



# Introducció

## 1.1. Consideracions prèvies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.1.2. L'Agenda Urbana i l'habitatge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.1.3. El Llibre blanc de l'habitatge

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

## 1.2. Àmbit i abast

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

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

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

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





## 1.3. Estructura del document

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

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

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

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

DIAGNÒSTIC

Alta dependència del mercat privat, especialment el segment del lloguer

Baixes garanties de permanència en el mercat de lloguer

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

Consideració de l'habitatge com un bé d'inversió

DIAGNÒSTIC

Demanda de millores en els habitatges existents

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

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

DIAGNÒSTIC

Falta de solucions operatives a les necessitats actuals

Coordinació ineficient entre els agents

Insuficiència d'informació de qualitat sobre la situació residencial

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

PRINCIPI

## Desmercantilitzar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

**A**

Garantir l'accés a l'habitatge

**B**

Fomentar l'habitatge en règim de lloguer

**C**

Mobilitzar els habitatges buits

PRINCIPI

## Socialitzar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

**D**

Impulsar un model social de rehabilitació

**E**

Propiciar un entorn inclusiu

**F**

Instaurar un model d'economia circular en l'habitatge

PRINCIPI

## Ressituar l'habitatge

EIXOS ESTRATÈGICS

**G**

Orientar l'habitatge als reptes del futur

**H**

Millorar la qualitat de l'habitatge

**I**

Adaptar la gestió en matèria d'habitatge