

Introducción

1.1. Consideraciones previas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2. La Agenda Urbana y la vivienda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.3. El Libro Blanco de la Vivienda

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

1.2. Ámbito y alcance

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

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

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

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

1.3. Estructura del documento

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

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

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

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

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

DIAGNÓSTICO

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

Bajas garantías de permanencia en el mercado de alquiler

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

Consideración de la vivienda como un bien de inversión

DIAGNÓSTICO

Demanda de mejoras en las viviendas existentes

Alto porcentaje de viviendas construidas rebasarán próximamente los 50 años

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

DIAGNÓSTICO

Falta de soluciones operativas a las necesidades actuales

Ineficiente coordinación entre los agentes

Insuficiencia de información de calidad sobre la situación residencial

Desajuste de las políticas de vivienda respecto de las necesidades reales

PRINCIPIO

Desmercantilizar la vivienda

EJES ESTRATÉGICOS

A

Garantizar el acceso a la vivienda

B

Fomentar la vivienda en régimen de alquiler

C

Movilizar las viviendas vacías

PRINCIPIO

Socializar la vivienda

EJES ESTRATÉGICOS

D

Impulsar un modelo social de rehabilitación

E

Propiciar un entorno inclusivo

F

Instaurar un modelo de economía circular en la vivienda

PRINCIPIO

Resituar la vivienda

EJES ESTRATÉGICOS

G

Orientar la vivienda a los retos de futuro

H

Mejorar la calidad de la vivienda

I

Adaptar la gestión en materia de vivienda