbitos:

- Certificación de productos y sistemas utilizados en la construcción.
- Certificación de profesionales según su especialidad, como la inspección y evaluación de edificios existentes a nivel estructural, energético o de la accesibilidad, la redacción de proyectos bajo determinados estándares de calidad, etc.
- Certificación de sistemas de gestión implantados en las empresas del sector, ya sean conforme a normas tipo ISO 9001, ISO 14000, OSHAS 18001, etc.
- Certificación de edificios de obra nueva, existente y/o rehabilitada según estándares de calidad que promuevan niveles de calidad superiores a lo establecido por la normativa en exigencias básicas como la accesibilidad, habitabilidad, sostenibilidad, ahorro y confort energético, confort acústico, etc.

H3.4 Mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo

En la industria de la construcción, la preocupación por la cualificación de sus trabajadores quedó reflejada en la *COM (2012) 433 Estrategias para una competitividad sostenible del sector de la construcción y de sus empresas*, donde se plantea como punto esencial reforzar la base de capital humano en el sector, pues la Comisión Europea observa una escasez importante de trabajadores cualificados en las empresas de construcción. Cuando se habla de carencia de personal cualifi-

cado se hace referencia a profesionales a pie de obra que, debido a la inestabilidad económica y laboral del país, la migración, y la falta de atractivo para las mujeres ha dejado de ser considerado una alternativa profesional para la gente joven. Por ello, en la actualidad el sector dispone de una masa laboral envejecida, con buena parte de sus trabajadores próximos a su jubilación y siendo éstos, en teoría, los más competentes, aunque no dispongan de cualificación oficial. Y todo ello sin visos de reposición, debido al escaso interés de los jóvenes por cualificarse y trabajar en el sector.

Esta situación dificulta la incorporación de innovaciones y tecnologías digitales del sector de la construcción. Por un lado, la falta de jóvenes en el sector y el envejecimiento de la masa laboral dificulta la adopción de innovaciones digitales y están haciendo que la transformación digital del sector sea más costosa y lenta. Esta lentitud, junto con la exigencia de nuevos perfiles laborales que el sistema educativo no está proporcionando, es la evidencia del diferente ritmo de integración de la tecnología en el sector y su demanda. Por otro lado, se acusa en el sector una falta de cualificación a través del sistema educativo de perfiles laborales con competencias para la innovación. En el *Informe del Observatorio industrial de la construcción en España 2018* se analizan las dificultades planteadas y se establecen diferentes propuestas que conviene tener presente según el ámbito de la formación: el ámbito universitario y la formación profesional en el sistema educativo o para el empleo.

- **Ámbito universitario.** La formación se considera un punto fuerte a mantener dentro del sector. Se sugiere el estímulo de la inversión a largo plazo en investigación, desarrollo e innovación de la mano de las universidades, tanto vía aumento del gasto público como mediante inversiones empresariales, e incluso a través de colaboración público-privada.
- **Formación profesional en el sistema educativo.** Se proponen campañas de imagen sobre la formación profesional en el sector de la construcción que sean atractivas para jóvenes e inclusivas para las mujeres, la ampliación de la oferta de títulos de FP Básica, de Grado Medio y de Grado Superior, la puesta en marcha de planes y medidas para el acercamiento de las empresas a los centros de formación, y la apuesta por una FP dual y flexible, a través de un Contrato para la Formación y el Aprendizaje acorde a las singularidades propias de las obras de construcción.

- Formación profesional para el empleo. Se proponen campañas específicas para dar a conocer y poner en valor los certificados de profesionalidad entre los trabajadores y empresas del sector, un plan específico de evaluación, reconocimiento y acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia profesional en la familia profesional de Edificación y Obra Civil, y un modelo de contrato para la formación y el aprendizaje adaptado a las necesidades sectoriales específicas de las obras de construcción.

En resumen, de este estudio se infiere la conveniencia de apostar con determinación por la cualificación oficial del personal a pie de obra, tanto desde el sistema educativo como desde la formación profesional para el empleo, y muy especialmente a través de los procedimientos de reconocimiento, evaluación y acreditación de la experiencia profesional en el caso de los trabajadores actuales del sector.

En lo que respecta a la mejora de la calidad del empleo, conviene tener presente que la construcción es una actividad en la cual intervienen numerosos agentes, tanto en los aspectos de promoción, financiación y comercialización, como en los de producción, con una parte técnica, de elaboración de proyectos y dirección facultativa y ejecutiva de la obra, controles de calidad y seguridad, y otra de producción en sentido estricto, tanto de la propia obra como en el suministro de materiales y en las tareas de instalaciones y acabados. Esto se traduce en un alto volumen de actividad que tiene gran entidad en la economía y en el empleo, tanto por su propia actividad como por la que genera en otras actividades. El Informe *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico competitividad, cohesión y calidad de vida* del Consejo Económico y Social España (2016) realiza un análisis del empleo en el sector y llega a una serie de conclusiones:

- Elevado peso de la cuenta propia que se traduce en un tamaño empresarial más reducido. El empleo en la construcción se ubica en un 46,1% en empresas de hasta 10 trabajadores y solo en un 5% en empresas de 250 o más trabajadores.
- Mayor proporción de empleo asalariado de carácter temporal, con tasa de temporalidad mayor al 40% frente al 25% en el total de la economía. Esta situación va asociada a una mayor siniestralidad laboral.

La mejora de la cualificación profesional del sector y la calidad del empleo son las dos líneas directrices que pueden garantizar un sector sano y sensible a la innovación en el inmediato futuro.

- La jornada es mayormente a tiempo completo, con una frecuencia muy baja de los ocupados a tiempo parcial.
- Bajo porcentaje de mujeres, apenas un 7,5% del total del empleo en el sector en 2015.
- El peso de la población extranjera es ligeramente mayor que el que se observa en el total de la economía.
- El nivel formativo en la construcción es claramente más bajo que en el total de sectores.

La temporalidad, precariedad y baja cualificación en el empleo, por una parte, afecta negativamente la calidad final de la edificación y, por otra, desincentiva la incorporación de los jóvenes al sector. Es necesario la mejora de la calidad del empleo en la construcción incidiendo en la formación, las condiciones laborales y la estructura de las empresas. En este sentido, la contratación pública se debería realizar teniendo en cuenta aspectos de índole social (garantía del empleo, respeto a los convenios colectivos y aspectos medioambientales) y de calidad final, y no solo criterios económicos, fundamentalmente el menor coste, que suelen terminar derivando en rebajas de derechos laborales y salariales de los trabajadores.

H3.5 Aumentar la competitividad y calidad del sector empresarial

La estructura empresarial del sector de la construcción en España se caracteriza por un gran número de pequeñas y medianas empresas. Según el informe El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico competitividad, cohesión y calidad de vida del Consejo Económico y Social España (2016), el 93,4% de las empresas dedicadas a la construcción en 2015 eran micro-pymes, de menos de diez trabajadores, y solo 180 empresas, un 0,1%, tenían plantillas superiores a los 200 empleados, lo que indica una elevada atomización empresarial, rasgo que se agudizó durante los años de crisis.

Las grandes empresas suelen caracterizarse por su ámbito nacional e incluso internacional, acometiendo procesos de mayor complejidad. Las empresas de menor tamaño suelen actuar en ámbitos regionales y locales, siendo su ventaja competitiva la especialización en determinadas fases

del proceso constructivo. Normalmente estas pequeñas empresas participan en el mercado de la construcción a través de subcontratas, es decir, contratadas por otras empresas de mayor tamaño.

A este respecto, en el sector de construcción el exceso en las cadenas de subcontratación ocasiona la participación de empresas sin una mínima estructura organizativa que permita garantizar sus obligaciones de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, así como a la calidad de los servicios que proporciona. La Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción aborda por primera vez una regulación del régimen jurídico de la subcontratación mediante la imposición de una serie de limitaciones objetivas a las cadenas de contratación en las obras y la exigencia de puesta en uso en ellas de una mínima estructura organizativa empresarial, lo que condiciona la subsistencia de un modelo de ordenación del trabajo basado en la externalización de actividades productivas que ha caracterizado al sector durante los últimos 30 años.

Para mejorar la competitividad y la calidad de las empresas constructoras, el estudio *Claves actuales y futuras de la competitividad en el sector de la construcción* del Observatorio Industrial del Sector de la Construcción (2011) resalta que en este momento es más necesaria que nunca la transferencia de conocimiento, para facilitar la innovación y la inversión en I+D+i para que el sector siga siendo dinámico. Dicha innovación permitirá promover nuevos modelos de negocio basados en la sostenibilidad que facilitarán alcanzar mejores resultados en las prestaciones de los edificios y una mayor duración de estructuras e infraestructuras. Además, los expertos sostienen que con la inversión en I+D+i se podrán reducir los costes de producción, se mejorará la calidad, la automatización de los procesos de ejecución y las condiciones de seguridad de los proyectos que se vayan a acometer.

Pero la principal herramienta existente para mejorar la gestión de las empresas son los sistemas de gestión de calidad, ya que permite a las empresas cumplir más fácilmente la normativa, les aporta un valor añadido a la hora de licitar con la Administración Pública y le ayuda a satisfacer las necesidades los clientes particulares. Los sistemas de gestión de la calidad se suelen complementar con sistemas de gestión medioambiental y herramientas de responsabilidad social corporativa. Utilizar estas herramientas ayuda a las empresas a ofrecer productos de mayor calidad y a mejorar su funcionamiento.

Para mejorar la competitividad y la calidad del sector hay que poner en valor las asociaciones empresariales que representan los intereses de un grupo de empresas del mismo sector o del mismo territorio.

132. Guía de proyecto del Perfil de Calidad de Ahorro de Energía y Sostenibilidad. Documento reconocido DRA 03/09.

133. Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012.

134. Orden de 20 de julio de 2009, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se establecen las condiciones para otorgar el perfil de calidad específico a los efectos de la obtención de ayudas para mejora de la calidad en las viviendas de nueva construcción con protección pública.

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

H3.6 Incentivos económicos a la calidad

En 2009, la Generalitat Valenciana puso en marcha una iniciativa innovadora que otorgaba ayudas económicas a los edificios de viviendas de protección pública que obtuviesen el distintivo "Perfil de Calidad",¹³² a través del Plan Autonómico de Vivienda 2009-2012.¹³³ Una de las líneas estratégicas de dicho plan era "Fomentar la mejora de la calidad de edificación y de la eficiencia energética de las viviendas" y se materializaba en el artículo 14. Concesión de ayudas para la mejora de la calidad y eficiencia energética en las viviendas con protección pública de nueva construcción, abriendo la posibilidad de obtener ayudas económicas conforme al nivel del perfil de calidad alcanzado o según la calificación energética del edificio. Las condiciones para otorgar el perfil de calidad a los efectos de la obtención de estas ayudas quedaron reguladas en la Orden del 20 de julio de 2009.¹³⁴

Por otra parte, los diferentes planes de vivienda han contemplado ayudas económicas a la rehabilitación, acción que claramente mejora la calidad del parque residencial existente. Entre los objetivos del actual Plan Estatal 2018-2021¹³⁵ se encuentra el de mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su conservación, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal y de su sostenibilidad ambiental. De cara a futuros planes de viviendas sería interesante fomentar la calidad de las viviendas, tanto en obra nueva como en rehabilitación, incentivando la mejora de la calidad por encima de los mínimos obligatorios.

H3.7 I+D+i Innovación y desarrollo en el ámbito de la calidad de las viviendas

La Unión Europea ha decidido aplicar específicamente una condición previa para fortalecimiento de la investigación y la innovación: la existencia de un marco político estratégico de investigación e innovación para la especialización inteligente, RIS3 Estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente (Research and Innovation Smart Specialisation Strategies). Se trata de maximizar el impacto de la financiación de la UE y, en consecuencia, de asegurar que se dan las condiciones previas para unas ayudas eficaces.

El planteamiento para la Agenda RIS3 en la Comunitat Valenciana (RIS3-CV) es constituir un marco estratégico regional para las políticas de I+D+I que impulse los cambios estructurales, defina los incentivos y determine los objetivos y esfuerzos que es necesario realizar para disponer de las capacidades en el ámbito de la investigación y la innovación que contribuyan al progreso económico y social de la región.

Entre los ejes prioritarios de RIS3-CV¹³⁶ está el *Eje 2. Producto Innovador* en el que se encuentra el apartado "Hábitat: la vivienda y su entorno", donde se enmarcan las medidas a desarrollar en materia de innovación por la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana en colaboración con el Instituto Valenciano de la Edificación:

- Investigación e innovación en la calidad de la edificación
- Desarrollo de herramientas de diagnóstico, estrategias de intervención y promoción para la rehabilitación edificatoria y regeneración urbana
- Innovación para el empleo verde en el sector de la construcción
- Investigación sobre intervención y aplicación de soluciones constructivas para rehabilitación de edificios

La Dirección General, a través del Instituto Valenciano de la Edificación, tiene una larga tradición en la participación en proyectos de investigación a nivel nacional y europeo. Una de las misiones del Instituto es mejorar el posicionamiento estratégico de la Comunitat Valenciana en la Unión Europea como centro de excelencia, apoyando las políticas de vivienda y planeamiento urbano del territorio, a través de la captación de fondos europeos, fomentando la participación en proyectos competitivos de investigación, innovación, educación y cooperación territorial, en el marco de convocatorias como Horizon 2020 o programas MED.

Implementar medidas fiscales para recompensar aquellos edificios de vivienda que obtengan altas calificaciones energéticas podría impulsar la mejora de la eficiencia energética de las viviendas.


136. RIS3-CV Estrategia de Especialización Inteligente para la Investigación e Innovación en la Comunitat Valenciana 2016. Comisión Delegada de Ciencia, Tecnología e Innovación del Consell de la Generalitat Valenciana.

I1 Coordinación de las actuaciones mediante una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda

- I1.1 Definición de un procedimiento de gestión integral
- I1.2 Coordinación entre administraciones
- I1.3 Seguimiento y evaluación de la política de vivienda
- I1.4 Mediación público-privada

I2 Acercamiento de la información y simplificación de los trámites administrativos

- I2.1 Creación de una Red de Oficinas Locales de Vivienda
- I2.2 Tramitación administrativa
- I2.3 Información y asesoramiento
- I2.4 Gestión de la bolsa de viviendas
- I2.5 Fiscalización y mediación
- I2.6 Participación



**Adaptar la gestión en
materia de vivienda**

311

La *Ley por la Función Social de la Vivienda* de la Comunitat Valenciana apuesta por la descentralización de las políticas de vivienda y por el reparto de competencias administrativas entre la Generalitat, los municipios y otras entidades de derecho público con el fin de “implicar lo más posible a los municipios e incentivar a que sumen esfuerzos a fin de fortalecer al máximo la red de protección de las personas más desfavorecidas y que nadie pueda verse privado de su derecho a la vivienda”.

Esta postura conlleva la implicación de múltiples especialidades, departamentos y organismos en las políticas públicas de vivienda, haciendo necesarios instrumentos y mecanismos de coordinación que garanticen la operatividad de los servicios disponibles y optimicen los recursos públicos invertidos.

Así pues, es necesario definir las competencias de las diferentes entidades implicadas, establecer los procedimientos necesarios y definir los protocolos de coordinación entre las acciones llevadas a cabo en el ámbito autonómico y el municipal. De este modo se favorece que los ciudadanos accedan fácilmente a toda la información que necesiten en materia de vivienda, de manera unificada, homogénea y con absoluta transparencia.

I1 Creación de una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda

Es necesario contar con una Agencia de Coordinación de Política de Vivienda que, estando vinculada a la Conselleria y Dirección General competentes en materia de vivienda y sin duplicar sus funciones ni la de organismos como el Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana, pueda realizar el seguimiento y evaluación de las políticas de vivienda y pueda emprender con garantías las labores de coordinación de las acciones llevadas a cabo.

Un órgano consultivo y de participación ciudadana en materia de vivienda, que constituya el escenario propicio para una comisión permanente formada por representantes de la administración local (ayuntamiento, entidades comarcales y diputaciones) y autonómica, organismos y empresas públicas relacionadas con la planificación y construcción de viviendas, de entidades sociales, del mundo empresarial vinculado o fundaciones públicas, y la ciudadanía a través de las asociaciones de vecinos o colectivos y asociaciones profesionales, entre otros.

Su función es desarrollar y coordinar las actuaciones siguientes:

I1.1 Definición de un procedimiento de gestión integral

Desde la Agencia de Coordinación deben materializarse los procedimientos y las pautas de actuación que trasladen las políticas de vivienda a la Red de Oficinas Locales de Vivienda que serán las encargadas de realizar la gestión directa con la ciudadanía.

Las tecnologías de la información y comunicación constituyen el soporte que facilita la gestión integral de las solicitudes o los registros. De igual manera, se debe implantar un protocolo de seguimiento de las actividades llevadas a cabo basado en cartas de servicios, por medio del cual se informe a la ciudadanía y otras entidades interesadas sobre los compromisos de calidad de los servicios que gestionan y prestan las distintas oficinas y organismos vinculados, en respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, y a la demanda de transparencia en la actividad pública.

En la Agencia de Coordinación de Política de Vivienda recae el seguimiento y evaluación permanentes de la política de vivienda, así como la coordinación entre administraciones y mediación público-privada.

11.2 Coordinación entre administraciones

La Agencia de Coordinación de Política de Vivienda ha de velar por la coherencia global de las políticas sectoriales de la administración autonómica que afectan a la política de vivienda bajo las directrices de la Dirección General competente como son los servicios sociales, educación, sanidad, política económica, legislación fiscal, urbanismo y territorio. Asimismo, la coordinación vertical entre administraciones ha de estar garantizada: este organismo deberá constituir un vínculo permanente entre las Oficinas Locales de Vivienda y la administración autonómica, de manera que centralice resultados de las prospecciones y diagnósticos, y pueda con ello generar un referente claro, transparente y accesible en materia de vivienda.

De esta forma, la Agencia de Coordinación de Política de Vivienda facilitará el traspaso de información entre otras administraciones, especialmente entre aquellas que tengan competencias en asuntos sociales, y las Oficinas Locales que pueda afectar a las políticas de vivienda.

11.3 Seguimiento y evaluación de la política de vivienda

Entre las funciones prioritarias de la Agencia de Coordinación de Política de Vivienda estará la de seguir y evaluar el cumplimiento de la *Ley por la Función Social de la Vivienda*, y de los planes de vivienda y rehabilitación vigentes. A este respecto, debe establecerse una serie de indicadores vinculados al mercado de la vivienda, elaborar informes participativos y formular propuestas de actuación que completen y, en su caso, corrijan alteraciones en las planificaciones vigentes.

11.4 Mediación público-privada

La política de vivienda, si bien ha de estar fundamentalmente centrada en la dotación de un parque público de viviendas que garantice autónomamente el acceso a una vivienda adecuada, ha de velar igualmente por la regulación del mercado libre, así como apoyarse en la capacidad económica, financiera, y de innovación de este sector.

Igualmente necesaria es la mediación con grupos de interés relacionados con el problema de vivienda. Las entidades que trabajan a favor de una solución, como agrupaciones de personas mayores, migrantes, jóvenes, asociaciones de vecinos y vecinas, fundaciones o ONG, están desarrollando proyectos ya, aunque sin una directa coordinación con la política pública de vivienda. Han de ser interlocutores privilegiados y debería reservarse un espacio en la política de vivienda para que, bien sea por medio de apoyos en términos económicos o financieros, dotarles de infraestructuras (viviendas o suelo), asesoramiento... colaboren activamente en el desarrollo del plan estratégico. El aporte de su experiencia y conocimiento de la casuística debería ser tenido en cuenta a la hora de establecer líneas de desarrollo de las políticas de vivienda y propiciar una participación activa de estos grupos a todos los niveles. Igualmente, tal y como se ha referido con anterioridad, las cooperativas son mecanismos adicionales a la gestión directa pública que pueden aportar soluciones concretas siempre y cuando se realice un seguimiento por parte de la administración. Todos deberían ser coordinados para evitar solapamientos o incoherencias.

Atender, en definitiva, a las demandas de este sector puede redundar en una mejora de las condiciones de acceso a una vivienda digna. Prueba de la convergencia entre los objetivos del *Libro Blanco de la Vivienda* y los intereses de este sector es el plan propuesto por la Plataforma del Tercer Sector, Confederación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de España (CONCOVI) y la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS). Bajo la denominación “5 retos estratégicos para el Sector de la Vivienda Social y la Rehabilitación” se contemplan una serie de cinco puntos que, en gran medida, ya están contemplados en los correspondientes apartados del *Libro Blanco de la Vivienda*.

1. Planificación y ejecución de la política de vivienda a partir de las necesidades

La política de vivienda en todos los ámbitos debe realizarse a partir de actuaciones planificadas y eficientes, lo que requiere el análisis de las necesidades. Las soluciones que las satisfagan deben ser acordes a la situación económica del país y en el marco de la ciudad. Ha de buscarse nuevos modelos que posibiliten una oferta de vivienda adaptada a los distintos colectivos y que satisfaga sus necesidades bajo la premisa de la minimización del coste.

2. Aumento de la dotación presupuestaria con destino a la vivienda social

Hasta la llegada de la crisis, la vivienda social prácticamente se autofinanciaba con las operaciones de suelo y la vivienda en compraventa, por lo que la asignación presupuestaria siempre ha sido muy baja. La crisis ha conllevado precariedad en el trabajo y descenso en los ingresos de las familias, haciendo que se incrementen las necesidades de vivienda protegida y la demanda se reorienta al alquiler con rentas bajas. Para satisfacer esa demanda es preciso que las Administraciones consignent en sus presupuestos una dotación económica mucho mayor a la actual. La dotación presupuestaria a nivel de Gobierno debería estar en torno al 1% del PIB, en línea con la mayoría de los países europeos.

3. Generación de mecanismos de financiación que permitan la financiación de la vivienda social y la rehabilitación

El Gobierno debería pactar con las entidades de crédito líneas de financiación de las operaciones. Asimismo, se requiere una potenciación de la banca pública, ICO, Institutos de finanzas autonómicos. También sería muy conveniente llegar a acuerdos con el BEI para obtener financiación adicional. Por último, estimular aquellas fórmulas que desbloqueen la financiación de la rehabilitación. Medidas adicionales en esta línea podrían ser que el endeudamiento para la promoción de Vivienda Protegida no cuente como endeudamiento municipal en los límites máximos que exige la Ley de Estabilidad Presupuestaria y que con los Remanentes de Tesorería municipal se pueda, bien amortizar esta deuda para vivienda protegida construida, bien para suplir la necesidad de pedir crédito.

4. Implantación de criterios de sostenibilidad

La implantación de las Directivas Europeas y, en especial, la concerniente a la eficiencia energética en edificios (EPBD) en el marco legislativo español constituye un reto económico y tecnológico para las empresas públicas de vivienda. El Código Técnico de la Edificación cubre la mayor parte de estas exigencias, pero el verdadero reto se tiene en los viejos parques de viviendas. En ese sentido es esencial lograr ayudas para la rehabilitación del parque público, trabajar en la disminución de estas cifras rehabilitando los edificios (especialmente las fachadas y ventanas), y haciendo campañas para una mejor información y educación de los usuarios.

5. Una fiscalidad que potencie el alquiler y la rehabilitación

La fiscalidad actual es claramente discriminatoria con el alquiler y la rehabilitación en relación con la compraventa. Para potenciar de manera real la vivienda en alquiler se podría aplicar a las rentas un IVA tipo 0, al igual que en Inglaterra, y en el caso de la rehabilitación se podría ampliar su concepto para su sujeción al tipo reducido y al superreducido a las actuaciones protegidas.

Para una gestión efectiva de la política de vivienda, la Autonomía ha de delegar en las ciudades grandes y medias la gestión directa, apoyar con acuerdos específicos a las ciudades pequeñas y hacerse cargo de las áreas rurales.

I2 Acercamiento de la información y simplificación de los trámites administrativos

La ciudad reúne idiosincrásicamente los elementos físicos, demográficos, geográficos, económicos o sociales que se imbrican en la cuestión de la vivienda. Y, al tiempo, es en la multiplicidad de maneras de entender el hecho urbano donde el problema de la vivienda se manifiesta en su diversidad: la localización, las dinámicas urbanas, la historia, sus características demográficas y socioeconómicas, los planes urbanísticos... Procesos propiamente urbanos como la gentrificación de los centros históricos, los asentamientos de periferia, el sinhogarismo o la exclusión residencial en general solo pueden entenderse desde su escala local. Desde un punto de vista incluso del mercado inmobiliario, la oferta y la demanda varían significativamente de una localidad a otra, siendo la administración local aquella que mejor puede mediar y quien mejor acceso tiene a la información. Cada municipio tiene características que le son propias y que condicionan la manera de abordar el problema.

Adicionalmente es idónea la gestión local de la política de vivienda en la medida en que la construcción de vivienda se realiza sobre un bien limitado que tiene unas características muy específicas y difícilmente objetivables. Afecta al entorno, se relaciona respecto del resto de la ciudad. De suerte que la incidencia de esta construcción está estrechamente ligada a la decisión inicial de dónde intervenir. Además, un gran número de estos bienes limitados o son de propiedad municipal o están gestionados desde la municipalidad. En suma, para una gestión efectiva de la política de vivienda, la Autonomía ha de delegar en las ciudades grandes y medias la gestión directa, apoyar con acuerdos específicos a las ciudades pequeñas y hacerse cargo de las áreas rurales.

I2.1 Creación de una Red de Oficinas Locales de información y asesoramiento

Un mecanismo efectivo de gestión local de la política de vivienda, tal y como se ha ensayado en otras regiones, es el establecimiento de una red de oficinas permanentes de ámbito local especializadas en vivienda. Estas oficinas actuarían como entidades subsidiarias de la Generalitat, asumiendo servicios de atención al ciudadano en proximidad y coordinando en todo momento su actividad con la conselleria competente en materia de vivienda.

Habida cuenta del marco competencial vigente, la administración local detenta áreas centrales de toda política de vivienda, por una parte, y por otra es la administración más cercana a las personas, de manera que puede solventar los frecuentes vacíos de información necesarios para desarrollar ciertos aspectos clave de la política de vivienda como es, por ejemplo, contabilizar las viviendas vacías o conocer las particularidades de los colectivos afectados, entre otros.

Siguiendo el principio de cooperación interadministrativa, los costes ocasionados por esta oficina deberían correr a cargo de la administración local en términos generales. Solo en los casos en los que presupuestariamente sea inasumible la gestión directa de estas oficinas, la administración autonómica podría aportar los medios necesarios para, o bien apoyar presupuestariamente la Oficina Local, o bien asumir sus funciones subsidiariamente.

En términos generales, esta red de oficinas funcionaría a modo de ventanilla única en materia de vivienda. Las entidades locales incorporadas a la misma añadirían a su carta de competencias los siguientes servicios,¹³⁷ agrupados según cinco principios: centralización de las gestiones en materia de vivienda para facilitar su trámite a las personas, transparencia e información de todo el proceso, mediación entre los principales actores locales, labores de fiscalización y disciplinarias, y fomento de la participación.

12.2 Tramitación administrativa

La gestión directa de las ayudas públicas en materia de rehabilitación de edificios y viviendas para mejorar su calidad y sus condiciones de seguridad, accesibilidad, ahorro energético, conservación y habitabilidad recaería en las Oficinas Locales de Vivienda. Asimismo, recaería entre sus competencias la tramitación de las ayudas públicas para el alquiler de viviendas, con el fin de posibilitar el acceso y disfrute de la vivienda a aquellas personas que más lo necesitan, y la gestión de avales o garantías para colectivos en dificultades.

137. En la actualidad, la administración local se encarga ya del planeamiento urbanístico, la provisión de suelo para vivienda protegida o pública, la promoción y construcción de vivienda pública local, y de la gestión y planificación de la fiscalidad local en materia de vivienda.

Las Oficinas Locales de Vivienda podrán mediar en los procesos de compra-venta o alquileres, aportando transparencia y garantías.

12.3 Información y asesoramiento

En tanto que ventanilla pública sobre legislación, recursos públicos y privados, las Oficinas Locales de Vivienda contarán con un servicio de asesoramiento técnico y legal en materia de vivienda para prevenir situaciones problemáticas entre la propiedad y las personas en régimen de alquiler o cesión. Atenderá igualmente las unidades de convivencia que se encuentren en riesgo de perder su vivienda, con la posibilidad de impulsar procedimientos de mediación en caso de ser necesario.

Se encargará de velar por la transparencia de los objetivos, los medios destinados, alternativas y posiciones; la difusión de los problemas, acciones realizadas, previstas y en estudio, y de las maneras de participar. Todo ello convendría que se concretase en la redacción de un informe público en el que se especifiquen: las acciones desarrolladas, el grado de cumplimiento, las previsiones de necesidades sobrevenidas, la actualización de las características del parque público y privado de vivienda, entre otras cuestiones.

12.4 Gestión de la bolsa de viviendas

Las Oficinas Locales de Vivienda podrán crear y gestionar los registros de viviendas y de demandantes a través de un procedimiento de inscripción unificado con el registro autonómico, debiendo coordinarse en todo momento con la conselleria competente en materia de vivienda.

Asimismo podrán ejercer funciones de intermediación entre la oferta y la demanda de vivienda, velando por la protección de la función social de la vivienda. Los propietarios o las propietarias de viviendas vacías podrán solicitar la inscripción de sus inmuebles en la bolsa de alquiler, de modo que las personas o unidades de convivencia que cumplan los requisitos de acceso, puedan solicitarlas. Para incluir una vivienda en la bolsa, el propietario o propietaria asume recibir una renta por su alquiler sensiblemente inferior al precio de referencia del mercado y la vivienda debe cumplir unos requisitos mínimos. A cambio, disfruta de una serie de ventajas en cuanto a garantía de cobro, asesoramiento técnico y jurídico, mejoras fiscales, etc.

12.5 Fiscalización y mediación

Las Oficinas Locales de Vivienda podrán ejercer el control de las ayudas públicas y supervisión del cumplimiento de los compromisos por parte de los involucrados, beneficiándose de la proximidad en la gestión y de su labor de interlocución. De esta manera, podrán asimismo velar por la detección y freno de abusos o irregularidades inmobiliarios, en especial el *mobbing* inmobiliario y dinámicas de guetificación y gentrificación.

12.6 Participación

Ejercerán labores de mediación entre la administración y las representaciones civiles, entidades sin ánimo de lucro y empresas, al tiempo que han de postularse como una plataforma de fomento de la participación. El contacto con agrupaciones y asociaciones de vecinos ha de ser permanente para la elaboración de programas de necesidades y diagnóstico.

