

Desmercantilitzar l'habitatge

A1 Prevenció de l'exclusió residencial

- A1.1 Creació de l'Oficina d'Inclusió Residencial
- A1.2 Atenció a les persones en procés de pèrdua d'habitatge
- A1.3 Atenció als col·lectius vulnerables

A2 Lluita contra l'exclusió residencial

- A2.1 Atenció a les persones sense habitatge
- A2.2 Suport a les persones sense un habitatge adequat

A

**Garantir l'accés a
l'habitatge**

179

Tal com s'ha apuntat en els principis que regeixen aquest llibre blanc, la impossibilitat d'exercir el dret a un habitatge adequat afecta transversalment el compliment correcte d'altres drets fonamentals. En aquest sentit, amb la finalitat d'assenyalar que la falta d'accés a l'habitatge transcendeix categories com la pobresa, en la qual tradicionalment s'havia classificat, ha prosperat recentment el concepte d'"exclusió residencial". En un sentit ampli, l'exclusió social inclou les set dimensions bàsiques del dret social: treball, ingressos, educació, salut, participació, habitatge i relacions sociofamiliars.⁹² A Europa, aquesta substitució s'ha consolidat des dels anys noranta,⁹³ de manera que les deficiències i la precarietat de l'habitatge, així com la seua dificultat en l'accés a aquest, participen en els índexs d'exclusió social.

L'exclusió residencial, en aquest sentit, constitueix una vulneració dels requisits mínims exigibles a l'habitatge en termes d'assequibilitat (sufragar un habitatge sense que això comprometa la satisfacció de la resta de dimensions bàsiques del dret social), d'adequació (que les característiques de l'habitatge s'ajusten a les necessitats dels seus habitants) i d'estabilitat (que el dret de gaudi s'antepose al dret de propietat).⁹⁴ Es poden identificar almenys dos tipus d'exclusió residencial, les dues subjectes a transvasaments d'una a l'altra d'acord amb el context (legislatiu, polític i socioeconòmic). La primera, l'exclusió residencial estructural, concorre quan l'exclusió social i la residencial coincideixen, de manera que es realimenten en les seues causes i conseqüències. En la segona, l'exclusió residencial no estructural, els mecanismes de solidaritat aconseguen evitar la simultaneïtat entre l'exclusió social i la residencial, si bé la integració social no està garantida i l'accés a l'habitatge en el mercat no és autònom. L'acció concreta contra l'emergència residencial ha de combinar, doncs, dues estratègies que s'han d'implantar en paral·lel.

Atendre l'exclusió residencial és la condició de partida de tot pla d'habitatge en la mesura en què es fonamenta en la concepció de l'habitatge com un dret que genera obligacions per als tenidors en general, i molt especialment per a l'Administració. Garantir l'accés a l'habitatge suposa, doncs, en primer lloc, previndre l'exclusió residencial en totes les seues concrecions. Més específicament, en aquest àmbit, ha d'ocupar especial rellevància l'atenció a col·lectius vulnerables, de manera que l'Administració es pugui avançar a les situacions d'urgència sobrevinguda (en molts casos previsibles). Però s'ha d'implantar igualment una labor sòlida de lluita contra l'exclusió residencial per a pal·liar, d'una banda, la urgència de dotar d'habitatge aquells que no disposen de recursos per a sufragar-lo i, de l'altra banda, per a millorar les condicions i la qualitat dels habitatges que no poden ser considerats adequats.

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

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

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

A1 Prevenció de l'exclusió residencial

A1.1 Creació de l'Oficina d'Inclusió Residencial

L'agilitat i l'anticipació són les claus de l'èxit d'una tasca de prevenció correcta. Per això, la creació d'una unitat especialitzada en l'exclusió residencial ha de ser una de les primeres actuacions que cal emprendre.⁹⁵ Entre les funcions que té, cal destacar la de recaptar informació i la de coordinar organismes, d'una banda i de l'altra, la d'agilitzar els tràmits de manera que les tasques de prevenció puguin ser efectives.

Informació i seguiment

En primer lloc, és convenient dotar l'Oficina d'Inclusió Residencial de mecanismes per a poder tindre informació actualitzada que permeti previndre la pèrdua de l'habitatge o, en general, l'exclusió residencial. Les oficines d'inclusió residencial poden ser un punt de referència per a la població en aquest sentit, un lloc al qual recórrer perquè es pugui atendre de manera particularitzada cada cas.

Així mateix, aquesta oficina serà l'encarregada de dur a terme les tasques necessàries de seguiment als casos assistits, així com a les mesures implementades. Això és necessari, d'una banda, per a previndre les recaigudes freqüents, així com per a poder avaluar internament l'eficàcia de les decisions adoptades. Per a fer-ho, es podrà crear una comissió amb la participació de la conselleria competent en matèria de benestar social.

Coordinació i mediació

Especialment pel que fa a la prevenció, l'Administració més directament afectada per l'exclusió residencial és la local, especialment els ajuntaments. Per a intervenir, cal, per tant, comptar amb la seua mediació i el seu coneixement de la casuística. A més, els serveis socials i els organismes gestors de l'habitatge públic, els dos a escala autonòmica, són igualment necessaris. Per això, es fa indispensable, en el cas concret de la prevenció de l'exclusió residencial, una tasca especialment àgil de coordinació.

L'Oficina d'Inclusió Residencial recollirà informació sobre exclusió residencial i coordinarà els diferents organismes implicats en la inclusió residencial per a garantir una tasca àgil i efectiva.

⁹⁵ Vegeu, com a exemple de gestió en aquest cas municipal, la Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER) de l'Ajuntament de Barcelona.

En segon lloc, s'han d'organitzar estructures de mediació per a incorporar l'accés a possibles solucions: ajudes al lloguer, pagament de la hipoteca, avantatges fiscals o reduccions d'impostos... Una de les mesures més efectives per a la prevenció de l'exclusió residencial és anticipar-se a les causes que la provoquen. Un exemple paradigmàtic d'això és el cas d'aquelles persones que, tot i que el seu habitatge reuneix les condicions necessàries per a ser considerat adequat, no disposen de recursos necessaris per a sufragar les despeses dels subministraments bàsics, l'aigua, la llum i el gas. La pobresa energètica és un fenomen d'exclusió habitacional que afecta de manera extrema el 4,2 % de les unitats de convivència de la Comunitat Valenciana i de manera més moderada el 34,2 % (ENDH 2017). Atendre la pobresa energètica suposa, primer de tot, establir un nou protocol que regule els talls de subministrament per part de les empreses subministradores i millorar la coordinació amb altres departaments amb competències inclusives. És fonamental anticipar-se al tall efectiu, bé per mandat judicial, bé perquè l'Administració n'assumeix el cost, en la mesura en què suposa un impacte considerable en els afectats i un sobrecost a l'hora de restablir el subministrament.

A1.2 Atenció a les persones en procés de pèrdua d'habitatge

En la població de la Comunitat Valenciana, segons l'ENDH 2017, hi ha un consens quasi unànime a favor de millorar les dotacions públiques per a implementar mesures de protecció per a les persones amenaçades de ser desnonades. És, sens dubte, un problema punyent en l'opinió pública.

La pèrdua d'habitatge, en termes generals, es dona o bé per pèrdua de la propietat, o bé per rescissió de la tinença en lloguer. Els llançaments per execució hipotecària, segons el Consell General del Poder Judicial, han registrat un màxim en 2014 de més de 6.200. La dada més recent de 2016 iguala la de 2013 en unes 5.300. En l'estadística de l'INE, s'observa que els habitatges usats registren més execucions hipotecàries que els nous des de 2014, tot i que van disminuint i convergint amb aquests. Mostra, de tota manera, una tendència registrada en el *boom*: l'adquisició d'habitatge per sectors més vulnerables es va efectuar de manera significativa sobre els habitatges existents. D'altra banda, des que hi ha dades, es compten uns 4.000 llançaments en aplicació de la LAU a la Comunitat Valenciana, una xifra amb oscil·lacions lleugeres, però bastant homogènia.

L'amenaça de pèrdua d'habitatge, en qualsevol de les formes de tinença, requereix una intervenció decidida de l'Administració i una sensibilització general.

En aquest context, cal destacar el paper central de l'Oficina contra l'Exclusió Residencial a l'hora d'atendre particularitzadament les persones en procés de pèrdua d'habitatge per mitjà de tres procediments concrets.

En primer lloc, cal millorar els canals d'informació. Dades com els casos d'inici d'execució de desnonament han d'arribar a les instàncies adequades amb la màxima celeritat. El mitjà més eficaç és l'autoritat judicial que els executa, en què l'Administració autonòmica pot exercir un paper coordinador de gran importància.

En termes generals, la causa majoritària de pèrdua d'habitatge és la no-renovació del contracte de lloguer o els augments inassumibles del preu. És el que es coneix com a "desnonaments invisibles". Això reforça, per tant, la necessitat de revisar el marc legislatiu. D'altra banda, els impagaments són, així mateix, un factor notable de pèrdua d'habitatge. Cal, per tant, destinar recursos estables per a abordar els pagaments d'urgència en matèria de lloguer o hipoteques per a atendre els casos de necessitats sobrevingudes amb la precaució, com s'ha assenyalat en l'anàlisi, de no desincentivar el pagament a ingressos iguals. En els casos de necessitats estructurals que afecten persones en habitatges propis, es poden valorar mecanismes com el lloguer social garantit a canvi de la renúncia a la propietat a favor de l'Administració. Tot això obliga a millorar els mecanismes de mediació i de negociació publicoprivada.

Finalment, en cas de no poder evitar el desnonament per falta d'acord amb la propietat, s'ha de proporcionar una alternativa preferentment en lloguer social públic o, arribat el cas, recorrent al lloguer del mercat privat per mitjà d'ajudes al lloguer o despeses de subministraments, o fórmules preferents com l'habitatge de lloguer assequible. Aquest recurs, però, s'haurà d'entendre com a transitori, ja que s'ha de passar a les llistes prioritàries de candidats al lloguer social públic.

La identificació de col·lectius vulnerables té el propòsit de poder implementar mesures ajustades a les seues necessitats específiques. És necessari, no obstant això, considerar-los en el seu caràcter dinàmic i híbrid per a previndre efectes d'estigmatització.

A1.3 Atenció als col·lectius vulnerables

Tota política d'habitatge ha de partir del reconeixement de l'existència d'una sèrie de col·lectius especialment vulnerables. La identificació d'aquests col·lectius s'ha efectuat per criteris majoritàriament estàtics, basats en supòsits de discriminació d'acord amb les circumstàncies econòmiques, culturals o ètniques pertinents. Però la veritat és que es tracta majoritàriament de col·lectius oberts, de manera que es pot donar el cas que un bon nombre de persones puguen formar part de diversos simultàniament. I, des del punt de vista de la trajectòria vital, cal assumir també en l'anàlisi que tota persona és susceptible de formar part en algun moment d'algun d'aquests col·lectius vulnerables. De fet, tant les causes de la seua vulnerabilitat com les mesures necessàries per a pal·liar-les estan interrelacionades. S'ha de tindre, per tant, una consideració especial a la perspectiva dinàmica d'aquests grups i fomentar les solucions comunes que promoguen la diversitat en els resultats.

Dones

Les dones, fins i tot en la pertinença d'aquestes a unitats de convivència, han sigut històricament un col·lectiu especialment vulnerable en matèria d'habitatge. Tot i que el règim de tinença de l'habitatge no presente diferències significatives en el cas de la propietat segons l'ENDH (2017), qüestions com el pitjor accés al mercat de treball han fet d'aquest col·lectiu un grup amb menys capacitat d'adaptació a les noves conjuntures econòmiques. Tot i que la crisi econòmica ha afectat principalment l'ocupació masculina, les dones continuen presentant índexs desavantajats tant pel que fa a la desocupació (18,7 % davant del 15,8 % entre homes, segons l'EPA 2018) com de remuneració (breixa salarial del 34 %, 4 punts superior a la mitjana estatal, segons l'Enquesta d'estructura salarial).

En aquest context, les llars monoparentals amb una dona al capdavant, les dones viudes o joves són especialment vulnerables. A més, tot i la seua invisibilitat en les estadístiques convencionals, són col·lectius amb un risc d'exclusió residencial elevat les dones víctimes de violència domèstica, les prostitutes, les víctimes d'explotació sexual i les dones exconvictes. En termes generals, les polítiques generals d'habitatge, basades fonamentalment en una ajuda permanent a l'accés a

l'habitatge per mitjà del lloguer social i mesures d'emergència encaminades a previndre l'exclusió residencial, són mesures que, tenint en compte la transversalitat de la casuística de gènere i els elevats índexs relatius de vulnerabilitat, beneficiaran principalment les dones. Tot i això, ateses les particularitats d'aquest col·lectiu, convé implementar igualment mesures concretes i ajustades a les seues necessitats específiques.

En el cas de les dones que exerceixen la prostitució, víctimes d'explotació sexual, exconvictes o víctimes de violència de gènere, s'han d'abordar amb plans multisectorials específics. La coordinació entre tots els serveis implicats, com són els cossos de seguretat, serveis socials i assistencials, serveis sanitaris, etc., ha de ser àgil i efectiva. És igualment necessari treballar amb el tercer sector que ja té experiència en la perspectiva de gènere i millorar la informació estadística amb la incorporació dels elements esmentats.

Per a les víctimes de violència de gènere, cal flexibilitzar els criteris per a poder accedir a un habitatge social o incloure aquesta dada com a element addicional. En concret, els criteris d'ingressos, els requisits jurídics o de tinença d'habitatge (explorar la possibilitat d'una permuta, per exemple) s'han de modular en funció de la situació particular que corresponga. La necessitat sobrevinguda d'habitatge s'ha d'atendre amb la màxima diligència i confidencialitat, per a la qual cosa l'Administració destinarà un habitatge públic en règim de lloguer i n'ajustarà la quota al nivell d'ingressos.⁹⁶

Persones majors

Les persones majors conformen un dels grups més vulnerables en matèria d'habitatge atés que, en un alt percentatge, coincideixen la precarietat econòmica amb la seua dependència creixent i inevitable (tot i que en termes relatius destinen un percentatge inferior dels seus ingressos al pagament de l'habitatge que altres col·lectius). A escala quantitativa, dues tendències de la societat actual indiquen que l'envelliment de la població és una tendència creixent: la caiguda de la natalitat i l'augment de l'esperança de vida. Així mateix, no només augmenta la ràtio de gent major, sinó que augmenta el "sobreenvelliment" de la població: la ràtio de persones de més de 80 anys. Tot això porta a considerar l'atenció a aquest col·lectiu un dels màxims reptes sectorials de la política d'habitatge, especialment en matèria de prevenció de l'exclusió residencial.

Introduir la perspectiva de gènere en la política d'habitatge implicaria, en primer lloc, introduir de manera generalitzada criteris de gènere en l'adjudicació d'habitatge social i l'accés a ajudes. Addicionalment, cal atendre les particularitats de cada cas concret.

96. Bosch Meda, J. (2017): "Políticas de vivienda con perspectiva de género: un análisis desde la crisis", en diversos autors (2017): *Género y política urbana*. València: Institut Valencià de l'Edificació, pàg. 106-108.

Es tracta d'un col·lectiu molt heterogeni. La casuística va des de la gent major sense habitatge a l'espera d'una residència pública, fins a aquells que es valen per si mateixos sense problemes. No obstant això, sí que es pot establir un perfil majoritari: dona de 70 a 85 anys, d'unitat de convivència d'una o dues persones, baixos ingressos, propietària (estadística del padró continu a 1 de gener de 2017). Aquestes persones habiten sovint àrees residencials caracteritzades per presentar deficiències: als centres històrics urbans (amb edificacions principalment anteriors a 1950, amb l'agreujant de falta de serveis i dificultats en l'accessibilitat urbana), i les perifèries urbanes on predominen construccions de baixa qualitat dels anys seixanta i setanta que ja manifesten creixents deficiències estructurals i constructives. Un denominador comú en aquest àmbit seria, doncs, el d'habitatge amb problemes d'accessibilitat (sense ascensor, sense banys adaptats...), amb deficiències en la conservació i baix nivell d'accés a serveis. A la Comunitat Valenciana, quasi una quarta part dels habitatges en edificis de 3 o més pisos no disposa d'ascensor i quasi el 65 % dels habitatges no estan adaptats a persones amb mobilitat reduïda o majors de 65 anys (ENDH 2017).

En línia amb les polítiques per a persones majors, en general, l'eix director de tota política d'habitatge dirigida específicament a aquest col·lectiu ha de promoure l'envelliment actiu.⁹⁷ Tota mesura implementada haurà de procurar dotar, per tant, les persones majors, durant el màxim temps possible, del grau més elevat d'autonomia que puguen assolir, per la qual cosa és necessària una coordinació activa amb els serveis socials i assistencials, principalment amb atenció domiciliària i sanitària. En aquest sentit, coincideixen els especialistes a assenyalar la importància de garantir la permanència al seu habitatge el màxim temps possible.⁹⁸ Es poden, per tant, determinar dos grans eixos d'actuació.

En primer lloc, a curt termini, cal insistir en la necessitat de dotar el parc públic i privat d'habitatges de places adaptades a les necessitats d'aquest col·lectiu en previsió que no puguen estar més temps a les seues cases amb la premissa ja esmentada de modular el nivell d'assistència al seu grau de dependència i vetllant sempre per proporcionar la màxima autonomia possible. En aquest sentit, experiències com les cases tutelades han donat bons resultats en la mesura en què optimitzen els serveis assistencials al mateix temps que solucionen un altre dels problemes més estesos en aquest col·lectiu: la soledat.

97. Vegeu diversos autors (2011): *Libro Blanco del envejecimiento activo*. Madrid: Ministeri de Sanitat, Política Social i Igualtat, pàg. 435-455.

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

A l'hora d'afrontar l'adaptació dels habitatges, es poden destacar quatre grans característiques: inadaptació interior de l'habitatge a les condicions i necessitats de la vellesa, problemes d'accessibilitat en el conjunt d'espais comuns de l'edifici i espai públic, agreujades per les dificultats econòmiques per a afrontar el cost del lloguer o el manteniment de l'habitatge. En aquest context, s'han d'afrontar de manera diferenciada dos casos: els propietaris o les propietàries de l'habitatge, i aquells i aquelles que estan de lloguer o en una altra forma de tinença que no siga en propietat.

En el cas de propietaris que no tenen recursos per a afrontar les reformes o adaptacions necessàries dels seus habitatges, l'Administració autonòmica pot, en coordinació amb l'oficina local d'habitatge afectada i l'Oficina contra l'Exclusió Residencial, donar suport per diferents vies. Sovint s'ha destinat a aquest efecte partides a fons perdut, especialment en els casos de problemes d'accessibilitat (ajudes a la instal·lació d'ascensors o adaptació dels banys, per exemple). Altres vies per explorar, en coordinació amb les entitats financeres, serien presentar-se com a avalador de les despeses d'obra o facilitar un finançament a interès baix o nul.

Tot i que una de les directrius estratègiques d'aquest llibre blanc és destinar la màxima suma pressupostària possible a l'ampliació del parc públic d'habitatge, es poden tindre presents certes alternatives. En aquest sentit, amb la finalitat de proporcionar una alternativa social a les anomenades "hipoteques inverses", l'Administració podria exercir com a garant d'una renda vitalícia per al propietari amb la inscripció en el registre de la càrrega corresponent. Una opció alternativa podria ser la de plantejar una permuta del seu habitatge (gran, vell i deficient, en la majoria dels casos) per un dret a gaudi vitalici d'un habitatge adaptat públic, amb les compensacions econòmiques segons els termes pactats.

En els dos casos, es combinen tres dels objectius del *Llibre blanc de l'habitatge*: beneficiar el màxim nombre de persones mentre es redueix el cost, ampliar el parc públic i que la despesa pública no siga a fons perdut i se'n puguin beneficiar altres persones. Hi ha solucions híbrides, com pot ser afavorir plans de convivència entre joves i majors, en unes condicions beneficioses per als dos, a canvi de l'adaptació de l'habitatge (vegeu el cas a Catalunya del programa "Viure i Conviure").

Tal com postula l'equitat habitacional, tota persona és potencialment dependent. Les mesures que es dirigeixen a pal·liar o previndre els problemes de la vellesa o, en general, de la dependència són susceptibles de ser gaudides per tots en algun moment del cicle vital.

En el cas de persones en habitatges de lloguer, en els casos en els quals es tinguen dificultats en el pagament de la quota, l'Administració ha de disposar d'alternatives habitacionals i, en la mesura del que siga possible, evitar les ajudes directes al lloguer (especialment si el context legislatiu no és modificat). En el cas que la dificultat consistisca a escometre les obres necessàries per a l'adaptació de l'habitatge i/o l'edifici, s'han d'avaluar, en primer lloc, les condicions concretes de l'estat d'aquest. Certes obres hauran de ser escomeses íntegrament pel propietari, en aplicació del seu deure de conservació. Altres, en canvi, poden rebre suport de l'Administració en el cas en què les persones afectades no puguen sufragar-les. La divisió equitativa de les càrregues entre propietat i persona en règim de lloguer podria ser completada per l'Administració en els casos d'insuficiència de recursos. Una tercera opció seria la de negociar la compra de l'immoble per a re-habilitar-lo, opció especialment aconsellable per als casos de patologies greus i rendes antigues.

A llarg termini, s'han de desenvolupar mesures de control i assessorament que eviten problemes com l'assetjament (o *mobbing*) immobiliari, polítiques d'habitatge i planificació urbanística que tinguen en compte les necessitats específiques d'aquest col·lectiu:

- espais domèstics i urbans que faciliten l'acompliment adequat de l'activitat quotidiana de manera que es maximitze l'autonomia i independència de la persona
- millorar la comunicació i la participació: ajudes, subvencions, etc. Fer-se càrrec de la indefensió física, psíquica o intel·lectual que acompanya la vellesa. Incorporar polítiques d'habitatge inclusives
- promoure la incorporació de les TIC en l'habitatge d'aquests col·lectius per a evitar la "desconnexió digital" amb les conseqüències que això té en la integració social i, a més, entenent que serveixen de suport a l'autonomia personal (dispositius, xarxes de comunicació i mecanismes d'interacció)

Finalment, cal tindre present que, tot i que el procés d'envelliment és, en termes absoluts, eminentment urbà, mereix especial atenció en aquest context el medi rural. Encara que té una incidència inferior en termes globals, comporta una elevada incidència local. Convindria implementar mesures específiques per a atendre aquesta demanda amb la inclusió de facilitats per al desplaçament de les persones majors al medi rural (bé siga per preferència, bé siga per vincles familiars).

Un gran nombre d'experts coincideixen a assenyalar que l'envelliment en el món rural comporta avantatges considerables.

Joves

El col·lectiu de joves, persones entre 16 i 36 anys, tot i que té menys pes demogràfic a causa de l'envelliment i la poca natalitat en els anys huitanta, és un col·lectiu que mereix especial atenció per l'impacte futur que pot tindre no atendre en l'actualitat les seues necessitats. La incorporació tardana al mercat de treball per la tendència a l'alça de la durada dels estudis, els contractes temporals majoritaris (la qual cosa implica la impossibilitat de finançament), les altes taxes de desocupació, les baixes retribucions inicials (fins als 30 anys, quan és més freqüent consolidar un lloc de treball) són tots factors propis que s'han de considerar en la manera d'abordar el seu problema específic d'habitatge. Segons l'ENDH 2017, en llars amb fills o filles majors de 18 anys es concentra la demanda més gran d'emancipació, un 25,8 %. A més, en prop del 3 % de les llars valencianes (una de cada deu llars amb fills o filles de més de 18 anys), el fill o la filla que ja s'havia emancipat ha hagut de tornar a la llar familiar. Compartir habitatge, quan no és voluntari, és un símptoma d'exclusió residencial que cal previndre.

Els seus problemes d'accés a l'habitatge comporten un retard considerable en l'emancipació social (i, en conseqüència, incideix en una minva de la seua autonomia i, arribat el cas, la baixada de la natalitat) i la tendència a desplaçar-se a municipis més econòmics o la perifèria urbana. Aquestes raons porten, entre altres qüestions, a la pèrdua de població jove a les grans ciutats pels alts preus (facilitada per la mobilitat) i a ciutats xicotetes (per falta d'oportunitats laborals). La majoria viuen a soles o amb parella en un habitatge de lloguer dins de la mitjana en qualitat. Es constata que cada vegada més comparteixen pisos pel preu del lloguer en relació amb els ingressos (especialment a la ciutat).

Les mesures, més enllà de les que comparteixen amb qualsevol altre col·lectiu vulnerable, poden proporcionar un tipus d'habitatge ajustat a la seua mobilitat, col·lectiu i pròxim als seus llocs d'estudi o treball. És avantatjós, en aquest sentit, que aquests habitatges col·lectius no estiguen destinats exclusivament als joves i inclouen altres col·lectius (com programes especials juntament

Un 25,8 % de la demanda d'emancipació es concentra en les llars amb fills o filles de més de 18 anys.

amb migrants o persones majors). Es poden explorar alternatives com la mediació entre propietari i joves per a recuperar habitatges abandonats amb la condició de rehabilitar-los i mantindre'ls amb un lloguer baix durant un període determinat (la masoveria), tal com recull la Llei per la funció social de l'habitatge. Es combina, així, la rehabilitació dels habitatges i la necessitat de traure al mercat habitatges buits. Aquesta opció requereix el control de les dues parts per l'Administració i la confecció de contractes tipus amb condicions assumibles: la durada determinada en funció de les millores necessàries, amb calendari de les millores que cal fer i amb penalitzacions en cas d'incompliment. Una altra alternativa especialment ajustada a un col·lectiu amb tanta mobilitat, provocada fonamentalment per la incertesa laboral, és la compra de dret a l'ús sobre un habitatge preferentment públic, de característiques determinades però de localització indefinida.

Migrants

Pel que fa al col·lectiu de migrants, en línies generals es pot destacar una sèrie de característiques comunes: desarrelament (desprotecció familiar, dificultats d'idioma), precarietat laboral, treballs poc qualificats i baixes retribucions, dificultats legals i, principalment, trets ètnics diferenciats i identificables. Estan territorialment concentrats a les ciutats, però tenen presència en tots els municipis. És igualment important assenyalar que aquest col·lectiu té una alta influència demogràfica, especialment en l'àmbit rural.

En l'actualitat, no s'ha abordat des de la política d'habitatge l'especificitat d'aquest col·lectiu, que s'ha deixat sovint en mans de serveis socials o ONG i associacions. Viuen majoritàriament en habitatges de lloguer amb notables carències, a causa de l'antiguitat sovint, amb un mal estat de conservació, equipaments i instal·lacions deficients i una ràtio molt baixa de superfície per ocupant. A aquestes deficiències, cal afegir una discriminació creixent en l'accés a l'habitatge (anuncis que prohibeixen tàcitament o explícitament que puguin optar al seu lloguer, exigència d'aval superiors a la mitjana, etc.). Hi proliferen situacions d'explotació com el "llet calent", lloguers il·legals, sobreocupació, etc.; totes aquestes de quantificació molt difícil a causa de l'opacitat. I, finalment, acusen una tendència a la guetització (quan més d'un terç de la població pertany a una ètnia concreta) en zones degradades de la ciutat i amb una conflictivitat social superior a la mitjana.

Pel que fa a la seua demanda d'habitatge, és important assenyalar que es produeix de manera immediata a l'arribada i que, sovint, és nombrosa.

La manera d'abordar el dret a l'habitatge d'aquests col·lectius passa per entendre la necessitat d'ajuda com una transició. L'horitzó hauria de ser aconseguir que no tingueren necessitats específiques d'habitatge i que n'hi haguera prou amb els canals generals de suport social. Per a aconseguir-ho, cal fomentar entre aquests col·lectius la participació i l'associacionisme per a evitar solucions homogeneïtzadores i no integrades, els guetos i la segregació urbana. Quan els problemes d'accés per baixos ingressos així ho requerisquen, s'ha d'oferir allotjament temporal al nouvingut fins que s'instal·le legalment i laboralment. Cal tindre en compte la temporalitat dels seus treballs (en hostaleria, construcció o agricultura) i l'Administració hauria de poder oferir allotjament d'emergència en proximitat a les seues destinacions laborals. L'Administració pot, així mateix, exercir de mediatadora amb l'àmbit privat, des del principi de protegir i informar tant l'arrendador com l'arrendatari. Pot proporcionar un aval quan es requerisca i garanties del bon ús, establir fórmules de mediació amb l'ocupador (oferta d'allotjament a preu de cost, per exemple) i ha de prestar especial atenció al racisme immobiliari.

D'altra banda, amb un enfocament diferent, s'han assajat amb èxit programes de repoblació del medi rural amb l'acollida de famílies nombroses, principalment de migrants. Això proporciona garanties per al municipi en la permanència de serveis socials com ara col·legis, al mateix temps que es revitalitzen treballs sense mà d'obra disponible com els agrícoles o artesanals.

Altres

Altres col·lectius requereixen una atenció particular, com poden ser les famílies amb pocs recursos, amb fills o dependents; els caps de família desocupats; els majors de 50 anys sense recursos; els drogodependents i exdrogodependents; els convictees i exconvictees, i les persones amb diversitat funcional o mobilitat reduïda. En tots aquests casos, s'ha d'intentar afavorir l'autonomia el màxim temps possible, amb el suport de serveis socials, en un lloguer social. La fórmula d'habitatges compartits tutelats ha de ser avaluada segons el cas.

A2 Lluita contra l'exclusió residencial

Per a lluitar contra l'exclusió residencial, s'ha d'insistir una vegada més en la necessitat de dotar l'Administració d'un parc d'habitatges de lloguer social prou divers i abundant per a atendre aquesta necessitat creixent. Com que les mesures encaminades a consolidar-ho s'abordaran en el següent capítol, corresponent a l'eix estratègic B, "Fomentar l'habitatge en règim de lloguer", en aquest capítol es tractaran únicament els casos d'exclusió residencial que ja tenen lloc. Per tant, aquesta garantia d'habitatge adquireix un caràcter d'emergència social que requereix mesures complementàries a la mera dotació d'habitatges en règim de lloguer.

A2.1 Atenció a les persones sense habitatge

Segons la Federació Europea d'Associacions Nacionals per a Persones sense Llar (FEANTSA), les persones sense habitatge són "totes aquelles persones que no poden accedir a un allotjament adequat (o conservar-lo), adaptat a la seua situació personal, permanent i que proporcione un marc estable de convivència, siga per raons econòmiques o altres barreres socials, siga perquè presenten dificultats personals per a tindre una vida autònoma."⁹⁹ Es tracta de la màxima expressió del problema de l'habitatge, l'exclusió i la marginalitat, fruit del procés de polarització de la societat postindustrial i les manques de l'estat de benestar.¹⁰⁰ Segons l'INE (2012), a la Comunitat Valenciana hi ha 1.220 persones sense habitatge, encara que aquesta dada, precisament per les característiques d'aquest col·lectiu, s'ha de prendre amb cauteles.

D'aquest col·lectiu destaquen diverses característiques molt esteses que col·laboren a aguditzar la potenciació mútua de l'exclusió residencial i la social: la dependència, la degradació física i mental, patir una espiral de marginació... Tot això agreujat pel fet de ser invisibles per a l'Administració (no solen estar censats ni tindre documentació moltes vegades ni treball). Recentment, però, s'ha acusat un canvi notable del sensellarisme: abans, el perfil majoritari era el d'home d'edat adulta o avançada, solter amb problemes d'addicció, nivell formatiu baix. Ara es troben més sovint separats o divorciats, joves amb problemes familiars, drogodependents o exdrogodependents, o bé dones maltractades, malalts mentals i immigrants.¹⁰¹ A més, s'ha detectat una tendència a l'augment del nivell educatiu i cultural principalment perquè cada vegada hi ha menys lloguers a baixos preus disponibles, al mateix temps que la demanda de lloguers a preus baixos ha augmentat.

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

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

101. Tot i això, el perfil majoritari continua sent el d'home entre 45 i 64 anys.

El moment en què s'intervinga en aquest col·lectiu determinarà el grau d'èxit i l'esforç requerit. S'hi poden distingir tres fases:¹⁰²

- Fase inicial (75 %): els que fa menys d'un any que estan al carrer. Encara mantenen vincles familiars i socials, i no tenen símptomes de degradació física o psíquica. La reinserció amb una ràpida intervenció és elevada i requereix pocs recursos.
- Fase avançada (16 %): entre un any i cinc.
- Fase consolidada (9 %): per a aquells que fa més de cinc anys que estan al carrer, es pot preveure que requereixen assistència continuada durant un temps equivalent al de degradació i els marges d'èxit són molt escassos i fràgils.

En general, s'han d'implementar intervencions de tipus preventiu i informatiu, en què s'avalua el nivell de risc i es persegueix la conscienciació social davant d'un problema creixent. La prioritat d'una política d'habitatge cap al sensellarisme de moment, donades les condicions actuals, ha de ser, no obstant això, dotar urgentment d'habitatge o unitat habitacional combinant l'acció directa de l'Administració amb el suport a entitats que ja treballen en aquesta àrea (cedir habitatges, ajuda econòmica, suport tècnic o institucional, etc.). En casos d'urgència extrema, es poden plantejar possibilitats com els programes d'acollida, sempre que se'n pugui garantir la transitorietat. L'objectiu ha de ser, en qualsevol cas, el de reduir al màxim el temps que estiguen sense habitatge.

Davant de les polítiques anteriors per a combatre el sensellarisme, com poden ser els albergs o els centres d'emergència, noves metodologies com el Housing First estan donant bons resultats en països com Finlàndia. En lloc d'establir una integració progressiva en la societat (mètode "escala"), passant per fórmules intermèdies fins a aconseguir l'objectiu últim de tindre un habitatge propi, es tracta de proporcionar a la persona afectada un habitatge individual, permanent, digne i adequat des del començament amb la finalitat de poder eixir del cercle viciós que l'ha portada a aquesta situació.

Això suposa, per tant, reservar o crear una part del parc d'habitatges públics de lloguer específicament orientada per a aquesta finalitat. Aquestes iniciatives només són efectives, però, si el

L'existència de persones sense habitatge en contra de la seua voluntat és l'expressió més dramàtica del problema de l'habitatge, fruit del procés de polarització de la societat postindustrial i les mancances de l'estat del benestar.

102. Bosch i Gibaja (2003): *op. cit.*, pàg. 84-85.

sistema d'habitatge social pot absorbir aquestes persones una vegada que isquen del programa.

Hi ha fórmules intermèdies, de menys impacte econòmic, com poden ser els pisos compartits, en els quals es combina un grau d'autonomia i independència amb els avantatges psicològics i socials de conïure amb altres persones. Aquest estalvi inicial de recursos, però, s'ha de compensar, inevitablement, amb una assistència social de més intensitat per a previndre possibles dinàmiques perniciososes. A falta d'habitatge públic, s'hauria de sufragar totalment o parcialment (vegeu les col·laboracions amb entitats sense ànim de lucre, com ara la fundació RAIS), o, si cal, avalar el lloguer.

A més del treball preventiu necessari i la dotació d'habitatge, ateses les circumstàncies socioeconòmiques en què es dona el sensellarisme, s'han de desenvolupar programes socials d'inserció laboral i detecció d'altres problemes (sanitaris, mentals o drogues, principalment). Per a fer-ho, és fonamental tindre grups de treball multidisciplinaris permanents del servei social.

A2.2 Suport a les persones sense un habitatge adequat

Entre aquestes persones, es poden destacar els casos d'infrahabitatges, habitatges subarrendats o sobreocupats o habitatges ocupats en situació irregular. En general, la intervenció de l'Administració s'ha d'entendre com un primer pas per a la normalització de la seua situació i, per tant, és fonamental establir protocols de seguiment adequats. En tots aquests, una vegada més, s'acusa un problema clar d'accés a la informació, ja que en la majoria dels casos es tracta de situacions informals. Només se'n pot tindre coneixement per tracte directe amb els casos.

Els infrahabitatges

Es considera infrahabitatge el que no compleix ni pot complir amb les condicions mínimes d'habitabilitat (la qual cosa impediria, per exemple, l'obtenció de la cèdula d'habitabilitat). Cal recordar, en primer lloc, la necessitat de fer efectiva l'obligació dels propietaris cap al manteniment correcte dels habitatges i afavorir la millora de les condicions d'habitabilitat per a posar límit a l'infrahabitatge.

Això porta a intervenir per mitjà del règim disciplinari i s'amplia en els casos de lloguer fraudulent. Per a intervenir en aquests casos, cal destacar dues línies d'acció. S'ha d'avaluar la possibilitat de millora de l'habitatge/edifici, però mantenint les persones a l'habitatge. Transitòriament, caldrà proporcionar, a causa de la situació de vulnerabilitat en què es troben, una residència provisional. En el cas extrem que siga inviable el manteniment de l'edifici, s'haurà de procedir a l'enderrocament d'aquest d'acord amb el protocol vigent.

El subarrendament i la sobreocupació

Dinàmiques de subarrendament d'habitatges instal·lats principalment en barris degradats de les grans ciutats comprometen, així mateix, la satisfacció de la tinença d'un habitatge adequat. Es tracta, principalment, de persones que no disposen dels recursos necessaris per a poder accedir a un habitatge, bé per falta d'autonomia, bé per dificultats a l'hora d'accedir a les ajudes públiques en gran manera perquè estan establides irregularment. En qualsevol de les situacions, cal un diagnòstic per part dels serveis socials per a determinar les necessitats concretes. Per a intervenir en aquest camp, es poden destacar dues vies: facilitar alternatives residencials, ajudes o programes específics, i promoure iniciatives per a compartir habitatge d'una manera sostenible, amb grups de convivència d'interessos compatibles o complementaris.

Un cas particular dels processos de subarrendament és el de les persones que viuen en un habitatge sobreocupat, és a dir, un habitatge en què habita un nombre excessiu de persones segons els estàndards per superfície establits com a condicions d'habitabilitat. En són casos singulars els habitatges en què habiten persones amb vincles familiars, sempre que es puguin garantir les condicions mínimes d'habitabilitat. El risc d'intervindre en aquests casos és provocar exclusió residencial, atés que normalment no tenen cap altra alternativa. Per a la detecció, es pot recórrer al sobreempadronament, tot i que es tracta d'una dada molt limitada, ja que no implica sobreocupació i s'exclouen de les dades les persones que no tenen ni tan sols la possibilitat d'empadronar-se. És necessària la inspecció directa per a detectar els casos de sobreocupació, sovint identificats per la mateixa comunitat de veïns.

Els casos d'habitatge no adequat són múltiples: infrahabitatges, sobreocupació, pobresa energètica, ocupacions o assentaments. En tots aquests casos, la mediació i l'accés a una informació actualitzada són fonamentals.

Habitatges ocupats en situació irregular

En últim lloc, un cas de persones sense un habitatge adequat és aquell en què la tinença de l'habitatge està compromesa. Això es concreta, d'una banda, en l'ocupació d'habitatges per persones o unitats de convivència. En aquest cas, la intervenció s'ha de donar per dues vies: a través dels serveis d'habitatge i dels serveis socials. En el cas de persones que ocupen com a alternativa residencial temporal, s'ha de valorar la possibilitat de negociar amb la propietat un lloguer assequible, ja que, en la majoria dels casos, es tracta de grans tenidors. Caldrà recórrer a l'acció policial en el cas de xarxes delictives que els ocupen per a desenvolupar les seues activitats o per a lucrar-se arrendant-les.

D'altra banda, la falta de seguretat en la tinença de l'habitatge es manifesta, així mateix, en els casos de persones que habiten en assentaments. Es tracta d'una qüestió complexa, ja que resoldre el cas concret d'assentament no evita l'arribada de nous residents en la mateixa situació. Aquest cas es concreta, a més, en un ampli ventall de causes: població amb intenció d'assentar-se però sense recursos, població nòmada o amb una forma de vida itinerant que vol continuar a l'assentament... En qualsevol cas, tota intervenció haurà de buscar un compromís entre la millora de les condicions d'habitabilitat i les demandes concretes dels residents, la seguretat de l'assentament per als seus habitants i per a l'entorn, i la convivència correcta. Les accions s'hauran de modular d'acord amb la dimensió de l'assentament, de manera que, en general, l'objectiu siga el d'eradicar els grans assentaments (per damunt de 30 persones) i l'atenció particularitzada als casos amb menors (amb cerca preferent d'alternativa residencial).

B1 Ampliació i millora del parc públic d'habitatges

- B1.1 Augment del parc públic de lloguer social
- B1.2 Millora del parc públic

B2 Foment i regulació del mercat de lloguer privat

- B2.1 Mobilització d'habitatge privat a habitatge assequible
- B2.2 Promoció de fórmules alternatives d'accés al lloguer
- B2.3 Regulació del mercat de lloguer privat
- B2.4 Foment i millora de les ajudes al lloguer

B

**Fomentar l'habitatge en
règim de lloguer**

197

Per a aconseguir l'objectiu d'augmentar l'habitatge en règim de lloguer, es plantegen dues línies bàsiques:

- Ampliació i millora del parc públic d'habitatge, que permeti garantir una oferta mínima d'habitatges de protecció pública assequibles, dignes i adequats per a satisfer les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat.
- Foment i regularització del mercat de lloguer privat, que restablisca més equilibri entre les posicions dels arrendadors i arrendataris d'habitatge habitual. La regulació del mercat de lloguer privat s'ha de fer de manera que es prioritze la funció social de l'habitatge.

B1 Ampliació i millora del parc públic d'habitatges

L'article 7 de la Llei per la funció social de l'habitatge¹⁰³ estableix que s'ha de garantir anualment una oferta mínima d'habitatges de protecció pública assequibles, dignes i adequats que puguin satisfer les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat o en processos d'exclusió social, i fer efectiu el dret exigible a un habitatge, com també impulsar i coordinar l'acció pública dels ens locals valencians en la matèria.

A més, entre els objectius prioritaris de l'Agenda Urbana Europea, consta el de proporcionar habitatges assequibles de qualitat.¹⁰⁴ Per a això, cobra gran protagonisme la política pública d'habitatge i l'establiment d'incentius per al sector privat.

Així mateix, l'Agenda Urbana Europea¹⁰⁵ estableix com a "objectiu principal 8: Garantir l'accés a l'habitatge", en el qual es planteja la necessitat d'"impulsar la creació de parcs públics i privats d'habitatge a preus assequibles, que permeten atendre les necessitats d'habitació més peremptòries, per a les persones més vulnerables", entre altres objectius.

En aquest context, els gestors públics d'habitatge han d'exercir un paper central. Amb aquesta finalitat, i abans d'abordar les mesures concretes per a ampliar i millorar el parc públic d'habitatges, convé aportar una sèrie de consideracions jurídiques encaminades a afavorir la intervenció àgil d'aquests. En efecte, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, que modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), planteja greus dificultats en l'actuació dels promotors i gestors públics d'habitatge i sòl.

D'una banda, el nou article 25 restringeix la competència d'habitatge a aquells que es promoguen "amb criteris de sostenibilitat financera" i limita en gran manera el seu marge d'acció atesos els problemes de finançament i endeutament de les entitats locals. D'altra banda, la supressió de la disposició addicional 9a permetria la creació de noves societats, l'aportació a aquestes d'immobles i capitals finalistes per a la promoció d'habitatges, fins i tot quan es troben els ajuntaments sotmesos a un pla economicofinancer o a un pla d'ajust, a la limitació de l'endeutament i a la impossibilitat de crear partenariats publicoprivats —societats mixtes— per a l'escomesa d'actuacions específiques d'habitatge i sòl.

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

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

105. Agenda Urbana Espanyola (AUE) 20 de març de 2018.

El parc d'habitatge públic actual és clarament insuficient per a poder atendre les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat o en processos d'exclusió residencial.

En segon lloc, per a suplir la necessitat de demanar crèdit, convindria que es permetera que els romanents de tresoreria municipal es puguen invertir en habitatge. Aquesta mesura s'hauria d'haver inclòs en el Reial decret llei 1/2018, de 23 de març, pel qual es prorroga per a 2018 la destinació del superàvit de les corporacions locals per a inversions financerament sostenibles i es modifica l'àmbit objectiu d'aquestes.

B1.1 Augment del parc públic de lloguer social

El parc d'habitatge públic actual és clarament insuficient per a poder atendre les necessitats bàsiques de les persones en situació de vulnerabilitat o en processos d'exclusió social. Ha de ser, per tant, un objectiu prioritari de l'Administració pública ampliar aquest parc per a satisfer la demanda social.

Les mesures que es poden implementar van des de la recuperació d'habitatges de l'Administració que actualment no estan destinats a lloguer social, l'ampliació del parc amb la compra d'habitatge privat fins a la construcció d'habitatge públic d'obra nova.

Hi ha habitatges d'administracions sectorials en desús. La recuperació d'aquest tipus d'habitatges permet aprofitar el patrimoni immobiliari residencial d'altres conselleries o del Ministeri, com són els grups residencials construïts des de final del segle XIX fins a la segona meitat del XX per als treballadors del ferrocarril o peons caminers. Actualment, s'ha dut a terme una inspecció detallada dels habitatges disponibles per a incorporar-los al parc públic d'habitatges.

D'altra banda, la falta d'una política activa d'habitatge en legislatures anteriors va donar lloc a un augment de situacions consentides d'ocupació irregular d'habitatges del parc públic de la Generalitat Valenciana, habitatges que es poden incorporar al parc públic i que actualment es troben ocupats irregularment. A l'inici de la present legislatura, es van detectar més de 500 habitatges ocupats sense títol. La raó majoritària consisteix en la impossibilitat d'acreditar consentiment d'accés. S'està actuant fermament davant de les ocupacions recents, ja que vulneren els drets de les persones que estan registrades en el registre de demandants d'habitatges amb més dret per a

accedir a un immoble, impedeixen l'adequació i rehabilitació de l'habitatge, i suposen un risc per falta de seguretat per al mateix ocupant i la resta d'habitants de l'immoble. Així mateix, en molts casos, estan connectats il·legalment a les xarxes de subministrament.

Una altra mesura que cal tindre en compte és modificar el règim d'ús d'habitatges públics de venda a habitatges de lloguer. Analitzada la situació actual de la venda d'habitatge públic, en la qual la compra d'habitatge presenta moltes dificultats malgrat els incentius plantejats en diverses promocions (com la baixada dels preus), es planteja com a estratègica l'ocupació d'aquests habitatges a través de fórmules com el lloguer amb opció de compra o sense. Això requereix la reestructuració d'aquestes promocions de manera que, sobretot en els municipis amb baixa o nul·la oferta d'habitatge públic de lloguer, es pugui modificar el règim d'ús dels habitatges perquè passen de venda a lloguer. Per a fer-ho, es facilitaran els processos d'autorització d'ampliació d'ús al lloguer durant un termini concret (inicialment, 4 anys), mitjançant les resolucions corresponents, sense canviar la qualificació definitiva de les promocions.

Atés l'ampli nombre d'habitatges desocupats, l'Administració pública pot prendre la iniciativa d'adquirir un determinat nombre d'aquests per a incorporar-los al parc públic. A través de la convocatòria de concursos públics, es pot efectuar la compra d'habitatges existents, de propietat privada, que passen a formar part del parc públic d'habitatges de la Generalitat Valenciana. El procés de concurs públic ha de permetre la vigilància i l'adquisició justificada d'aquests habitatges, en particular, a preus de mercat.

La compra d'aquests immobles ha de servir per a donar resposta a demandes justificades dels ciutadans segons el nombre de persones en la unitat de convivència o les necessitats d'alguns col·lectius específics, per exemple, per raons de dependència, accessibilitat, etc. En altres casos, segons la ubicació, pot servir a l'Administració per a la revitalització d'alguns barris d'acord amb convenis signats amb ajuntaments interessats, per a dur a terme actuacions necessàries, etc. En la selecció dels habitatges, s'atendrà la valoració de diferents elements d'acord amb uns criteris de ponderació, com l'oferta econòmica, la demanda existent dels ciutadans i ciutadanes, segons la tipologia i les característiques de l'habitatge, la ubicació al municipi i la caracterització de l'oferent. Així mateix, es pot estudiar la compra d'habitatges a entitats financeres via conveni.

Amb la crisi immobiliària, hi ha promocions d'edificis d'habitatges protegits de la Generalitat Valenciana que van ser paralitzats i que, a hores d'ara, estan encara sense finalitzar. L'objectiu seria fer els tràmits necessaris per a reprendre els treballs de construcció d'aquestes promocions, concloure-les i poder-ne disposar amb l'objecte de consolidar i augmentar el parc d'habitatges de lloguer de la Comunitat Valenciana.

Finalment, per a ampliar el parc públic, es pot iniciar per part de l'Administració pública la promoció d'habitatges d'obra nova de titularitat pública, ja siga en solars de propietat pública o per mitjà de la generació de nous solars en les zones amb menys reserves.

B1.2 Millora del parc públic

L'estat de conservació d'alguns habitatges del parc públic és tal que no reuneixen les condicions mínimes per a ser utilitzats. El pas del temps, el deteriorament propi de l'ús, la falta de manteniment i, fins i tot, els actes vandàlics han fet que no estiguen en unes mínimes condicions d'utilització que sí que presentaven inicialment quan van ser construïts. Aquests habitatges han de ser incorporats novament al mercat, ja siga a través d'actuacions de reforma en habitatges determinats que no compleixen les condicions mínimes d'habitabilitat, o bé mitjançant la rehabilitació d'edificis en el cas que es tracte de barris deteriorats en el seu conjunt.

Les actuacions de reforma s'han d'escometre en habitatges que no reuneixen les condicions mínimes, perquè no se satisfan els requisits de superfície, nombre, dimensió i característiques de les peces habitables, presenten deficiències greus en les seues dotacions i instal·lacions i no s'assoleixen els requisits mínims de seguretat, accessibilitat universal i habitabilitat que en l'actualitat són demandats. Es tracta de dur a terme en aquests habitatges les actuacions necessàries de reparació i reforma per a adequar-los, de manera que es recuperen les condicions bàsiques d'habitabilitat, funcionalitat i seguretat que permeten donar resposta a les necessitats habitacionals de les persones que els ocuparan, en unes condicions de confort adequades.

En les intervencions de reparació, s'ha de procurar aconseguir les prestacions que es podrien considerar mínimes i raonables de qualitat, prenent com a referència la reglamentació, almenys del moment en què van ser construïdes i, en la mesura en què siga possible, les prestacions que exigeix la legislació actual d'habitatge. En qualsevol cas, les obres executades hauran de garantir la renovació de la llicència municipal d'ocupació, com a reconeixement a l'habitabilitat d'aquests habitatges, abans que es posen a disposició de les persones beneficiàries.

Pel que fa a edificis, fins i tot barris, d'habitatge públic en els quals calga escometre obres de rehabilitació de més envergadura, es pot comptar amb les ajudes a la rehabilitació promogudes a aquest efecte.

Cal destacar, en aquest sentit, la rehabilitació d'habitatges inclosos en els plans d'intervenció integral sostenible (PIINS). La Generalitat, a través de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, ha impulsat un pla de dignificació de l'habitatge social amb mesures de xoc que pretenen millorar la gestió d'aquests immobles, tant els que s'engloben en el seu parc públic d'habitatges com els habitatges promoguts per l'empresa pública EVha.

Dins d'aquest pla, es preveuen actuacions com els plans d'intervenció integral sostenible (PIINS) dirigits als grups més vulnerables i a les zones deprimides. En col·laboració amb els serveis socials, inclouen mesures des de l'àmbit social i econòmic per a impulsar la recuperació física i social del barri. Es tracta de l'elaboració de directrius per a la reparació d'elements comuns o qualsevol altra informació tècnica, amb l'objecte no només de reparar els habitatges, sinó de col·laborar en la reactivació dels barris més degradats a través del treball social que es desenvoluparia vinculat a aquests.

Aquest pla integral preveu també una sèrie de mesures, com la realització d'inspeccions, que permeten mantindre actualitzada la identificació dels ocupants dels immobles i les seues circumstàncies socioeconòmiques, la situació dels habitatges respecte als subministraments d'electricitat i gas, així com la detecció de pisos desocupats. S'estan desenvolupant en l'actualitat PIINS en barris de municipis com Elx, Alcoi, Sagunt, Alzira, Borriana, Riba-roja, Paterna o la Vall d'Uixó.

Les actuacions de reforma en el parc públic s'han d'escometre, prioritzant un criteri social, en habitatges que no tenen les condicions mínimes de seguretat, accessibilitat universal i habitabilitat.

Així mateix, és fonamental abordar la rehabilitació dels edificis d'habitatges del parc públic de la Generalitat Valenciana per mitjà del programa de regeneració i renovació urbana i rural del Pla estatal d'habitatge 2018-2021¹⁰⁶ amb recursos del Ministeri de Foment i la Generalitat Valenciana. Aquest pla preveu, com ja ho va fer l'anterior, un programa de foment de la regeneració i renovació urbana i rural. Té com a objecte el finançament de la realització conjunta d'obres de rehabilitació en edificis i habitatges, d'urbanització o reurbanització d'espais públics i, si és el cas, de construcció d'edificis d'habitatges o habitatges aïllats en substitució d'edificis d'habitatges o habitatges aïllats demolits dins d'àmbits d'actuació prèviament delimitats denominats "àrea de regeneració i renovació urbana o rural".

Per a la delimitació d'aquestes àrees prioritàries d'actuació, s'atendrà el que estableix el Visor d'Espais Urbans Sensibles. El VEUS permet identificar les zones en què les condicions analitzades en els àmbits residencial, sociodemogràfic i socioeconòmic manifesten una situació desfavorida respecte de la mitjana de la Comunitat Valenciana. Aquestes àrees podran ser matisades pels estudis detallats que els ajuntaments i l'EVha disposen o desenvolupen, la qual cosa conduirà adequadament les operacions programades a la població que més ho necessita.

Per a l'elaboració d'aquests estudis detallats, els ajuntaments o l'EVha disposen del document promogut per la Direcció General d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana denominat *Directrius per a l'elaboració d'estratègies de regeneració urbana*, que facilita l'anàlisi, el diagnòstic i la definició de les operacions de regeneració urbana a partir dels principis de l'Agenda Urbana Europea i Espanyola, i en línia amb les polítiques d'habitatge de la Generalitat Valenciana.

En el cas d'edificis d'habitatges que no queden delimitats per un ARRU, es podrà establir una actuació de rehabilitació tal com estableix el Pla estatal d'habitatge 2018-2021. Es preveuen dos programes destinats a la millora dels habitatges existents: el programa de foment de la millora de l'eficiència energètica i sostenibilitat en habitatges, i el programa de foment de la conservació i millora de l'accessibilitat en habitatges. Els dos permeten que també habitatges de titularitat pública opten a ajudes econòmiques per a la millora dels seus elements comuns i elements privatis.

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

B2 Foment i regularització del mercat de lloguer privat

La necessitat d'habitatge en l'actualitat no es pot abordar únicament per mitjà de la intervenció directa de l'Administració. És necessari, per tant, encara que siga transitòriament, establir mecanismes per a intervindre en el mercat privat que permeten garantir el dret a l'habitatge com poden ser la política fiscal, les ajudes (directes o financeres) i la legislació o les mesures polítiques. D'altra banda, establir línies de cooperació publicoprivades en l'habitatge té una sèrie d'avantatges: permet, en primer lloc, donar una resposta ràpida a una demanda d'habitatge assequible i, en segon lloc, ajustada a les necessitats concretes (superfície, localització, etc.); proporciona un sistema de garanties de cobrament per al propietari superior al del mercat lliure i evita la segregació urbana.

A grans trets, s'haurà de desincentivar el mercat de compravenda (mitjançant l'augment dels impostos de plusvàlua i sobre el benefici en funció de la tinença, un gravamen sobre l'especulació curterminista amb el sòl o l'edificació). Caldrà eliminar els incentius fiscals a la compra com a inversió.

La regulació del mercat de lloguer privat s'ha de fer de manera que es prioritze la funció social de l'habitatge. La clau en aquest sentit recau en el fet d'establir mecanismes que respecten el dret a la propietat privada i permeten avançar en la universalització de l'accés a l'habitatge en funció de les rendes. Si, tal com s'ha apuntat anteriorment, la demanda d'habitatge per als col·lectius més desfavorits no té cabuda en el mercat lliure, si no és a costa de suports directes de l'Administració contraris a l'objectiu prioritari de tinença pública d'habitatge, la demanda de col·lectius amb ingressos mitjans es pot satisfer amb el mercat lliure sempre que no comprometa el desenvolupament normal de la resta de les seues activitats.

En termes generals, una mesura eficaç per a regular a la baixa el preu del lloguer lliure és assolir ràtios que estiguen entre el 20 % i el 30 % d'habitatge de lloguer amb preu assequible. Això es pot regular amb l'establiment d'un estàndard de referència com el que s'utilitza a Barcelona o Berlín complementat amb una guia d'acció en el mercat del lloguer basada en "el preu assequible". Es considera que, tant en compra com en lloguer, un esforç econòmic superior al 35-40 % de la renda disponible en la unitat de convivència compromet l'exercici correcte de la resta d'activitats. El lloguer es pot considerar social, amb el suport directe corresponent de l'Administració, quan el seu preu siga un 20 % inferior al que es marca com de mercat, se seguiscuen criteris d'eficiència energètica i es complisca amb l'equitat habitacional.

En termes generals, una mesura eficaç per a regular a la baixa el preu del lloguer lliure és aconseguir ràtios entre el 20 % i el 30 % d'habitatge en lloguer amb preu assequible.

D'altra banda, caldria desenvolupar mesures impulsades per l'LFSH¹⁰⁷ en el seu capítol II "Foment de la iniciativa privada", en el qual s'estableixen mesures per al foment del lloguer (article 24) i per a impulsar el lloguer solidari (article 25).

La conselleria competent en matèria d'habitatge ha d'establir un sistema voluntari d'obtenció o d'oferta d'habitatges privats per a posar-los de lloguer, en el qual s'han d'incloure necessàriament els que estiguen inscrits en el Registre d'Habitatges Deshabitats i els adquirits a conseqüència de l'exercici dels drets de tempteig i retracte o d'aquelles altres accions dirigides a garantir l'ús social de l'habitatge previstes per la llei. S'establirà un sistema de concertació pública i privada per a estimular els propietaris i inversors a posar en el mercat de lloguer habitatges per a persones i unitats de convivència amb dificultats per a accedir a aquest mercat.

Així mateix, la Generalitat podrà adoptar la iniciativa per a lloguer solidari de pisos buits que necessiten algun tipus de rehabilitació i els seus propietaris no poden atendre aquestes despeses, però sí que volen conservar-ne la propietat. D'aquesta manera, es mobilitzen habitatges desocupats, s'obtenen més habitatges per a polítiques socials i es propicia que es facen obres de rehabilitació per a generar ocupació.

B2.1 Mobilització d'habitatge privat a habitatge assequible mitjançant col·laboració publicoprivada

Entre les mesures possibles per a ampliar el mercat d'habitatge assequible, es poden establir convenis amb entitats financeres per a la mobilització d'habitatges buits i la cessió d'aquests a favor de l'Administració. Com que hi ha un gran nombre d'habitatges desocupats en mans d'entitats financeres, es pot implementar un paquet de mesures per a mobilitzar-los amb la pretensió de satisfer les necessitats de la població, especialment dels que més ho necessiten, mitjançant la subscripció de convenis entre l'Administració i aquestes entitats.

Segons l'article 20 LFSH¹⁰⁸, la Generalitat Valenciana podrà subscriure convenis de col·laboració amb les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control, la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària SA, així com amb les persones o entitats

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

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

que operen en el sector immobiliari per a incrementar una oferta d'alternatives habitacionals que permeta donar una resposta adequada a les necessitats d'allotjament de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat.

També es poden construir nous habitatges en règim de lloguer per mitjà de mecanismes de gestió del sòl de titularitat pública en col·laboració amb el sector privat. Aquesta iniciativa començarà i es desenvoluparà mentre estiga en vigor el Pla plurianual 2018-2020, encara que la generació d'habitatges que cal incorporar al parc públic no es produirà només durant els tres anys de durada del pla, sinó que contribuirà en plans plurianuals posteriors. Aquesta actuació es desenvoluparà en dues fases: un pla integral de gestió de sòl de l'EVha, en el qual es pretén posar en el mercat 49 parcel·les de sòl d'ús residencial per a la promoció de 1.588 habitatges en règim de lloguer assequible per a cooperatives d'habitatges en règim de cessió d'ús, fundacions, entitats sense ànim de lucre i promotors. D'aquesta manera, el sòl continuarà sent de titularitat pública i els habitatges revertiran a l'Administració pública una vegada finalitzat el període del dret de superfície. En una segona fase, es durà a terme un pla integral de gestió de sòl de la Generalitat Valenciana, en el qual es licitarà la gestió de parcel·les de titularitat de la Generalitat Valenciana.

Un altre camp de gran interès per a l'ampliació de l'habitatge de lloguer és la generació d'habitatge assequible per mitjà de la rehabilitació, amb la incorporació de l'habitatge desocupat a través de la cessió que fa la propietat a l'Administració pública perquè aquesta la condicione, si cal, i en gestione l'arrendament. Aquesta iniciativa es recull en l'article 25 de l'LFSH sobre lloguer solidari, que estableix que la Generalitat podrà dur a terme alguna actuació de rehabilitació sobre habitatges privats buits els propietaris dels quals no tenen mitjans per a adequar-los, i així poder introduir-los en el mercat de lloguer social. Els propietaris han de cedir l'habitatge a la Generalitat, que s'encarregarà de les obres. Una vegada rehabilitat, per mitjà de la xarxa d'intermediació InfoHabitatge, es posaria l'habitatge en el mercat immobiliari a un preu assequible. D'aquesta manera, es pot recuperar la inversió per mitjà del preu del lloguer mensual.

Mobilitzar l'habitatge privat cap al lloguer assequible per mitjà de la col·laboració publicoprivada és un mecanisme de promoció de la funció social de l'habitatge.

Les cooperatives o la masoveria són fórmules alternatives d'accés al lloguer que incorporen criteris de justícia social en el si del procés mateix.

B2.2 Promoció de fórmules alternatives d'accés al lloguer

Cal intensificar la col·laboració de l'Administració amb entitats del tercer sector amb una trajectòria consolidada en facilitació de lloguer social: associacions, cooperatives, fundacions, entitats sense ànim de lucre, etc.

En diversos països, s'han generat models de cooperatives d'habitatges en modalitat de cessió d'ús que ofereixen habitatge assequible. Els contractes de lloguer són de durada indefinida i garanteixen una seguretat de tenença similar a la propietat, però el dret d'ús no es pot traspasar, ni cedir ni heretar. Per a fomentar aquesta iniciativa, una mesura interessant és el registre de solars públics vacants per a ser cedits a cooperatives o entitats sense ànim de lucre, com a suport a la promoció d'habitatges de lloguer assequible. Cal, al seu torn, regular els requisits de les entitats que vulguen accedir als sòls i edificis, de manera que es prioritzen els projectes que garanteixen una retorn social de la inversió pública. Es considera preferible que el programa s'articule com un servei públic permanent, amb una dotació econòmica estable, de manera que qualsevol grup de cooperativistes que complisca els requisits d'ingressos es pugui interessar per les condicions oferides durant tot l'any.

La subvenció d'una part dels lloguers per mitjà de les ajudes al lloguer que ofereix l'Administració permetria garantir que aquests habitatges foren assequibles també per a llars amb una situació econòmica vulnerable, amb la qual cosa es fomentaria una integració social més àmplia.

Una altra mesura interessant és l'impuls de la masoveria urbana. La idea naix d'una figura ja utilitzada principalment en el món rural català, per la qual el propietari d'una finca atorgava el dret a viure en la seua propietat a una persona o família a canvi de treballar les terres i cedir-li un percentatge de la collita o del bestiar. A Catalunya, es va regular en la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, però va ser en 2010 quan va experimentar un avanç significatiu amb l'aprovació del Pla territorial sectorial de l'habitatge a Catalunya.

El model actual de contracte de masoveria urbana consisteix en el fet que el propietari o propietària d'un edifici o habitatge desocupat cedisca el dret a viure a la seua propietat a una persona o a un

grup de persones que, a canvi de no pagar lloguer, es comprometen a reformar i mantindre l'habitatge en bones condicions. És un sistema que concilia l'interés de les dues parts; d'una banda, permet que persones sense recursos amb dificultats per a accedir a un habitatge en el mercat lliure troben una alternativa; d'una altra, és una oportunitat per al propietari o propietària de garantir que la seua propietat rep un manteniment alhora que contribueix a una finalitat social.

B2.3 Regulació del mercat de lloguer privat

L'última reforma de la Llei d'arrendaments urbans¹⁰⁹ ha suposat una pèrdua de drets dels arrendataris i les arrendatàries d'habitatge i un augment de la inseguretat a causa de la reducció de termini i les garanties. La reducció dels terminis dels contractes d'arrendaments i les pròrrogues d'aquests, així com l'agilització dels procediments de desnonament, han agreujat la situació actual d'inestabilitat de totes aquelles persones amb una situació econòmica i social més vulnerable. El projecte vital de les persones es pot alterar cada tres anys i la possibilitat d'establir pujades indiscriminades de preu en cada renovació contractual fa que els preus puguin augmentar de manera vertiginosa.

La problemàtica del lloguer privat no és de magnitud reduïda, sinó que s'està configurant com un règim inestable i sotmés a processos especulatiu que redunden en la mercantilització del dret a l'habitatge digne i adequat. A més, a diferència dels països de l'entorn amb un ampli parc de lloguer privat, no hi ha mesures orientades a vigilar el preu del lloguer i a impedir preus excessius.

Cal establir mesures que proporcionen estabilitat i flexibilitat en el mercat de lloguer, amb el restabliment d'un equilibri més elevat entre les posicions dels arrendadors i arrendadores, i arrendataris i arrendatàries d'habitatge habitual. Cal salvaguardar l'estabilitat i seguretat necessàries dels arrendataris i arrendatàries perquè puguin gaudir dels seus drets, amb un augment dels terminis dels contractes d'arrendament a 6 anys i de les seues pròrrogues, i establir una renovació ajustada a l'IPC. A més, cal millorar la seguretat i les garanties per a arrendadors i arrendadores, i inquilins i inquilines mitjançant mecanismes que aporten garanties de cobrament a les persones propietàries i faciliten la realització de contractes de lloguer. També cal distingir clarament aquest lloguer d'altres negocis jurídics com el lloguer vacacional o turístic, que no estan dirigits a satisfer el dret a l'habitatge.

109. Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges.

Tota regulació del mercat de lloguer privat amb un criteri de justícia social passa per la reforma de la Llei d'arrendaments urbans.

Així mateix, la regulació del lloguer hauria d'incloure criteris per a determinar el preu (ubicació, grandària, antiguitat, equipament i tipus de construcció), tal com s'ha analitzat en el cas alemany i francès anteriorment, establir limitacions més severes a les zones més afectades per la gentrificació i incloure clàusules antiespeculació que impedisquen fer fora l'inquilí o la inquilina, encara que el pis canvie de propietari o propietària.

Establir incentius fiscals és una bona mesura per a activar el mercat del lloguer, les reformes fiscals han d'estar destinades a les dues parts. Si estan dirigides únicament a l'arrendador o arrendadora, poden afavorir l'oferta d'habitatge de lloguer i fins i tot produir una disminució dels preus, però també és fonamental que l'arrendatari o arrendatària tinga incentius fiscals perquè l'alternativa a la propietat siga més interessant. El percentatge de deducció hauria d'estar en funció de les seues condicions respectives segons la situació econòmica i social, en funció no només dels ingressos sinó també de les càrregues familiars.

B2.4 Foment i millora de les ajudes al lloguer

L'ajuda directa al lloguer en el mercat privat té com a finalitat, en primer lloc, evitar la pèrdua de l'habitatge a l'arrendatari o a l'arrendatària quan no hi ha alternativa habitacional. En aquest context, doncs, caldria regular mecanismes àgils d'intervenció davant de l'execució creixent de desnonaments per impagaments. S'han de valorar puntualment les ajudes complementàries per a compensar el sobreesforç en el pagament del lloguer per a previndre possibles situacions d'impagament. Així mateix, s'han d'establir uns criteris concrets per a establir les prioritats en la intervenció pública que prevegen les característiques de l'habitatge en qüestió (primer habitatge, permanent, ajustat a les necessitats de la unitat de convivència pel que fa a superfície i preu, etc.) i la unitat de convivència (rangs de renda que impossibiliten l'alternativa habitacional, persones dependents, xiquets, desocupació de llarga durada, etc.). Tot això ha sigut detallat amb anterioritat a l'eix estratègic A, "Garantir l'accés a l'habitatge".

Un segon objectiu seria el d'incentivar l'accés al lloguer per als col·lectius que tenen dificultats per a accedir al mercat lliure de lloguer. L'ajuda directa al lloguer no és un bon mecanisme,

atés que s'ha constatat ja la transferència dels seus beneficis a l'arrendador o l'arrendadora. Més eficaços són els incentius a la propietat per a vincular el seu habitatge a programes socials. L'Administració ha de garantir el cobrament del lloguer i adquirir un compromís de seguiment en cas de conflicte. Es poden incloure incentius positius en subvencions a les obres necessàries o, per exemple, la reducció de la quota de l'IBI. S'ha de definir, igualment, el perfil de la població a la qual s'adreça aquest tipus de mesura per a controlar-ne l'impacte econòmic.

En l'actualitat, hi ha determinats tipus d'unitats de convivència que no poden accedir a un habitatge de lloguer, per raons econòmiques o perquè són col·lectius no idonis per a la propietat. Cal, per tant, impulsar una sèrie de mesures que permeten establir garanties de cobrament a les persones propietàries que faciliten d'aquesta manera la realització del contracte de lloguer: fons de garantia, avals de l'Administració pública o assegurances del mercat privat.

Per a assolir aquests objectius, es poden impulsar una sèrie d'actuacions com, per exemple, unificar i coordinar les diferents línies d'ajudes i concentrar la gestió en l'Agència de Coordinació de Política d'Habitatge, simplificar la gestió documental i facilitar la gestió i la informació al ciutadà i ciutadana, facilitar la continuïtat entre les ajudes d'emergència i les ajudes estables al pagament del lloguer, i tendir cap a convocatòries permanents que permeten donar resposta a les dificultats de pagament del lloguer en el moment en què es produïsquen.

Finalment, és fonamental establir mecanismes de control per a evitar que edificis que han rebut l'ajuda per al lloguer augmenten de preu o que promoguen l'expulsió dels seus inquilins o inquilines anteriors.

Les ajudes directes al lloguer s'han de destinar, fonamentalment, a la prevenció de l'exclusió residencial. Com a mesura d'accés a l'habitatge, comporta riscos inflacionistes.

C1 Millora de la detecció dels habitatges buits

- C1.1 Caracterització dels habitatges buits
- C1.2 Sistemes de detecció dels habitatges buits
- C1.3 Programes de conscienciació social

C2 Mobilització d'habitatges buits cap al lloguer assequible

- C2.1 Borsa de lloguer protegit per les administracions
- C2.2 Captació d'habitatge de grans tenidors
- C2.3 Mesures fiscals i coercitives

C

**Mobilitzar els habitatges
buits**

213

Com es detalla en el punt “Habitatges buits, secundaris i principals”, de l’apartat 2.2, segons el Cens de població i habitatge de l’Institut Nacional d’Estadística de 2011, el 36,9 % dels habitatges de la Comunitat Valenciana no es destinen a la primera residència, de manera que el 20 % són habitatges secundaris i el 16 % són habitatges buits. Davant d’aquesta situació, un model de gestió solidari, equilibrat i sostenible ha de considerar aquest nínxol de més d’un milió d’habitatges infrautilitzats com un recurs per a satisfer les necessitats habitacionals bàsiques de les persones amb dificultats per a accedir al mercat lliure de l’habitatge. A més, destinar els habitatges infrautilitzats al lloguer social o assequible suposa apostar per la rehabilitació i la regeneració urbana, valorar el parc ja construït i frenar la degradació de zones vulnerables. S’optimitzen els recursos públics i es redueix la necessitat de construir nous habitatges. Cal emprendre accions pilot públiques amb participació privada que permeten calibrar la viabilitat i eficiència de les mesures.

En aquesta línia, la Llei per la funció social de l’habitatge preveu tres programes de foment del lloguer assequible que, juntament amb les experiències de ciutats com Barcelona, Saragossa, Santiago de Compostel·la i municipis del País Basc, formen un conjunt de línies d’actuació amb les quals es pot avançar en aquest sentit. No obstant això, per a reforçar les accions i que siguen eficaces, cal aprofundir en el coneixement, el diagnòstic i la distribució dels habitatges infrautilitzats, de la demanda d’habitatges en règim de lloguer assequible i les necessitats dels arrendataris i arrendatàries, els inquilins i les inquilines i la relació que s’ha d’establir entre aquests.

C1 Millora de la detecció dels habitatges buits

La presència elevada d'habitatges infrautilitzats és conseqüència de l'efecte de la crisi passada, que va produir un estoc desproporcionat d'habitatges en venda quan la demanda havia desaparegut —en 2016, es va estimar uns 90.000 habitatges a la Comunitat Valenciana— i del caràcter turístic de la franja costanera, saturada de segones residències i d'habitatges destinats a lloguer vacacional que es mantenen desocupats llargs períodes de temps cada any.

Aquesta situació fa que aquest segment del parc d'habitatges siga molt heterogeni, presente diversos perfils de propietaris, coexistiquen habitatges d'edats i estats de conservació molt diferents, i una distribució geogràfica singular. Després, per a poder diagnosticar la situació es requereixen nous mecanismes de detecció, caracterització i catalogació dels habitatges infrautilitzats existents.

C1.1 Caracterització dels habitatges buits

Cal definir procediments per a caracteritzar i quantificar el nombre d'habitatges sense ús residencial per a disposar de dades estadístiques fiables amb les quals es puguen dissenyar les fórmules més eficients per a mobilitzar-los en el mercat. Tota la informació rellevant s'ha de recopilar en un registre o cens d'habitatges buits sobre el qual s'articularen les línies estratègiques d'actuació.

La identificació del caràcter de la propietat/titularitat és determinant per a definir els possibles procediments de captació. Les borses d'habitatges de les societats immobiliàries, fons d'inversions i les entitats financeres, d'un marcat caràcter mercantil, requereixen un tractament diferent del dels habitatges gestionats per organismes públics o propietaris particulars. Les societats privades seran més receptives a desgravacions o beneficis fiscals, les públiques facilitaran ajudes als diversos col·lectius i els propietaris privats es podran beneficiar d'ajudes a la rehabilitació i/o tindre garanties davant dels impagaments.

L'edat i, especialment, l'estat de conservació de l'habitatge són paràmetres que condicionen la inversió necessària per a posar-lo en servei. Els habitatges procedents de la crisi pot ser que no s'hagen ocupat per primera vegada, es troben en condicions perfectes o, per contra, hagen patit actes vandàlics que requerisquen reparacions; els hàbitats poden trobar-se en estats molt diversos, que

La caracterització dels habitatges infrautilitzats és un pas previ per a poder establir una política de redistribució dels recursos disponibles en funció de les necessitats i els costos d'explotació.

requereixen diferents nivells de rehabilitació o, fins i tot, no reuneixen les mínimes condicions d'habitabilitat que en fan econòmicament inviable la comercialització.

L'anàlisi del parc adverteix que el 17 % dels habitatges ha experimentat problemes de filtracions d'aigua i que el 24 % presenta algun tipus de clevill o fissura en l'edifici (ENDH 2017). A més, cal comptar amb la intervenció més que necessària per a garantir l'accessibilitat de les persones i de millora de l'envolupant tèrmica que necessita un important nombre d'edificis. En qualsevol cas, cal preveure i quantificar una dotació econòmica per a condicionar aquest parc d'habitatges abans de llogar-lo, independentment del model de captació emprat, bé siga per mitjà de subvencions, beneficis fiscals, carència de les quotes mensuals, etc.

En l'àmbit urbà, aquesta caracterització dels habitatges i els edificis serveix de base per a baremar i cartografiar la degradació urbana de les diferents àrees o barris, informació que, comparada amb el nivell de vulnerabilitat socioeconòmica de la població, el percentatge d'ocupació i la demanda en cada zona servirà per a la planificació urbanística, així com per a preveure accions i mesures destinades a optimitzar l'ús dels habitatges desocupats.

Com s'adverteix en l'anàlisi prèvia, cal establir criteris per a concretar la diferència entre quan un habitatge de baix nivell d'ús —habitatges destinats al lloguer estacional o al turístic de curta durada— es pot considerar com a habitatge secundari o bé com a buit. Establir un límit precís permetrà planificar en zones d'alta demanda mesures concretes per a captar habitatges buits i destinar-los al lloguer assequible.

Perquè la informació siga operativa, cal informatitzar-la, georeferenciar-la, actualitzar-la periòdicament i posar-la a la disposició de les diverses administracions perquè puguin explotar-la. Això permetrà fer un seguiment continuat i ajustar, si escau, els criteris de captació i d'assignació dels habitatges. El sistema ha d'estar necessàriament coordinat i integrat amb el cens d'habitatges buits previst en la Llei per la funció social de l'habitatge.

C1.2 Sistemes de detecció dels habitatges buits

El Cens de població i habitatge de l'Institut Nacional d'Estadística és la principal font d'informació sobre el nivell d'ocupació dels habitatges. Les dades que reuneix són, no obstant això, insuficients; d'una banda, s'actualitzen cada 10 anys —termini excessivament dilatat— i, com ja s'ha dit, falta informació sobre detalls rellevants necessaris per a definir mesures efectives. L'empadronament municipal pot servir per a detectar els habitatges ocupats, els consums d'aigua i/o electricitat i el grau d'ocupació. El Registre de la Propietat pot informar sobre immobles de titularitat privada i d'entitats financeres procedents d'embargaments a promotors, amb les declaracions d'IRPF es poden identificar els habitatges en règim de lloguer, el Registre General d'Empreses, Establiments i Professions Turístiques de la Comunitat Valenciana pot informar sobre habitatges en lloguer vacacional, etc. Mecanismes com la realització d'una campanya d'inspecció o recórrer a diferents fonts d'informació elaborades per altres institucions o entitats poden proporcionar dades complementàries.

Per a detectar habitatges desocupats i nodrir el registre d'habitatges buits, es pot recórrer a fórmules de col·laboració amb mediadors immobiliaris i entitats financeres que promoguen la inscripció d'habitatges desocupats en programes de foment del lloguer promoguts per la Generalitat. De manera paral·lela, cal coordinar les entitats i les societats d'habitatge públic per a elaborar un inventari comú d'habitatges buits i de l'estat de conservació que permeta planificar-ne la posada en circulació.

C1.3 Programes de conscienciació social

Per a planificar polítiques realment efectives, aquestes han d'anar necessàriament acompanyades d'un potent programa de conscienciació social que contribuïska a salvar les reticències i desconfiances provocades pel caràcter d'actiu econòmic que la societat atribueix a l'habitatge. A més, han de servir perquè l'arrendatari o l'arrendatària que se sume a la iniciativa siga conscient del fet d'estar col·laborant en la implantació d'una funció social per a l'habitatge i la sostenibilitat del territori.

La dispersió i la insuficiència general de les fonts d'informació exigeixen un esforç important per a detectar, localitzar i catalogar els habitatges buits existents a la Comunitat Valenciana.

Per a mitigar el problema de l'habitatge, és necessària la col·laboració activa del conjunt de la ciutadania en tots els nivells.

Cal encoratjar la convicció en la societat del fet que, en un model sostenible de desenvolupament i creixement, no té cabuda la infrautilització dels habitatges infrautilitzats. L'habitatge ha de deixar de posseir-se com una forma d'inversió la rendibilitat de la qual es base en l'encariment permanent. Aquest s'ha d'entendre com un servei que compleix una funció social i fa que siga necessari reconvertir el parc d'habitatges deshabitats en allotjaments en ús.

Una de les mesures de conscienciació necessària i, probablement, la més efectiva per a introduir en el mercat del lloguer el major nombre d'habitatges buits en propietat de particulars, és consolidar un marc de garanties jurídiques i econòmiques que combine l'obligació per part de la propietat d'un adequat estat de conservació i la garantia del cobrament de les rendes.

Paral·lelament, una promoció adequada de programes de subvencions i ajudes a la rehabilitació i la conservació d'habitatges destinats a aquest tipus de règim pot ser un estímul eficaç per a encoratjar els propietaris a sumar-se a la iniciativa.

En l'àmbit de conscienciació social, la ciutadania ha de conèixer les necessitats habitacionals que tenen els diversos col·lectius menys afavorits a través de programes de divulgació coordinats pels diferents serveis d'inclusió social. Convé, així mateix, presentar les accions previstes per mitjà de tríptics, anuncis publicitaris, exposicions, xarrades temàtiques, etc.

C2 Mobilització d'habitatges buits cap al lloguer assequible

L'Administració està implicada a impedir l'ús anòmal dels habitatges, com per exemple els que no es troben en un estat de conservació adequat, o els desocupats o buits de manera permanent i injustificada. A més, com s'ha indicat anteriorment, la majoria d'habitatge buit està en propietat de grans tenidors: promotors, entitats financeres, societats immobiliàries o alguns particulars. A aquests es dirigeix la captació d'habitatge infrautilitzat que suposa un element disfuncional sobre el nombre d'habitatges que realment estan disponibles per a utilitzar-los.

L'existència d'una borsa d'habitatges desocupats que es destine al lloguer assequible (amb un preu regulat per l'Administració) i als sectors de població més necessitats d'habitatge pot donar eixida a aquesta carència. Per a fer-ho, es pot requerir un desenvolupament reglamentari o una modificació de l'existent, coordinat entre les diverses administracions, perquè aquests habitatges en desús els puguin arribar a utilitzar les persones més necessitades en règim de lloguer assequible.

C2.1 Borsa de lloguer protegit per les administracions

Per tal de donar resposta a la demanda d'habitatge en condicions de lloguer assequible, es considera necessari millorar l'oferta actual amb l'augment del nombre d'habitatges disponibles i en unes condicions mínimes per a poder utilitzar-los. Establir una borsa de lloguer protegit pot ser una mesura que ho possibilita.

Aquesta borsa la compondrien, a més dels habitatges en propietat de l'Administració, alguns d'adquirits quan la propietat no poguera atendre les despeses de manteniment o rehabilitació, i els cedits voluntàriament per la propietat per al lloguer assequible. L'existència d'aquest lloguer protegit i gestionat per les administracions implicades i/o entitats col·laboradores permetria disposar d'un nombre superior d'habitatges en lloguer per a l'aplicació de polítiques socials, com les que destinen habitatges als grups de població amb més vulnerabilitat.

D'altra banda, les accions promogudes durant aquests últims anys per les administracions per al foment de la rehabilitació i la regeneració urbana, a més de generar ocupació laboral, es poden orientar cap a l'engrossiment d'aquesta borsa.

La Xarxa Lloga de la Generalitat Valenciana és una plataforma privilegiada per a potenciar una borsa de lloguer protegit que permeta mobilitzar els habitatges infrautilitzats.

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, ha posat en servei la Xarxa Lloga, amb una àmplia xarxa d'agents col·laboradors coordinats per la Direcció General d'Habitatge, Rehabilitació i Regeneració Urbana, la missió de la qual és informar i tramitar les ajudes en matèria de lloguer, intervindre entre la propietat i les persones en règim de lloguer, i oferir assessorament tècnic i jurídic. D'aquesta manera, és possible regular els preus del mercat sobre el lloguer d'habitatge, per a la qual cosa cal acotar la contraprestació que rep la propietat i revisar els ingressos ponderats dels arrendataris o les arrendatàries.

En qualsevol cas, els programes de cessió, gestió i manteniment d'aquests habitatges no han de suposar costos elevats per a l'Administració, que ha d'optimitzar els recursos existents.

Com a informació de partida, per a ajustar la borsa a la demanda, se'n requereix la vinculació amb el registre de tots els demandants d'allotjament (de protecció), principalment de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat.

C2.2 Captació d'habitatge de grans tenidors

La captació d'habitatges i, si escau, la posada en servei per a poder llogar-los, es pot ajustar a les necessitats basant-se en la demanda d'ocupació (protegit). S'han de preveure actuacions l'abast de les quals s'ajuste a les necessitats, en funció de la demanda d'allotjament i de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat i com a mesura de regulació sobre els preus del mercat del lloguer d'habitatge.

Es planteja, doncs, l'impuls de convenis entre l'Administració pública i els grans tenidors d'habitatge desocupat perquè pugua cedir-se en règim de lloguer un nombre mínim d'habitatges de la seua propietat, dirigit als sectors de població més necessitats. Aquesta gestió la podrà fer directament l'Administració o les entitats instrumentals i, si escau, els ens locals als quals s'haja transferit aquesta competència (organisme autoritzat).

En l'àmbit municipal, la incorporació d'aquests habitatges als programes específics de lloguer assequible pot tindre incentius econòmics per a arrendataris o arrendatàries i inquilins o inquilines, a càrrec de partides de l'Administració local, amb limitacions per habitatge i en el temps estipulat. A més, per a la incorporació d'aquests habitatges a la borsa, es requereixen estudis econòmics de viabilitat a partir de les despeses de gestió, rehabilitació i renda mensual.

Es fa imprescindible optimitzar els recursos de les administracions per a determinar quins són els habitatges en què s'ha d'actuar preferentment. Els criteris per a determinar les preferències es basaran principalment en l'estat de conservació i la localització en àrees de forta demanda.

C2.3 Mesures fiscals i coercitives

Com a mesures per a impulsar la captació d'habitatge per a lloguer assequible, s'han de promoure, entre altres, les fiscals, a fi de mobilitzar el parc d'habitatges buits. Un tractament fiscal avantatjós per als propietaris d'habitatges desocupats que resulte atractiu per als propietaris o propietàries donaria suport a la mobilització cap al mercat de lloguer o en règim de cessió per a lloguer assequible durant un període de temps determinat, que es basaria en un contracte de compromís entre l'Administració i la propietat.

El foment de les actuacions de mediació per l'Administració Valenciana entre les persones físiques o jurídiques i els inquilins o inquilines pot proporcionar confiança, garanties i bon ús de l'habitatge a preus de lloguer accessible, per davall dels preus del mercat actual.

D'altra banda, l'Administració pot fomentar la reforma, l'adequació i la rehabilitació dels habitatges, en particular, dels que estan en desús per la deterioració i les males condicions d'habitabilitat, perquè es puguen llogar, amb la incorporació prèvia a un programa municipal. Per a fer-ho, podrà aprovar programes de concessió d'ajudes i incentius i, d'aquesta manera, procurar que gran part del parc d'habitatges infrautilitzats passe a estar en disposició de ser ocupat pels demandants de lloguer assequible.

L'estat de conservació i la localització en àrees de forta demanda són criteris determinants a l'hora d'intervindre en el parc d'habitatges buits dels grans tenidors.

La combinació entre mesures fiscals i coercitives està encaminada a afavorir la funció social de l'habitatge preservant el dret legítim de la propietat a fer ús de l'habitatge.

Altres incentius, a més de les subvencions o ajudes a la rehabilitació, han de proporcionar avantatges econòmics als propietaris en el pagament d'impostos vinculats amb aquest tipus d'habitatge. Aquest és el cas de descomptes o exempcions en el pagament d'impostos municipals sobre l'habitatge, com ara el de béns immobles, de renovació de la llicència municipal d'ocupació, d'execució d'obres de rehabilitació, etc. També, subvencionant en part la diferència en el preu del lloguer respecte d'un preu de referència de mercat, finançant la rehabilitació o, si escau, descomptant part de les quantitats sobre el preu de la renda que cal abonar pel lloguer a la propietat en funció dels ingressos de l'arrendatari o arrendatària.

Altres mesures complementàries per a oferir més garanties a les propietats sobre el cobrament del lloguer i l'assegurança del bé immoble són el pagament de la prima de l'assegurança per a la defensa jurídica o l'assegurança multirisca de danys i desperfectes als habitatges, i efectuar reclamacions de mensualitats eventuais degudes.

Pel que fa a les mesures coercitives i possibles sancions que impedisquen el desenvolupament normal d'aquests programes, es poden implementar mecanismes proporcionats i complementaris a les mesures d'activació. Aquests s'aplicaran de manera coordinada amb els diferents procediments legals previstos.