

Desmercantilizar la vivienda



**A1 Prevención de la exclusión residencial**

---

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

**A2 Lucha contra la exclusión residencial**

---

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

**A**

**Garantizar el acceso a la vivienda**

179

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

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

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

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

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

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

## A1 Prevención de la exclusión residencial

---

### A1.1 Creación de la Oficina de Inclusión Residencial

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

#### *Información y seguimiento*

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

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

#### *Coordinación y mediación*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### A1.3 Atención a los colectivos vulnerables

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

#### *Mujeres*

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

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



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

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

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

### *Personas mayores*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Jóvenes*

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

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

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

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

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

### **Migrantes**

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

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

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

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

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

### Otros

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

## A2 Lucha contra la exclusión residencial

---

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

### A2.1 Atención a las personas sin vivienda

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## A2.2 Apoyo a las personas sin una vivienda adecuada

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

### *Las infraviviendas*

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

### *El subarrendamiento y la sobreocupación*

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

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

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

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

#### *Viviendas ocupadas en situación irregular*

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

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

**B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas**

---

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

**B2 Fomento y regulación del mercado de alquiler privado**

---

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

**B**

**Fomentar la vivienda en  
régimen de alquiler**

197

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

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

## B1 Ampliación y mejora del Parque Público de Viviendas

---

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

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

Asimismo, la Agenda Urbana Española<sup>105</sup> establece como “objetivo principal 8: Garantizar el acceso a la vivienda”, en el que se plantea la necesidad de “impulsar la creación de parques públicos y privados de vivienda a precios asequibles, que permitan atender las necesidades de habitación más perentorias, para las personas más vulnerables”, entre otros objetivos.

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

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

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

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

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

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

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

#### **B1.1 Aumento del parque público de alquiler social**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### B1.2 Mejora del parque público

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, es fundamental abordar la rehabilitación de los edificios de viviendas del Parque Público de la Generalitat Valenciana mediante el programa de regeneración y renovación urbana y rural del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021<sup>106</sup> con recursos del Ministerio Fomento y la Generalitat Valenciana. Dicho Plan prevé, como ya lo hizo el anterior, un programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural. Tiene como objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de construcción de edificios de viviendas o viviendas aisladas en sustitución de edificios de viviendas o viviendas aisladas demolidos dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados denominados “área de regeneración y renovación urbana o rural”.

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

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

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

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

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

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

## B2 Fomento y regularización del mercado de alquiler privado

---

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, cabría desarrollar medidas impulsadas por la LFSH<sup>107</sup> en su Capítulo II "Fomento de la iniciativa privada", donde se establecen medidas para el fomento del alquiler (artículo 24) y para impulsar el alquiler solidario (artículo 25).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## B2.2 Promoción de fórmulas alternativas de acceso al alquiler

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

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

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

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

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

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

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

### B2.3 Regulación del mercado de alquiler privado

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

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

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

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

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

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

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

#### B2.4 Fomento y mejora de las ayudas al alquiler

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

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

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

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

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

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

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

**C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías**

---

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

**C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible**

---

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

**C**

**Movilizar las viviendas  
vacías**

213

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

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

## C1 Mejora de la detección de las viviendas vacías

---

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

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

### C1.1 Caracterización de las viviendas vacías

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

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

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

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

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

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

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

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

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



### C1.2 Sistemas de detección de las viviendas vacías

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

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

### C1.3 Programas de concienciación social

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

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

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

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

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

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

## C2 Movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible

---

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

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

### C2.1 Bolsa de alquiler protegido por las administraciones

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

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

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

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

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

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

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

## C2.2 Captación de vivienda de grandes tenedores

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

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

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

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

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

### C2.3 Medidas fiscales y coercitivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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