

GUÍA PARA IMPLEMENTAR UN SERVICIO DE INTERMEDIACIÓN EN LA PÉRDIDA DEL HOGAR (SIPH) EN CIUDADES DEL ESTADO ESPAÑOL

Guía para implementar un Servicio de Intermediación en la pérdida del Hogar (SIPH) en ciudades del Estado español



© **Associació Observatori DESCA**

c/ Casp 43, Baixos
08010 Barcelona

Autoría:

Lucía Delgado Ramisa
Irene Escorihuela Blasco
Alfredo Palomera Zaidel
Miguel Ruiz Díaz-Reixa
Guillem Domingo Utset

Agradecimientos:

A las profesionales de los servicios públicos para evitar la pérdida del hogar y las vecinas que participan en las luchas para vivir en ciudades y pueblos libres de desahucios.

La publicación ha recibido el apoyo dentro de la convocatoria 2023 de subvenciones para la realización de actividades relacionadas con la promoción e implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en España.



Presentación	6
1. Introducción: Objetivo «evitar los desahucios»	10
a) Quince años de exclusión residencial y desahucios	10
b) La emergencia habitacional en diferentes tipos de municipios y en las regiones metropolitanas	12
c) El marco legal de una política para evitar los desahucios	14
d) La administración de una actuación municipal frente al riesgo de pérdida del hogar	16
e) Un punto de partida para los Servicios de Intermediación en la pérdida del Hogar (SIPH)	17
2. ¿Cómo? El circuito de atención a personas en riesgo de pérdida del hogar	19
a) Escucha activa y contención	21
b) Negociación y valoración	22
c) Emergencia y posible suspensión del lanzamiento	24
d) Lanzamiento y realojamiento	25
3. ¿Quién? La estructura municipal	28
3.1 Equipo de actuación en situaciones de riesgo de pérdida del hogar	29
a) Responsable de recepción de casos y gestión inicial	30
b) Acompañamiento y atención al desahucio	32
c) Responsable de negociación con la propiedad	34
d) Dirección	36
3.2 Organigrama del Ayuntamiento y encaje del equipo de actuación en situaciones de riesgo de pérdida del hogar	37
4. ¿Con qué? El alojamiento temporal y el parque de vivienda social	39
4.1 Dimensionamiento de un parque de alojamientos y vivienda con fines sociales	39
4.2 Políticas de aumento del parque de alojamientos y viviendas orientadas en el realojo	41
a) Contención: convenios con grandes tenedores, regularización de viviendas ocupadas sin título habilitante y movilización de las viviendas en desuso	41
b) Alojamientos Temporales: Red local de alojamientos y programas de las Agencias de la Vivienda autonómicas	46
c) Alojamientos Definitivos: cesión de Pisos Vacíos, Bolsa de Mediación y la Red de Viviendas de Inserción Social	48
d) Adquisición de vivienda: el derecho de tanteo y retracto y la compra estratégica de bienes inmuebles para detener la pérdida del hogar y aumentar el parque público	50
e) Promoción de vivienda: política del suelo, regeneración urbana y promoción de vivienda protegida.	52
5. Órganos de decisión, ordenanzas y regímenes internos	56
a) Protocolos con grandes tenedores, juzgados, policía local entidades sociales y administraciones públicas	56
b) Mesa local de emergencia o mesa de urgencia (si existe)	58
c) Mesa local por el derecho a la vivienda	59
d) Regulación de una estructura local mínima de vivienda	59
6. Conclusiones	60
7. Anexos	63
a) Ejemplos básicos y experiencias de referencia de SIPH	63
b) Referencias legales estatales y autonómicas	67
c) Organismos autonómicos de Vivienda	68

PRESENTACIÓN

La presente publicación es una guía para municipios del estado español que desean mejorar la atención a las personas con problemas de vivienda, en concreto a los y las vecinas que se enfrentan a un desahucio o desalojo de su vivienda habitual. Conscientes de que las realidades de cada municipio son muy diversas, **la publicación está pensada como una herramienta dirigida a concejales y responsables políticos/as y técnicos/as, con el objetivo de facilitar o dar pistas sobre cómo orientar (o reorientar) las políticas sociales de vivienda en su localidad.**

Esta guía se ha concebido como un manual en la materia y contiene los consejos y recomendaciones fundamentales para optimizar el funcionamiento local en situaciones de emergencia habitacional y riesgo de pérdida de hogar.

Es sabido que las políticas de vivienda son amplias y requieren transversalidad. Sin embargo, teniendo en cuenta el protagonismo de la problemática de los desahucios dentro de las políticas públicas sociales y de vivienda, la guía que tienen en las manos se centra en situaciones de pérdida de vivienda, especialmente desde el momento en que el municipio tiene conocimiento de una persona con orden de lanzamiento o posibilidad de desahucio.

El material que se presenta se basa en estudios previos del Observatori DESCA sobre la mencionada cuestión –más de una década de investigación sobre la exclusión residencial y las políticas públicas para enfrentarla-, y en entrevistas recientes realizadas a nuevos sistemas o dispositivos “anti-desahucios” implementados en Catalunya y en el País Valencià, que han compartido sus experiencias de organización y funcionamiento, así como las carencias y dificultades en la gestión cotidiana de la emergencia habitacional en el ámbito local. **A pesar de sus buenos resultados y de su evidente componente de innovación, los servicios o dispositivos públicos para acompañar a las familias e intervenir en los lanzamientos con el objetivo de frenarlos, no se han extendido todavía al conjunto de ciudades españolas.**

Las problemáticas asociadas a la pérdida de la vivienda se multiplicaron exponencialmente a raíz de la crisis económica y el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008, hasta llegar a nuestros días, debido a las tensiones especulativas presentes en el mercado privado de la vivienda. La pérdida de derechos en el ciclo 2008-2022, unida a la pandemia y los efectos de la gue-

rras, nos deja un encarecimiento de la vida en los barrios, los precios de la vivienda aumentan, y la presión inmobiliaria de fondos de inversión y el turismo de masas dificultan acceder a vivienda asequible.

Además, el problema de la vivienda en los municipios españoles tiene rostro de mujer, figura de referencia que carga mayoritariamente con los esfuerzos de los cuidados, sin apenas apoyo público a esta tarea esencial de la vida. Se trata a todas luces de uno de los principales vectores de desigualdad urbana y origen de una cadena de vulneraciones flagrante de los derechos fundamentales, que colisiona con el horizonte establecido por la Agenda Urbana 2030¹ y su ODS 11 –comunidades y ciudades justas y sostenibles– y su meta 11.1 sobre el derecho a la vivienda, así como el ODS 5, sobre la igualdad de género. La dificultad de hacer frente a la mencionada realidad desde el ámbito municipal –ni ningún otro nivel de gobierno– se ha puesto de manifiesto en un elevado número de desahucios. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos locales, faltan herramientas jurídicas, experiencias inspiradoras y fuerza global para responder al problema de la vivienda.

El proyecto «*Creación de una línea de asesoramiento municipal para la protección de hogares monomarentales: los Servicios de intermediación en la pérdida del hogar y las Manzanas de cuidados*»², financiado por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 nos ha permitido realizar un estudio de estos nuevos servicios consolidando las lecciones aprendidas de las experiencias pioneras, con sus avances y dificultades, con la finalidad de que **servir de fuente de inspiración para municipios que no han articulado políticas públicas o dispositivos específicos en este ámbito o para repensar servicios municipales que no trabajan en coordinación o de forma sistematizada ante la emergencia habitacional.**

La principal novedad de la «*Guía para implementar un Servicio de Intermediación en la pérdida del Hogar (SIPH) en ciudades del Estado español*» es poder ofrecer una sistematización en forma de manual de los principales aprendizajes y herramientas de una decena de experiencias prácticas avan-

1 Consultar: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm>

2 El objetivo general del proyecto es el de generar la oportunidad de implementar políticas públicas municipales que protejan el derecho a la vivienda y refuercen el apoyo a las mujeres en las tareas de cuidados, desde una perspectiva de derechos humanos para el cumplimiento del ODS 11 y 5, así como de la Agenda 2030.

zadas, de una nueva política pública social en el campo de la vivienda que acumula ya más de una década de recorrido y sobre la cual no consta además la existencia de ningún compendio.

Con esta finalidad, el Observatorio DESCA ha abordado la problemática tanto desde la vertiente teórica como práctica y la guía permite ahora compartir de forma condensada y sistematizada, información y conocimiento básico de valor en la materia con todos los municipios del estado español.

La **estructura de contenidos** de esta guía-manual es la que se describe seguidamente:

- En la Introducción o capítulo primero, titulado «Objetivo: Evitar los desahucios», se plantean los elementos de contexto social, habitacional y legal en torno a la problemática de los desahucios y el reto de evitarlos, una interpelación clave hacia los poderes públicos.
- En el capítulo segundo, titulado «¿Cómo? El circuito de atención a personas en riesgo de pérdida del hogar», se enumeran y describen las funciones y actuaciones básicas de una política para evitar los desalojos, ordenadas en fases.
- Seguidamente en el capítulo tercero, que se ha denominado «¿Quién? La estructura municipal», se presenta la estructura necesaria para un equipo de actuación público en situaciones de riesgo de pérdida del hogar, encajado en el organigrama municipal de un Ayuntamiento o administración local.
- En los apartados cuarto y quinto, titulados «¿Con qué? El alojamiento temporal y el parque de vivienda social» y «Órganos de decisión, ordenanzas y regímenes internos», respectivamente, se complementan los dos apartados anteriores y centrales de la guía. En el capítulo cuarto se esbozan las líneas maestras para asegurarse de disponer de los recursos habitacionales esenciales para mantener o realojar a la población en riesgo de desahucio, y en el quinto se identifican los principales elementos de una política para evitar la pérdida del hogar familiar.

- Y por último, en los apartados finales, de Conclusiones y Anexos, se aporta una batería de ideas como corolario final del presente manual, junto a referencias de las experiencias pioneras localizadas, legislación, etc.
- Todo el contenido mencionado parte de la premisa de que es necesario dar respuesta desde los municipios a las problemáticas asociadas a la pérdida de la vivienda a partir de circuitos estandarizados, coordinación entre áreas y aportaciones sociales. En este sentido, **se exponen desde propuestas de organización interna y de las actuaciones, de coordinación de equipos etc, a vías de búsqueda de recursos para poder realojar en caso de que, en el peor de los casos, se ejecute el lanzamiento.**

Por supuesto, la atención a las problemáticas de vivienda implica un importante esfuerzo económico, y la disponibilidad de recursos es a menudo un obstáculo para su implementación. Por este motivo se proponen también medidas de mínimos y máximos que deben ser adaptadas a cada localidad, para poder interpelar así a municipios de diferentes tamaños y rentas.

Como reflexión final dentro de la breve presentación de la guía, debemos darnos cuenta que, si bien es cierto que al estallar la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desahucios en 2009, las respuestas institucionales a esta gravísima problemática social e habitacional se concibieron como coyunturales; quince después es una evidencia que los servicios públicos para intervenir en los lanzamientos serán necesarios mientras la vivienda y el acceso a ella por parte de la mayoría de la población se inserte en el mercado privado y en especial en contextos de tensión especulativa.

De forma que, aunque sería deseable lo contrario, **debemos entender las políticas públicas para intervenir en las situaciones de pérdida del hogar como intervenciones de carácter permanente y estructural, al menos a medio o largo plazo**, hasta que se dispongamos de un marco legal consolidado que regulen un acceso asequible a la vivienda en el mercado privado, así como parques públicos amplios y permanentes que contrapesen las externalidades del sector privado sobre el derecho a la vivienda, como garantía de esta necesidad fundamental de la población.

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVO «EVITAR LOS DESAHUCIOS»

a) Quince años de exclusión residencial y desahucios

La exclusión residencial producida por las situaciones de pérdida de la vivienda emergió con mucha fuerza después del año 2008 a raíz de la crisis financiera, las malas praxis bancarias y el consiguiente aumento insostenible del esfuerzo familiar por acceder a un hogar. Éste es un problema muy presente en las grandes urbes pero también en municipios cercanos. La falta de vivienda pública, el reparto opaco del parque inmobiliario después de la crisis y la ola de ejecuciones hipotecarias han producido una gran destrucción social en los últimos quince años (2009-2024), provocando situaciones de extrema vulnerabilidad que todavía perduran.

Lanzamientos por CCAA desde 2013 a 2023 (CGPJ)

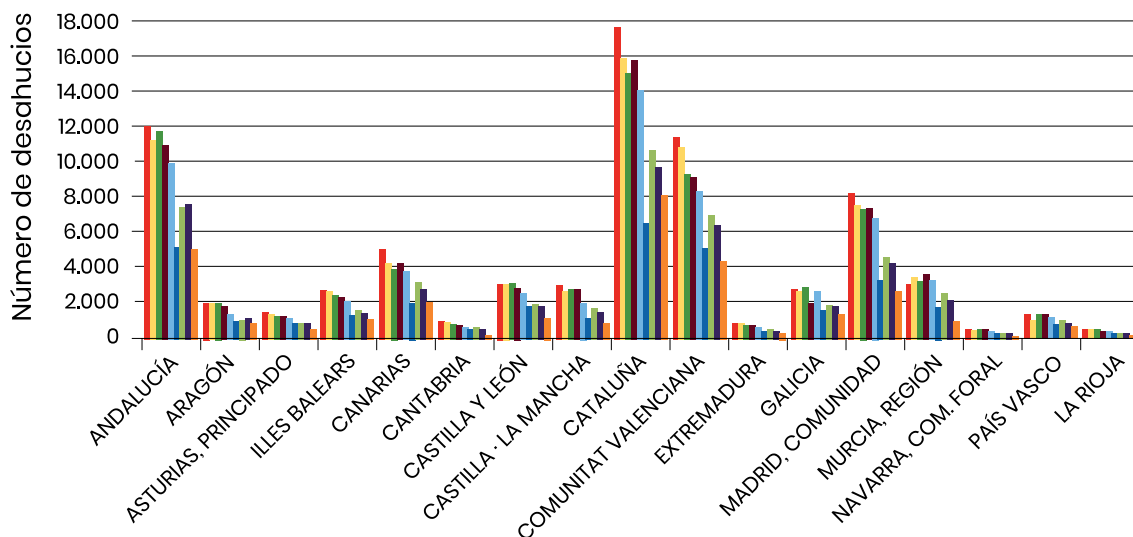


Fig. 1- Evolución de los desahucios por comunidad autónoma desde 2013 a 2023 según datos del Consejo General del Poder Judicial. Elaboración propia

Hay que tener en cuenta que en el período 2008-2023 se han producido 735.560 desahucios en España según datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Si proyectamos la población afectada por los lanzamientos a través del tamaño medio del hogar³, resulta en una cifra estremecedora: 1.838.900 personas han perdido su vivienda habitual en el estado español durante los últimos 15 años. Una parte importante de estas viviendas en manos de entidades financieras se han orientado posteriormente hacia el negocio de inversores inmobiliarios nacionales y extranjeros que preparaban una adquisición masiva para después destinarlas al alquiler. Pese a la reciente aprobación de la Ley estatal por el Derecho a la Vivienda del 2023, en la actualidad el mercado de alquiler es caro y existe cierto consenso en la necesidad de reducir el esfuerzo económico que los hogares destinan a la vivienda para evitar los problemas de impago, así como dificultades de acceso. De hecho, según Eurostat, únicamente el 34,4% de los y las jóvenes de 18 a 34 años en nuestro país podían emanciparse en 2023. Si observamos la franja de 18-24 años la emancipación es irrisoria, sólo un 5,6%. Asimismo, las personas que ocupan -mayoritariamente viviendas de grandes tenedores-, pero también muchos de los inquilinos y inquilinos, se encuentran en situaciones de tenencia insegura ya menudo infravivienda.

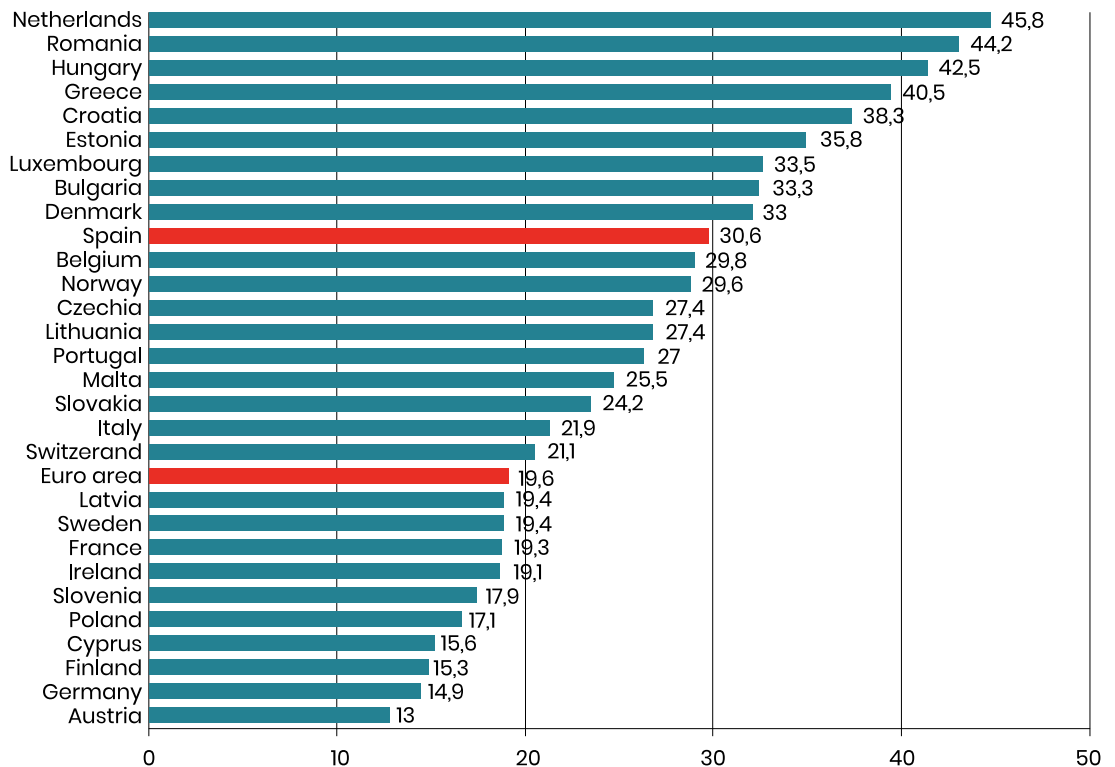


Fig. 2. Tasa de sobrecarga de los costes de la vivienda: porcentaje de inquilinos en hogares que destinan más del 40% de su renta disponible (2023). Elaboración propia a partir de datos de Eurostat⁴.

Además, se añaden otros ejes sociales que atraviesan el riesgo de pérdida del hogar. En efecto, las situaciones socioeconómicas coyunturales que se identifican en determinadas áreas no conforman necesariamente un diagnóstico esmerado de las situaciones de un municipio determinado. La lectura de las situaciones de emergencia está atravesada por problemas sociales diversos. La vulnerabilidad social, la expulsión vecinal

³ 2,5 personas por hogar, según la estadística del tamaño medio de los hogares de personas residentes en viviendas familiares a fecha 1 de enero de 2023 (INE).

⁴ Housing cost overburden rate by tenure status - EU-SILC survey [ilc_lvh007c]. No se ofrecen datos para: United Kingdom, Montenegro, North Macedonia, Albania, Serbia, Türkiye y Kosovo.

por el incremento de precios, las situaciones de discriminación de todo tipo, tanto en el mercado inmobiliario como en conflictos familiares, son algunas de las más habituales. Por esta razón es necesario considerar el riesgo de pérdida del hogar desde varios orígenes.

En primer lugar, conocemos bien la vulnerabilidad asociada a la pérdida de la vivienda tras procesos de desahucio o desalojo en municipios con una presencia de un parque de viviendas vacías que derivan en un aumento de las ocupaciones en precario. También existe una vulnerabilidad derivada de conflictos con la propiedad en el arrendamiento de vivienda habitual, ya que muchos municipios sufren mercados tensos de vivienda con aumentos de los precios del alquiler, finalizaciones de contrato sin renovación o supeditada a una subida del precio y una falta estructural de alternativa al mercado de alquiler, sea a través de la compra o vivienda social. Se pueden apreciar otras situaciones en las que ciertos colectivos vulnerables pueden ser privados del acceso a la vivienda como resultado de una discriminación de las personas consumidoras, por razón de nacionalidad, cultura, bajo poder adquisitivo o la tipología de el hogar. En este sentido, la discriminación puede ser el efecto indirecto de una vulnerabilidad derivada de violencias machistas. Por último, no podemos olvidar la problemática histórica de los centros urbanos o de los polígonos de vivienda de origen público o social, ámbitos muy consolidados o conjuntos de vivienda de baja calidad constructiva, que a menudo afectan a muchos hogares con un alquiler de renta antigua o castigados por sucesivos lanzamientos hipotecarios, de alquiler o de situaciones sin título y que, por las características de estos contratos de renta limitada o de las tenencias precarias, no se cumple el deber de conservación y mantenimiento por parte del arrendador, lo que deriva en un deterioro del parque de vivienda y muchas situaciones de infravivienda.

Es en esta realidad poliédrica y difícil donde los ayuntamientos deben diseñar una actuación municipal para incidir en el presente social de los vecindarios.

b) La emergencia habitacional en diferentes tipos de municipios y en las regiones metropolitanas

Antes de detallar la diagnosis de la localidad donde se quiere diseñar una actuación, es importante desarrollar el análisis económico y social en la geografía concreta de cada municipio, en especial en las regiones metropolitanas, ya que existe una diversidad de situaciones que nacen a menudo de un gran proceso de metropolitanización, con centralidades y periferias, zonas urbanas y periurbanas, zonas residenciales y centros direccionales, etc.

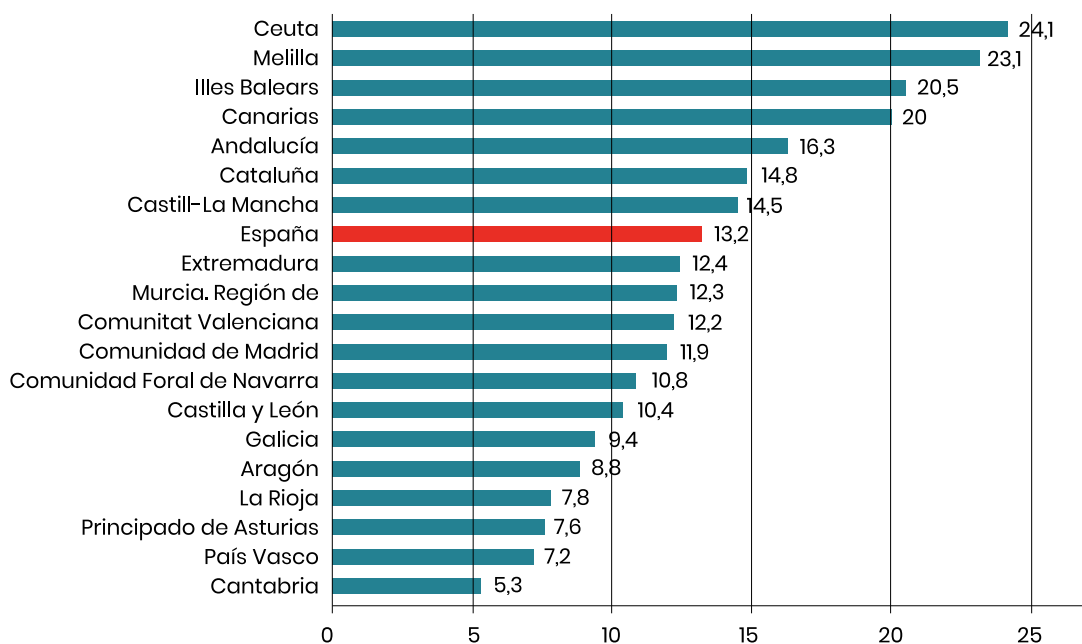


Fig. 3. Tasa de hogares que han tenido retrasos en los pagos de tres apartados (hipotecas o alquileres, cuentas de suministros, compras a plazos) en los 12 últimos meses por Comunidades Autónomas (2022). Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Durante mucho tiempo las ciudades acumularon un gran volumen de población, alcanzando en los años 70 una densidad superior a la actual. Pero el paulatino encarecimiento del suelo y las diferencias en el valor de localización han forzado un desplazamiento demográfico hacia los municipios de la primera y segunda corona metropolitana desde los años 1980 generalmente. Los progresivos incrementos de los precios de compraventa y alquiler de vivienda en muchos municipios responden, aparentemente, a una oferta de trabajo y ocio localizada en los centros metropolitanos. Sin embargo, la actividad global de operadores inmobiliarios para hacer uso del suelo metropolitano ha influido también sobre la demanda de vivienda, que se ha expandido y dispersado por todo el área metropolitana como una sola unidad. Se reproducen las segregaciones sociales de las ciudades principales, por ejemplo, en muchos puntos de su corona. Toda la metrópoli es un centro, y sus habitantes se desplazan entre barrios y municipios para conseguir vivienda asequible, con los consiguientes impactos en el desarraigo, cambios escolares o distancia al centro de trabajo.

Hoy en día, sigue vivo este fenómeno de migración interior, reforzado por la pandemia y el teletrabajo. Los operadores inmobiliarios observan de cerca estos procesos demográficos para maximizar los beneficios en el sector de la vivienda. Habrá que observar entonces la vulnerabilidad en la vivienda a través de los datos sociales y la subjetividad que atraviesa cada situación personal de la ciudadanía. Sin embargo, sería un error no considerar el largo proceso de urbanización y las diferencias geográficas que han conformado los paisajes metropolitanos. Éstos son diferentes y pueden comportar limitaciones u oportunidades a la hora de actuar. De un lado, existen municipios compactos y densos, muy consolidados a lo largo de los años y con un gran número de fincas plurifamiliares. Para afrontar la emergencia habitacional habría que garantizar la permanencia de las vecinas en su hogar actual y adquirir viviendas o edificios, uno por uno, para programas sociales, sea por expropiación, tanteo y retracto, rehabilitación, cesión de uso. A pesar de resultar un mercado con muchos edificios de viviendas, la intervención finca por finca, en ámbitos discontinuos, puede resultar una buena táctica, ya que intervenir una sola finca permitiría atender a una comunidad cohesionada que extendería nociones comunes de función social y derecho vivienda en una calle o barrio, aprovechando la compacidad urbana del municipio.

Por otra parte, hay municipios que se han desarrollado poco y que pueden resistir la emergencia con una intervención en el centro histórico donde identificar la infravivienda, negociar la permanencia residencial y reducir las rentas a cambio de subvencionar la rehabilitación. A la vez, existe la oportunidad de delimitar importantes reservas de suelo por vivienda protegida si el municipio crece en desarrollos urbanísticos.

Otras poblaciones tienen edificaciones aisladas en viviendas unifamiliares dispersas y es necesario hacer más intenso el uso residencial para aumentar la vida urbana, concentrar el espacio público y crear suelo para nuevos equipamientos que proporcionen alojamientos de emergencia. Otro tipo de ciudades crecen en torno a importantes centros industriales donde es posible realizar consorcios y negociaciones con empresas, sindicatos laborales y ayuntamiento para atender el riesgo de pérdida del hogar de trabajadores localizados y promover la captación o producción de alojamientos temporales para los trabajadores.

Hay municipios que presentan diversas tendencias a la vez, por tanto habrá que diseñar actuaciones adaptadas para todas ellas. En cualquier caso, será importante prestar especial atención a las zonas o barrios donde el efecto segregador del mercado de la vivienda ha derivado en procesos de guetización y de exclusión social y residencial y de degradación de parque de viviendas, en algunos casos provenientes de polígonos de vivienda con protección oficial.



Fig. 4. Fotografía de un polígono de vivienda social, de los centenares que se construyeron en todo el estado. Barrio de Bellvitge, Hospitalet (autor y fecha desconocida).

c) El marco legal de una política para evitar los desahucios

Desde que en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoció el derecho a la vivienda⁵, el derecho internacional y el derecho europeo lo han configurado como un derecho fundamental, gracias especialmente a la labor de los órganos y tribunales internacionales encargados de interpretar los tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁶, la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH)⁷, o la Carta Social Europea Revisada (CSER)⁸. Estos y otros tratados internacionales han sido ratificados por España, por lo que esta concepción jurídica del derecho internacional y europeo es vinculante.

En materia de desalojos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha establecido que los desalojos forzosos son incompatibles con el PIDESC y solo están justificados excepcionalmente⁹. Por ello, las autoridades judiciales deben realizar un examen de proporcionalidad, y se deben coordinar con las administraciones públicas competentes. Éstas últimas deben asegurarse que los desalojos que afecten a personas sin recurso sólo se ejecutan después de una consulta genuina con ellas y de que se hayan dado todos los pasos para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa. Además, deben formularse e implementarse planes que garanticen el derecho a la vivienda de las personas con bajos ingresos¹⁰.

De forma similar, el Comité Europeo de Derechos Sociales, encargado de resolver las reclamaciones colectivas que se presentan ante vulneraciones de la CSER, ha establecido que ante posibles desalojos se deben realizar consultas con las partes implicadas para buscar alternativas; deben existir recursos legales y asistencia jurídica; y que, en caso de llevarse a cabo los desahucios, éstos deben respetar la dignidad de las personas afectadas, y deben venir acompañados de propuestas con alternativas residenciales.¹¹

Ante estas exigencias derivadas del derecho internacional, y atendiendo a las movilizaciones ciudadanas que las han impulsado¹², no es extraño que el marco estatal haya incorporado parte de estas garantías. Así, por ejemplo, la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV) ha introducido la necesidad de acudir a un proceso de intermediación en casos de desahucios en que la parte demandante sea un gran tenedor de vivienda, y la parte demandada se encuentre en situación de vulnerabilidad. De forma similar, se ha incorporado el examen de proporcionalidad en sede judicial, la coordinación entre los juzgados y las administraciones competentes, y la necesidad de que éstas ofrez-

5 Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

6 Artículo 11 del PIDESC, y la Observación General nº 4 del Comité DESC.

7 La CEDH sólo recoge derechos civiles y políticos. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado de forma indirecta, vinculando la protección del derecho a la vivienda y contra desalojos forzosos con la prohibición de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (art. 3), el derecho a un proceso justo (art. 6), o el respeto a la vida privada y familiar (art. 8). A modo de ejemplo, se pueden consultar los asuntos de *Yordanova* y otros c. Bulgaria; y *Winsterstein* y otros c. Francia.

8 Artículo 31 de la CSER.

9 Comité DESC, Observación general Nº 7.

10 A modo de ejemplo, Comité DESC, *Mohamed Ben Djazia y Naouel Belilli* c. España; *Maribel Viviana López Albán* c. España; *Rosario Gómez-Limón Pardo* c. España.

11 A modo de ejemplo, *Médecins du Monde - International* c. Francia; y *European Roma and Travellers Forum (ERTF)* c. República Checa.

12 Cabe recordar que muchas de las decisiones individuales que ha adoptado el Comité DESC contra España han sido pioneras en la materia, y han sido impulsadas por la sociedad civil.

can una propuesta de alternativa de vivienda digna¹³.

A este respecto, la LDV se refiere a ellas como “Administraciones Públicas autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Ello es acorde con el reparto competencial, puesto que la Constitución española (CE) establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir la competencia exclusiva en materia de vivienda (Artículo 148.1.3ª CE)¹⁴ a través de los distintos Estatutos de Autonomía.

Por su parte, y más allá de las competencias que puedan imponer los respectivos marcos autonómicos en materia de vivienda, los municipios tienen competencia propia en relación con la “promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera”, y con la “conservación y rehabilitación de la edificación”. Además, los municipios de más de 20.000 habitantes deben prestar servicios de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”¹⁵.

Por todo ello, si el artículo 47 de la CE establece la obligación de las Administraciones Públicas de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, son las Comunidades Autónomas y los entes locales quienes tienen la competencia para dotar de alternativas residenciales, y prevenir, evaluar, atender y acompañar a las personas y familias en riesgo de perder su vivienda habitual. En este sentido, los sistemas de asesoramiento, información y acompañamiento a personas en riesgo de desahucio son una pieza fundamental para cumplir con dicho objetivo, especialmente después de que la propia LDV recogiera que “las personas demandantes, adquirentes o arrendatarias de vivienda, o de cualquier otra régimen de tenencia y disfrute” tienen los derechos reconocidos en materia de consumo¹⁶.

Por último, es fundamental señalar que la utilidad y efectividad de dichos servicios aumentará en la medida en que las Comunidades Autónomas desarrollen normas que ofrezcan mayor protección a las personas en situación de riesgo de pérdida de vivienda, como alquileres sociales obligatorios en caso de grandes tenedores¹⁷, o la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, con los respectivos controles de rentas, prórrogas extraordinarias y beneficios fiscales para las personas arrendadoras¹⁸. De la misma forma, la implementación de estos servicios debe ir acompañada por el diseño y puesta en marcha de los objetivos de incremento del parque de viviendas destinadas a políticas sociales¹⁹. Porque sin promover las condiciones necesarias ni establecer las normas pertinentes, es muy complicado hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

13 Algunas de estas medidas ya fueron incorporadas previamente, a través de normas como el Real Decreto -ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, o el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. También incorporaron otras medidas, como la suspensión inicial del procedimiento de desahucio a la espera de una respuesta de servicios sociales mediante el correspondiente informe de vulnerabilidad correspondiente.

14 Sin embargo, cabe precisar que la competencia autonómica en materia de vivienda puede entrar en conflicto con competencias estatales como la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1ª CE), la legislación procesal (art. 149.1.6ª CE), las bases de las obligaciones contractuales y la legislación civil (art. 149.1.8ª CE), o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE).

15 Artículos 25.2.a) y 26.1.c) de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL).

16 Art. 30 LDV.

17 A modo de ejemplo, consultar la *Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética*.

18 Artículo 18 LDV.

19 Disposición Transitoria Segunda LDV.

d) La administración de una actuación municipal frente al riesgo de pérdida del hogar

La emergencia habitacional ha generado una preocupación social alta así como impactos muy graves en materia de vivienda. La exclusión residencial afecta de forma más intensa a los colectivos más vulnerables, pero no sólo y también en los municipios que no son las grandes ciudades. Su consecuencia de mayor impacto, los desahucios, han concentrado la atención y los recursos de gran parte de las políticas públicas de vivienda, en especial de las administraciones locales, que por ser las más cercanas a la ciudadanía, y pese a no disponer de los recursos ni las competencias plenas, han asumido responsabilidades notables en las actuaciones de atención, contención y acompañamiento de procesos de pérdida de vivienda habitual. Así pues, muchos Ayuntamientos han adaptado sus circuitos, organización y formas de intervención para minimizar el riesgo de la pérdida de la vivienda, cuestión a la que se han destinado importantes esfuerzos. Sin embargo, el desbordamiento de los dispositivos básicos o tradicionales de vivienda y de atención social, la limitación de recursos y efectos disruptivos -como la pandemia, la inflación o la propia especulación- provocan el mantenimiento y nuevas dinámicas de exclusión residencial, mientras que, aunque los resultados de las políticas actuales son significativos, a la vez presentan un recorrido de mejora considerable.

Más allá de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de vivienda, la política de vivienda en sentido más amplio es una competencia a diferentes niveles administrativos que requiere un gran esfuerzo de coordinación para ser eficiente. Por eso también recae habitualmente sobre el ámbito municipal la gestión de la emergencia diaria que no puede esperar a grandes acuerdos entre administraciones. Desgraciadamente, los municipios no siempre disponen del tiempo y recursos necesarios o las condiciones que les permitan recaudar el presupuesto suficiente en materia de vivienda. Algunos municipios se muestran más robustos en la captación de superávits a causa de una gran superficie urbanizada que reporta una importante recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles. Otros, por su ubicación estratégica en el territorio, tienen ingresos extraordinarios por la cesión de suelo a infraestructuras o la presencia de importantes centros industriales. En consecuencia, es necesario valorar los condicionantes del municipio antes de diseñar políticas.

Los servicios para evitar e intervenir en los lanzamientos que nacieron como respuesta al estallido de la crisis, llegaron para quedarse. De esta manera, después de la puesta en marcha a partir de 2012 de oficinas para renegociar el sobreendeudamiento y evitar las ejecuciones hipotecarias, adaptados posteriormente a otros tipos de desahucios; hacía el año 2015 nació una nueva generación de dispositivos anti desahucios especializados, como el SIPHO en Barcelona (Servicio de Intervención en situaciones de Pérdida de la Vivienda y/ Ocupaciones), el SIPER en El Prat de Llobregat (Servicio de Intervención y Prevención de la Exclusión Residencial), el SIPH en el Baix Llobregat (Servicio de Intervención en la Pérdida de la Vivienda) y en muchos otros territorios del estado español, como en Valencia, Bilbao, Córdoba o Cádiz, entre otras. Algunas de éstas experiencias se mantienen hoy día y otras, que fueron impulsadas en el mandato municipal 2015-2019, regularon con los cambios de gobierno posteriores.

Dentro del mandato municipal actual 2023-2027, los municipios deben preguntarse qué políticas de vivienda para contener la emergencia en el ámbito de la vivienda desarrollarán, respondiendo a preguntas como: ¿Cuáles son las necesidades más urgentes de

la ciudadanía en materia de vivienda? ¿Desde qué Servicio abordaremos la exclusión residencial en el municipio? ¿Qué capacidad de inversión y de recursos tiene el ayuntamiento para ellos? ¿Será útil colaborar en materia de vivienda con el Gobierno Autonómico, el Consejo Comarcal o la Diputación? ¿Con qué presupuesto y alianzas aumentaremos sustancialmente la vivienda social y cooperativa?

e) Un punto de partida para los Servicios de Intermediación en la Pérdida del Hogar (SIPH)

Una vez enmarcado brevemente el contexto, marco legal y la necesidad de desplegar políticas públicas para prevenir y enfrentar la exclusión residencial, en los capítulos que siguen se profundiza en el circuito de atención a personas en riesgo de pérdida del hogar que se debe prever, en la estructura municipal para sostener esta tipo de actuaciones y en los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

Habiendo quedado claramente identificada la justificación e idoneidad de desarrollar Servicios de Intermediación en la pérdida del Hogar (SIPH) en el estado español, que se pueden encajar en estructuras públicas existentes o creando nuevos dispositivos específicos, es necesario esbozar su finalidad última y objetivos a cumplir.

Como punto de partida se aporta una propuesta de finalidad última, objetivos generales y específicos para los Servicios de Intermediación en la pérdida del Hogar (SIPH):

A. Finalidad principal:

Apoyar y ayudar a articular y coordinar las intervenciones para prevenir y detener los procesos de pérdida de la vivienda habitual de familias en exclusión residencial o vulnerabilidad social.

B. Objetivos generales:

1. Evitar o detener desahucios de vivienda habitual del municipio y acompañar a la población en riesgo habitacional.
2. Articular y coordinar las intervenciones en riesgo de pérdida del hogar o desahucios de familias vulnerables.
3. Buscar alternativas de vivienda y aminorar los efectos que pueden provocar los lanzamientos y desalojos sobre las familias.
4. Aumentar la eficiencia y el carácter preventivo de las políticas contra la exclusión residencial.

C. Objetivos específicos:

- I. Reforzar el acompañamiento a las familias en situación de exclusión residencial por riesgo de pérdida de la vivienda habitual en el proceso de información, orientación-apoyo, negociación, lanzamiento y acompañamiento posterior, aumentando su protección.
- II. Trabajar con los agentes de la administración que actúan en los desahucios, como los Servicios Sociales y de Vivienda locales, autonómicos u otros, fomentando la coordinación para el abordaje preventivo y efectivo de las situaciones de posible pérdida de vivienda.
- III. Obtener información previa a la ejecución de un lanzamiento, sobre el riesgo de pérdida de la vivienda de familias vulnerables, así como de las medidas que se han podido implementar o que se prevén, para poder impulsar acciones preventivas de mediación.
- IV. Participar en la coordinación de los recursos que pueden evitar la pérdida de vivienda (ayudas, intermediación y alquileres sociales, alojamiento temporal o definitivo, etc.) para optimizar su efectividad y, en caso de que se produzca lanzamiento, gestionar las herramientas para aminorar los efectos que esta pérdida puede provocar.
- V. Vincularse a las actuaciones judiciales en procedimientos de pérdida de vivienda, buscando sinergias con las abogadas defensoras de las demandadas y con Juzgados, para que se posponga o pare el desahucio hasta disponer de una solución, al menos de urgencia.
- VI. Mediar y negociar con los propietarios de la vivienda, en especial con los grandes tenedores, pero también con los pequeños, buscando las soluciones más adecuadas a cada situación a través de la negociación caso a caso, tratando de establecer formas de proceder o protocolos según tipos de casos.
- VII. Buscar reconocimiento y sinergias positivas con los profesionales y con el tejido social y vecinal que pueda estar acompañando a las personas o unidades familiares en riesgo de desahucio o que intervengan sobre el territorio en esta problemática social y de vivienda.

2. ¿CÓMO? EL CIRCUITO DE ATENCIÓN A PERSONAS EN RIESGO DE PÉRDIDA DEL HOGAR

La situación de emergencia habitacional enquistada desde 2008, con una clara evolución de los problemas de hipoteca hacia el alquiler y las ocupaciones, ha puesto de manifiesto la necesidad de reorganizar las estructuras municipales para poder atender a la ciudadanía en riesgo de perder su hogar. En este sentido, en esta guía proponemos que las áreas de Servicios Sociales y las unidades de actuación en materia de vivienda de cada ayuntamiento puedan diseñar un protocolo de coordinación con todas las instituciones y agentes involucrados en los lanzamientos, si es que en la actualidad esta interlocución no funciona de forma correcta.

Por otro lado, el compromiso de los ayuntamientos por atender a la población afectada puede observarse en la alta actividad para atender los desahucios y el esfuerzo en términos de recursos y tiempo que supone. Así, hemos detectado diversas tendencias para elaborar un circuito ágil y efectivo de atención a la ciudadanía. **En este circuito, hemos establecido funciones que a menudo se reiteran en diferentes fases. Esto se debe a que es necesario iniciar estas actuaciones (búsqueda de alojamiento alternativo, por ejemplo) con la suficiente antelación y, a la vez, son tareas que pueden ser cruciales en cualquier fase del proceso de riesgo de pérdida del hogar.**

Hemos detectado las siguientes funciones:

- a. Escucha activa y contención:** primera toma de contacto con la persona o unidad de convivencia en riesgo de perder su hogar. Se activa el acompañamiento social, si es necesario, y la preparación de los informes necesarios según la urgencia y se inicia la interlocución con la propiedad.
- b. Negociación y valoración:** se recoge la documentación, se tramitan las ayudas necesarias y se continúan las conversaciones con la propiedad para llegar a un acuerdo o la aplicación de la normativa vigente. Se valora la necesidad de movilizar un posible realojamiento.**b. Emergencia y suspensión del lanzamiento:** se aceleran los trámites y el intento de llegar a acuerdos y tramitar recursos para conseguir más tiempo para buscar un realojamiento en caso de ejecución del desahucio.
- c. Lanzamiento y realojamiento:** últimos intentos por aplazar el lanzamiento y valorar la mejor forma de acompañar en el momento de pérdida del hogar. En caso de ejecución, hacer efectivo el realojo temporal disponible.
- d. Atención y acompañamiento en el realojamiento:** hacer seguimiento de la situación del realojamiento temporal y del estado de un posible alojamiento más estable. En caso de que el desahucio haya incumplido normativa, valorar posibles sanciones a la propiedad.

Es muy notorio el esfuerzo desde los gobiernos locales por dar respuesta a conflictos tan difíciles de resolver, ya que todos ellos son, en apariencia, un problema de carácter civil. Poco a poco, el marco legislativo se ha visto modificado por la participación de entidades

sociales y la representación de las personas afectadas. Ahora encontramos algunas normativas que interpelan a los grandes tenedores y a la administración pública en su deber de contención o realojamiento de las unidades de convivencia que acrediten vulnerabilidad.

La demanda de vivienda en los municipios nos indica la dificultad de realojar con facilidad, agilidad y un precio asequible. Las entrevistas con ayuntamientos y el análisis de su circuito han permitido apreciar que la primera fase de contención de los conflictos puede ser muy efectiva y la inversión pública más eficiente si se ayuda a las unidades de convivencia a permanecer en su hogar. Además actuar con tiempo puede garantizar la permanencia residencial de los hogares, evita los peligros de una movilidad residencial excesiva, impulsa la cohesión social y contiene la volatilidad del mercado de la vivienda.

Las distintas capacidades de inversión entre los municipios también señala la importancia del circuito de atención. Los contextos son diferentes y es necesario leer cuál sería el circuito más indicado y que cumpla la función de prevenir en cada caso. Pero también las personas son distintas y el trabajo y la educación social favorecen la atención a la subjetividad de cada caso. La atención ciudadana nunca será homogénea: a menudo no se dispone de tiempo suficiente para conocer la evolución personal de una unidad de convivencia. En otras ocasiones, después de realizar un seguimiento social donde la tenencia no era el motivo de la solicitud, surge una demanda de la propiedad para recuperar la posesión de la vivienda y el ayuntamiento puede acreditar la vulnerabilidad y negociar una permanencia en el inmueble. La linealidad que lleva de la mediación hasta el acuerdo o bien el conflicto y realojamiento, no nos dice en qué punto del circuito entrará el hogar afectado.

Es importante destacar una diferencia esencial entre municipios frente a la gestión del circuito de atención. Por un lado, existen municipios que dedican recursos a la negociación previa al desahucio y la mediación durante el mismo. Dirigirse a la propiedad no les supone un problema y ha dado resultados relativamente satisfactorios en la función de contener la emergencia. Hay que tener en cuenta que contactar la propiedad para buscar acuerdos no supone ningún incumplimiento de las funciones públicas frente a la ciudadanía. Por otra parte, en algunos municipios se ha considerado que la intervención no es competencia del ayuntamiento. Pero de forma general, las administraciones deben acompañar a la ciudadanía en el ejercicio de derechos de defensa y de realojo, y garantizar la sostenibilidad y solidaridad urbana. Estos principios pueden conducir a las siguientes estrategias de atención a la ciudadanía:

- El ayuntamiento debe fomentar en todo el recorrido la permanencia residencial de sus vecinos y vecinas -siempre y cuando la información disponible así lo indique-, en una apuesta clara por la cohesión social y la erradicación de la pobreza y la exclusión residencial.
- El ayuntamiento debe procurar disminuir el alza y la volatilidad de los precios del mercado de la vivienda para alcanzar el parque de vivienda con funciones sociales que prevén los planes territoriales de vivienda locales y autonómicos y, más ampliamente, la Ley del Derecho a la Vivienda Estatal.
- El ayuntamiento tiene la responsabilidad ante los contribuyentes de evitar un gasto oneroso en materia de realojos. Actualmente, a menudo los privados ponen en marcha procedimientos para recuperar la posesión sin posibilidad de negociación que, en última instancia, acaba asumiendo la administración con un realojamiento sin que se asegure la función social de la vivienda desalojada.

A la vista de estos principios, se detallan las actuaciones del circuito más adecuadas, sin perjuicio de que puedan variar en función de la normativa o programas vigentes:

a) Escucha activa y contención

Tiempo:	Cuando se aprecia riesgo de pérdida del hogar o llega una persona con una demanda de desahucio.
Funciones:	<ul style="list-style-type: none"> – Protocolizar la recepción de casos – Valoración preliminar – Comprobación de trámites judiciales – Preparar informes sociales – Realizar un primer contacto para negociar con la propiedad – Considerar la solicitud de realojamiento en la Mesa de Emergencia.
Puntos de acceso:	<ul style="list-style-type: none"> – Personas en riesgo de desahucio que se dirigen a la OLV o atención ciudadana. – Expedientes de servicios sociales. – Avisos de emergencia de la Policía Local u otras instancias del ayuntamiento. – Instancias de los servicios judiciales sobre situaciones de vulnerabilidad en desahucios.

- a1.** Utilizar el protocolo y plataforma informatizada local para recibir, introducir y organizar todas las situaciones urgentes de desalojo o desahucio, en horario laboral o festivo. Es relevante tener una sistematización que permita realizar un seguimiento cuidadoso de los casos y una primera atención. También, es necesario prever y tener protocolizado cómo actuar en horarios en los que el equipo encargado de las emergencias habitacionales no esté activo.
- a2.** Valoración preliminar de la situación de vulnerabilidad y la causa del riesgo de pérdida del hogar. Se realizará un acompañamiento social, si así se considera, si se observa vulnerabilidad con deudas pendientes, afectación psicológica, discriminación o violencia, personas a cargo, infravivienda o falta de conservación de la vivienda muy acentuada.
- a3.** En caso de haber recibido una demanda de la propiedad para recuperar la posesión de la vivienda, es necesario asegurarse de que la persona ha contactado con el turno de oficio de juzgados y se ha solicitado asistencia jurídica gratuita para comprobar que está garantizado el derecho a defensa. El plazo para solicitar abogacía de oficio es de sólo tres días desde la recepción de la demanda, es necesario solicitarlo en el colegio de la abogacía y presentar el trámite a juzgados.
- a4.** Empezar a preparar tan pronto como se tenga la información necesaria el informe de vulnerabilidad social por su relevancia en el procedimiento judicial. Expertos del turno de oficio han destacado que los informes son más efectivos ante el juez si incorporan descripciones cualitativas de la vulnerabilidad y no sólo una serie de datos expuestos en un listado de puntuaciones (checklists).
- a5.** Una vez expuesto el caso, será necesario hacer un primer contacto con la propiedad para buscar acuerdos que puedan evitar el eventual desahucio. La interlocución entre la administración y la propiedad puede ayudar a resolver la situación o “ganar tiempo” para encontrar una alternativa habitacional. Este proceso de negociación se realizará directamente desde el equipo de atención a la ciudadanía en riesgo de pérdida del hogar, sea el OLV o el servicio creado a tal efecto (véase el capítulo 3). En este punto se tendrá presente si es un caso de impago de un contrato hipotecario, de impago en un contrato de arrendamiento, de fin de contrato de arrendamiento o bien de ocupación sin título habilitante. En cada caso es muy importante que se tengan en cuenta tanto las leyes y ayudas estatales, autonómicas y municipales para abordar las situaciones de riesgo de exclusión residencial.

- a6.** Si se produce acoso inmobiliario, no se dispone de cédula de habitabilidad, no se cumplen con las condiciones de habitabilidad mínimas, o no se realizan las obras de conservación necesarias, puede ser esencial intervenir, negociar y evitar cualquier lanzamiento. En función de los marcos normativos autonómicos, se podrá advertir a la propiedad de que estas irregularidades pueden constituir infracciones administrativas sujetas a sanción. En este sentido, la disposición de la propiedad a celebrar un acuerdo será motivo suficiente para no proceder a la imposición de una sanción..
- a7.** Si no se llega a un acuerdo con la propiedad al final de esta fase, procederemos, en su caso, a realizar la solicitud de una alternativa de vivienda digna, ya sea ante las administraciones autonómicas y/o locales competentes, y a través de los respectivos mecanismos. Ejemplos de estos últimos pueden ser las solicitudes de vivienda de especial necesidad o urgencia, las mesas de valoración de situación de emergencia por pérdida de vivienda, o los recursos temporales correspondientes previos a la salida autónoma de las familias o la adjudicación de una vivienda social en régimen de alquiler”.

b) Negociación y valoración

Tiempo:	Existe una demanda y un procedimiento en marcha.
Funciones:	<ul style="list-style-type: none"> – Valoración urgente y requerimiento de documentación. – Realizar un segundo contacto para negociar con la propiedad. – Intentar aplazar el desahucio para disponer de más tiempo para realojar. – Tramitar prestaciones por pérdida del hogar. – Considerar la previsión de un realojo
Puntos de acceso:	<ul style="list-style-type: none"> – Expedientes de la OLV u oficina de atención ciudadana. – Expedientes de servicios sociales. – Avisos de emergencia de la Policía Local u otras instancias del ayuntamiento. – Instancias de los servicios judiciales sobre situaciones de vulnerabilidad en desahucios.

- b1.** Disponer de documentación necesaria de la persona solicitante o la propiedad. De lo contrario, requeriremos que lo faciliten todas las partes con extrema urgencia.
- b2.** Segundo contacto con la propiedad (seguiremos la casuística del apartado a5) para buscar acuerdos entre las partes con una mediación de la administración pública. En caso de ser un gran tenedor se cumplirá con los procesos de intermediación contenidos en la ley 12/2023 y leyes autonómicas. Este proceso de negociación será realizado directamente por el personal del servicio de atención a la ciudadanía en riesgo de pérdida del hogar.
- Cerrar los acuerdos que prosperen.
 - Seguir negociando los parámetros de un acuerdo.
 - Si el deudor o el acreedor lo solicitan, la administración debe realizar las funciones de mediación para resolver el conflicto y encontrar un plan de trabajo. En caso de negativa a negociar en un caso de vulnerabilidad donde la propiedad es un gran tenedor, es necesario destinar recursos a la interlocución con la finalidad de que las personas o unidades familiares en riesgo exclusión residencial que puedan quedar sin vivienda. En determinadas comunidades autónomas la negativa a negociar puede llegar a constituir una infracción administrativa sujeta a sanción.

- b3.** Utilizar todos los recursos para conseguir más tiempo para poder encontrar un acuerdo o realojo:
- Coordinar la presentación de recursos con el abogado/a de oficio. En su caso, ejercer el derecho a cambio de abogado cuya reclamación exprese los defectos de la defensa.
 - Presentar a juzgados el informe de vulnerabilidad social y económica para reclamar que la propiedad y a los juzgados la paralización del desahucio mediante el RD 12/2020 “moratoria de desahucios”, si se ha presentado volver a insistir con un nuevo informe más detallado. Tanto en caso de que la propiedad sea pequeño o gran tenedor de vivienda, se argumentará en Juzgados que la Administración está en proceso de encontrar un realojo por la unidad de convivencia y la necesidad de aplazar el lanzamiento.
 - Presentar al juzgado, según cada normativa autonómica, un recurso para paralizar el desahucio en base a su incumplimiento de realojo de oferta de alquiler social o motivo que corresponda, si es el caso (ver las referencias en el capítulo de los Anexos).
- b4.** Tramitar las prestaciones para atender situaciones de pérdida de la vivienda en el caso que las comunidades autónomas destinen a aquellas personas que han perdido el hogar en un desahucio o que se encuentran en riesgo de perderlo.
- b5.** Considerar un realojo de emergencia en previsión de un lanzamiento futuro:
- Valoración del realojo por parte de dirección del OLV y elevar solicitud a la Mesa local de emergencia, si se ha creado. Si todavía no se ha solicitado el realojo, es el momento de hacerlo. La valoración local de realojamiento suele ser más cuidadosa que la supra-municipal, y debe tenerse en cuenta que en algunas comunidades no existe esta herramienta y que en las existentes la lista es de aproximadamente dos años de espera. En este sentido, se recomienda no esperar a la provisión de alternativa habitacional de la Mesa de urgencias y activar simultáneamente recursos municipales, en la medida de lo posible. Procederemos a:
 - Dirigirse a un operador privado de alojamiento temporal a demanda con quien se puede efectuar el pago de un anticipo por la reserva de habitaciones.
 - Habrá que valorar las opciones de captación urgente de alojamientos del mercado privado, si existe en las agencias de vivienda autonómicas. Se deberá estudiar los requisitos para optar a una valoración positiva. Si no las hay, habrá que instar a poner estos programas público privado en marcha para encontrar un alojamiento vacío y poder acogerlo en el programa.
 - Otra opción de captación es que el ayuntamiento alquile una vivienda del mercado privado y la incorpore a la Red de Viviendas de Inserción Social con programas especiales, para después realizar un subarrendamiento o cesión a las solicitantes de vivienda.
 - En caso de que el ayuntamiento disponga de alojamientos y vivienda pública o de la bolsa de mediación local, se redactará un contrato de alquiler social.
 - En contextos municipales con mucha tensión en el mercado del alquiler existen solicitantes que deciden alquilar una nueva vivienda por su cuenta con una prestación por pérdida del hogar o con algún otro tipo de ayuda o programa

c) Emergencia y posible suspensión del lanzamiento

Tiempo:	De veinte días a 48 h. antes del lanzamiento.
Funciones:	<ul style="list-style-type: none"> – Contacto urgente para negociar con la propiedad. – Intentar aplazar el desahucio por disponer de más tiempo para realojar. – Tramitar prestaciones por pérdida del hogar. – Considerar la previsión inmediata de un realojamiento.
Puntos de acceso:	<ul style="list-style-type: none"> – Expedientes de la OLH y oficina de atención ciudadana. – Expedientes de servicios sociales. – Avisos de emergencia de la Policía Local u otras instancias del ayuntamiento. – Instancias de los servicios judiciales sobre situaciones de vulnerabilidad en desahucios.

c1. Contacto urgente con la propiedad para cerrar un acuerdo.

- Se intentará negociar un acuerdo que evite el desahucio y trabaje por la permanencia residencial del hogar (seguiremos la casuística del apartado a5).
- En caso de que no exista conformidad de la propiedad para acordar la permanencia en la misma vivienda, se puede proponer un acuerdo de realojamiento en otra vivienda de su propiedad, siempre que ésta esté debidamente dimensionada para las necesidades de la familia y respete el arraigo social.
- En caso de negativa, y si se trata de una vivienda que pertenezca a un gran propietario, en las comunidades que la normativa la permita, se valorará la obligación de observar posibles sanciones por falta de negociación.

c2. Utilizar todos los recursos de suspensión del lanzamiento:

- Presentar en juzgados el informe de vulnerabilidad social para reclamar la suspensión, de acuerdo con las disposición 5 y 6 del artículo 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Debe comunicarse, de oficio por el Juzgado, la existencia del procedimiento a las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda²⁰. En caso de que los servicios sociales confirmaran que el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad social o económica, se notificará el órgano judicial inmediatamente. Recibida la comunicación, el letrado de la Administración de Justicia suspenderá el proceso hasta que se adopten las medidas que dichas Administraciones Públicas consideren oportunas, durante un plazo máximo de suspensión de dos meses a contar desde la recepción de la comunicación, o de cuatro meses si el demandante es una persona jurídica.
- Si la propiedad tiene la condición de gran tenedora de vivienda, la parte actora deberá acreditar que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación previs-

²⁰ La LDV ha venido a modificar, al menos sobre el papel, los órganos a los cuáles debe notificarse la existencia del procedimiento de desahucio. Así, con anterioridad se hacía referencia a los servicios sociales. Por el contrario, actualmente se recoge la necesidad de que la comunicación se dirija a “las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda”. Ello es así, porque mientras servicios sociales puede tener competencias para la emisión del informe de vulnerabilidad y para la atención de situaciones de emergencia, otros órganos municipales y autonómicos serán los competentes para “presentar al Juzgado propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar igualmente por la Administración competente, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada” (artículo 441.5 LEC).

tos para los desahucios que provengan de alquiler, ocupación y ejecuciones hipotecarias (arts. 439.7 y 685.2 LEC). Este es un requisito de admisión de la demanda, por lo que si no se ha producido se debe solicitar su archivo, a no ser que esta intermediación no se haya dado por falta de respuesta de la administración pública competente en el plazo de dos meses.

- Presentar a juzgados el informe que avalen con las leyes autonómicas poder suspender el desahucio.
 - Para detener el desahucio en una sola oportunidad, y por tanto como medida de emergencia, se podrá presentar el escrito de aplazamiento del lanzamiento en base al artículo 704 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Cuando el inmueble sea vivienda habitual del ejecutado o de quien depende, el Secretario judicial les dará un plazo de un mes para desalojarlo. Si existe motivo fundado, puede prorrogarse otro mes.
 - Ante situaciones excepcionales de vulnerabilidad sin alternativa habitacional, presentar la solicitud de medidas cautelares en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU para suspender cautelarmente el lanzamiento y evitar la vulneración del derecho a la vivienda.
 - Con las diferentes medidas expuestas se podría lograr un aplazamiento de 2 a 4 meses en busca de un realojamiento digno para las personas en riesgo de pérdida del hogar. En caso de disponer de una vivienda de realojamiento, se ofrecerá ésta a las solicitantes.
- c3.** Validar las inversiones en realojamiento previstas en el apartado b5, necesarias para los casos en riesgo, pero también de forma preventiva con el objetivo de disponer de alojamientos públicos de emergencia de forma regular.

d) Lanzamiento y realojamiento

Tiempo:	24 h.
Funciones:	<ul style="list-style-type: none"> – Atención y acompañamiento al desahucio. – Preparar realojo – Solicitar de nuevo la suspensión del lanzamiento. – Acompañar el proceso de realojo, en el caso.
Puntos de acceso:	<ul style="list-style-type: none"> – Avisos de emergencia de la Policía Local u otras instancias del ayuntamiento. – Instancias de los servicios judiciales sobre situaciones de vulnerabilidad en desahucios.

d1. Aunque se debería solucionar esta situación de riesgo, si no se puede evitar ejecutar el lanzamiento, es necesario atender todo el proceso. Se recomienda que, de ser posible, se haga un acompañamiento “a puerta” en el momento del lanzamiento. Este acompañamiento, idealmente, debería realizarlo una unidad específica especializada en mediación y atención comunitaria, para no ser una sobrecarga para el personal de seguimiento social. Se recomienda, en este sentido, la presencia de una persona experta en la mediación que haría las funciones de:

- Acompañar a las personas afectadas en este momento traumático, el lanzamiento y el realojamiento. Recordar en todo momento a las personas afectadas por la pérdida del hogar que el ayuntamiento dispondrá de un alojamiento de emergencia y ya ha tramitado la prestación por la pérdida de la vivienda de la comunidad autónoma, si es que existe dicha ayuda.

- Procurar en todo momento que, en caso de que vivan menores en el hogar, no estén el día del lanzamiento por el impacto psicológico que puede comportar y, en su caso, la obligada atención a su centro educativo en día lectivo, por encima de otras consideraciones, en cumplimiento del interés superior por la protección de los menores.
 - En caso de vivir animales de compañía, se requiere la protección de éstos y el reconocimiento de su condición de animales domésticos que quedan bajo la custodia de sus habitantes.
 - Proteger el derecho a disponer de sus efectos personales.
- d2.** En caso de haber llegado al lanzamiento sin un realojo temporal, será necesario hacer uso de un convenio con el Centro de Urgencias y Emergencias Sociales más cercano o similar para encontrar una habitación o alojamiento completo por la unidad de convivencia. Asimismo, preparar un servicio de mudanza en caso de ejecutarse el lanzamiento.
- d3.** La persona de acompañamiento presentará a la comitiva judicial y el/la procurador/a de la propiedad la documentación que acredite:
- La vulnerabilidad social de las personas afectadas.
 - La negativa de la propiedad a aceptar las ofertas que el ayuntamiento ha realizado.
 - En su caso, la imposibilidad de disponer de un realojo adecuado según la normativa autonómica, en cada caso.
- d4.** En caso de ejecutarse el lanzamiento se procederá al realojo:
- Habrá que coordinar el servicio de realojo y la hora que el alojamiento estará disponible.
 - Si la unidad de convivencia renuncia al realojo de emergencia y prefiere recurrir a la red de familiares que han decidido acogerla, se ofrecerá una ayuda económica especial a las agentes de acogida.
 - Acompañar a todo el traslado hasta el realojo previsto con encargados del área social.
 - Conceder las prestaciones para atender situaciones de pérdida de la vivienda que concedan las autonomías.

e) Valoración y seguimiento

Tiempo:	48 h a 1 mes después de la pérdida del hogar.
Funciones:	<ul style="list-style-type: none"> – Atención y acompañamiento en el realojo – Valoración de un realojo estable, digno, adecuado y asequible. – Valoración de procesos sancionadores a arrendadores o propietarios.
Puntos de acceso:	– Expedientes de Servicios Sociales por el acompañamiento social a unidades de convivencia en situación de realojo temporal por la administración pública.

- e1.** Realizar un acompañamiento social específico para atenuar los efectos del proceso de pérdida del hogar una vez ejecutado el desahucio. Es una tarea recomendada con carácter general y extremadamente necesaria en caso de niños, personas mayores, víctimas de violencias machistas y personas con problemas de salud.

- e2.** Considerar, para garantizar que la/s persona/s desahuciadas no se queden en la calle:
- La renovación del realojo temporal.
 - Efectuar un realojo en una vivienda o alojamiento de alquiler social de la red de viviendas sociales públicas de cada municipio o comunidad autónoma o el parque público de vivienda.
 - Acompañar en el arrendamiento en el mercado privado de vivienda con una prestación o programa espacial que exista en la comunidad y/o municipio.
- e3.** Comprobar, en su caso, si es necesario iniciar un proceso sancionador desde el ayuntamiento o si es necesario realizar la solicitud a la agencia pública competente, en caso de que la propiedad ejecutara el desahucio sin cumplir con la normativa vigente.

3. ¿QUIÉN?

LA ESTRUCTURA MUNICIPAL

Las oficinas de vivienda en el estado español comenzaron a crearse principalmente a partir de los años 2000, aunque el desarrollo de políticas públicas de vivienda ya existía en décadas anteriores. La creación de estas oficinas está ligada a la transferencia de competencias en materia de vivienda a las comunidades autónomas, un proceso que se consolidó con la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 y la Constitución Española de 1978, que otorga a las comunidades autónomas competencias en diversas áreas, incluyendo vivienda.

Con la descentralización y el traspaso de competencias a las comunidades autónomas, muchas regiones comenzaron a gestionar sus propios planes de vivienda y políticas públicas en este ámbito. Sin embargo, no todas las comunidades autónomas tenían oficinas específicas de vivienda en ese momento, sino que los asuntos relacionados con vivienda solían ser tratados dentro de los departamentos de infraestructuras o urbanismo.

En general las Oficinas Locales de Vivienda han sido el instrumento estándar para prestar atención a quien solicita una vivienda digna. Pero diferentes realidades han afectado a esta implantación y todavía existen dificultades para adaptarse a las demandas del presente. La geografía administrativa presenta una red muy heterogénea de atención al público, sea por la propia organización, por la orientación política de cada administración o por la presión social de la emergencia.

A partir de la crisis financiera de 2008, y debido a la gran cantidad de desahucios y problemas relacionados con la vivienda, muchas comunidades fortalecieron sus oficinas de vivienda y crearon servicios específicos de mediación y apoyo a las personas en riesgo de perder su hogar, el otorgamiento de prestaciones económicas a colectivos vulnerables y la gestión del realojamiento en viviendas de las bolsas de mediación.

Así las cosas, constatamos que, aunque la implantación inicial se subvencionaba desde las comunidades, el mantenimiento estructural de las Oficinas Locales de Vivienda la han realizado los municipios sin soporte supramunicipal en la mayoría de los casos. Como resultado, no existe una regulación de la estructura mínima de atención ciudadana que haga homogénea en todo el territorio esta actuación esencial, ni siquiera entre comunidades autónomas.

Esta misma carencia la encontramos en el caso específico de los servicios o dispositivos creados para actuar en los desalojos de primera vivienda. Esto es, en este campo algunos municipios han transformado su actuación con soluciones propias, y otros se han basado en programas para atender la emergencia. Queda entonces un reto para homogeneizar servicios públicos para llegar a todas las personas vulnerables para actuar desde la prevención de la pérdida de la vivienda habitual en vez de la emergencia.

Creemos que el diseño de una estructura mínima adaptada a la situación actual, más allá de la normativa, es esencial en cualquier municipio con una demanda de atención a la emergencia habitacional. Dependiendo del contexto, es posible que se requiera mayor capacidad de negociación, acompañamiento social, una dirección activa en los casos, un espacio compartido de trabajo, etc. Pero es el concepto de equipo multidisciplinar y altamente coordinado el que ha garantizado la efectividad en muchos municipios de distintas dimensiones.

3.1

Equipo de actuación en situaciones de riesgo de pérdida del hogar

El diseño de la estructura del equipo, el grado de atención que da la oficina, la inversión en espacios físicos, recursos humanos y otras infraestructuras municipales, son elementos importantes que, sin embargo, deben quedar subordinados a la apuesta por un equipo especializado, compacto y diverso que ejecute las funciones esenciales en el ámbito de la emergencia. Tal y como se ha definido en el capítulo anterior sobre el circuito de atención, la estrategia siempre será velar por la permanencia residencial cuando sea posible y valorar el realojo temporal si es necesario. Para orientar un buen punto de inicio, se enumeran algunos dispositivos elementales para construir una estructura que evolucione positivamente con la observación de indicadores predeterminados:

- **Sistema informatizado para centralizar y visualizar todas las situaciones urgentes de desahucio y desalojo.** Es interesante incorporar esta herramienta para controlar que desde distintas posiciones administrativas se pueda consultar y comprobar el estado de un caso de lanzamiento o mediación, así como para gestionar derivaciones coordinadas entre distintos servicios públicos. También será propicio coordinar las bases de datos locales en todo el territorio autonómico, incluso estatal. Una actuación integral y en diferentes fases por parte de la administración requiere información actualizada en todo momento y además, un caso resuelto en un momento determinado se puede reabrir (ejemplo: se detiene un desahucio con un alquiler social, que se extingue cuando termina el contrato y que es necesario renovar para evitar una nueva situación de desahucio).
- **Protocolo de emergencia con un teléfono interno del ayuntamiento por todos los dispositivos de primera respuesta (policía, bomberos, limpieza, etc.).** Los lanzamientos judiciales se ejecutan en días laborables (jamás por la noche²¹), y cualquier otra situación podría ser irregular o susceptible de vulnerar los estándares internacionales de derechos humanos. También es preciso prever la presencia de desalojos cautelares o extrajudiciales con situaciones de acoso inmobiliario que requerirán una atención. Como dispositivo de primera respuesta ante una emergencia, la policía local debe recibir la orden estricta de velar por la seguridad del domicilio familiar y la permanencia residencial a la espera de que el Ayuntamiento estudie la situación el próximo día laborable. De todas formas, se recomienda crear un protocolo para informar de cómo actuar en caso de que se encuentre un desalojo durante el fin de semana. Este protocolo debe definir los derechos de las personas y el acceso a un realojo temporal por una o dos noches para aquellas personas que son desalojadas durante el fin de semana. Si el municipio no puede establecer este servicio durante las 24 horas y los 365 días, será necesario realizar un convenio para dotar de este servicio eventual desde los Centro de Urgencias y Emergencias Sociales.
- **Atención pública a los problemas de vivienda que tiene la ciudadanía.** Esto requiere que exista un espacio al que dirigirse para auxiliar las situaciones de riesgo de pérdida del hogar, abriendo ciertos días de la semana una Oficina Local de Vivienda o habilitando las oficinas del Ayuntamiento, el servicio de atención ciudadana o al ciudadano o Servicios Sociales para incorporar la nueva estructura.
- **Inversión adecuada para efectuar un realojo que dé respuesta a los problemas locales.** El hecho de derivar todas y cada una de las actuaciones a instancias

21 No son lanzamientos judiciales las intervenciones policiales que pueden producir desalojos por considerar que se ha producido un delito flagrante.

supramunicipales puede dejar fuera a situaciones de extrema urgencia que necesitan una mínima dotación de realojo en el municipio. Aunque exista una gestión de los recursos de realojo desde el Consejo comarcal o se confíe en la financiación desde la Agencia u Organismo autonómico de la Vivienda, puede tener un impacto negativo sobre la imagen del gobierno municipal el hecho de no asumir un desahucio de emergencia. En este sentido, sería bueno que los servicios sociales o el área de vivienda, si los hubiere, disponga de una partida anual mínima para pagar alojamientos en situaciones de extrema urgencia.

- **No es necesario supeditar el diseño de la atención a la creación de estructuras nuevas.** Hacer eficiente la atención pública, contener las situaciones más graves con la mediación y encontrar recursos locales de realojo no deben ser políticas que requieran una gran reorganización de la estructura municipal. Se puede empezar por trabajar sin ordenanzas y atribuir funciones nuevas a las estructuras existentes con un aumento de recursos humanos o redistribución de funciones.

Dependerá de cada municipio diseñar el equipo de la manera más adecuada, pero consideramos que es necesario implantar un equipo muy bien coordinado que se dedique exclusivamente a vivienda y tenga una comunicación fluida con Servicios Sociales para hacer un acompañamiento y acreditación de la vulnerabilidad, con implicación de la Hacienda municipal por obtener presupuesto para la captación y promoción de vivienda. Por tanto, imaginamos una Oficina Local de Vivienda de un carácter ejecutivo muy alto que permita actuar con velocidad por medio de las contribuciones de todas las áreas del ayuntamiento. Como procedimiento general, el equipo coordinará las actuaciones sobre el terreno al menos una semana antes, revisará a final de mes todos los desahucios previstos para el siguiente mes, actualizando la información referente a los casos y su situación. Será un equipo versátil y cohesionado que cumplirá funciones muy diferenciadas:

- Recepción de casos y gestión inicial
- Mediación con la propiedad
- Seguimiento y acompañamiento social
- Atención al desahucio
- Búsqueda de realojo
- Atención a urgencias 24 h.

A continuación se categorizan estos ámbitos funcionales, se describe sus parámetros y se recomiendan los perfiles más adecuados para ejercer las funciones:

a) Responsable de recepción de casos y gestión inicial

Espacio de trabajo:	Ventanilla OLV o del servicio específico creado.
Recursos humanos:	Una persona. Adaptar y dimensionar en función del volumen de personas atendidas.
Perfil profesional:	Técnicos de gestión y administración o trabajadoras sociales con experiencia en áreas de vivienda. Se requiere la capacidad para detectar y entender distintas situaciones sociales y un conocimiento de las problemáticas habituales en vivienda del municipio.

a1. Funciones de atención:

- Atención en una ventanilla única de todas las emergencias habitacionales, sea hipoteca, alquiler u ocupación, independientemente del perfil de la propiedad. También puede llegar a conocer el caso por derivación de Servicios Sociales, Policía Local, otra área del Ayuntamiento o Juzgados²².
- Registro de nuevos avisos de lanzamientos y de las solicitudes de atención al archivo informatizado de casos en riesgo de pérdida del hogar compartido con la Oficina Local de Vivienda y Servicios Sociales.
- Coordinación con policía local, ambulancia, bomberos y limpieza para atender a todas aquellas personas afectadas por un desalojo fuera de los horarios de atención al público. Si se trata de un desalojo con fecha abierta, la Ley 12/2023 los considera irregulares²³. La policía local o quien atienda a los desahucios fuera de horario de atención al público debe seguir el protocolo, registro del caso y solicitud de realojo con un servicio de alojamiento de urgencia o estancia limitadas para solicitar el traslado a albergues o viviendas de estancia temporal. De no haber creado este servicio, plantear su implantación o buscar un convenio con un organismo que lo realice, como podría ser un Centro de Urgencias y Emergencias Sociales.
- Primera valoración de una necesidad de acompañamiento social. Serán detonantes de esta decisión:
 - Vulnerabilidad social con deudas altas.
 - Afectación psicológica.
 - Discriminación o violencia.
 - La persona solicitante tiene personas a cargo.
 - Infravivienda o falta de conservación muy acentuada de la vivienda.
- Elaborar un primer perfil del caso (hipoteca, ocupación, alquiler, tipos de propiedad, seguimiento por parte de los servicios sociales o no, presencia de menores y otros perfiles vulnerables, defensa de oficio, etc.) para definir las actuaciones derivadas .
- Dar una primera orientación a la población sobre sus derechos²⁴:
 - No deben abandonar la vivienda sin procedimiento judicial.
 - No deben aceptar ofertas para irse a cambio de importes de dinero.
 - Informar de los derechos estipulados en las leyes de emergencia en la pérdida de la vivienda y las regulaciones sobre los arrendamientos.
 - Facilitar un listado de documentación esencial a aportar para negociar y tratar su caso.

a2. Funciones de gestión:

- Traspaso al ámbito de negociación para contactar con la propiedad.

²² La coordinación con Juzgados es un aspecto esencial ya menudo no sencillo, se abordará en el apartado 5.a

²³ Se prohíben los desahucios abiertos, en la Ley 12/2023, esto quiere decir en fecha abierta, en cual-quiera de sus señalamientos y tipos, incluyendo actualmente alquiler por impago y fin de contrato, ocupación e hipoteca (nuevo apartado 5 del artículo 440 LEC, modificación del apartados 3 del artículo 549, 4 del 675 y 1 del artículo 704 LEC).

²⁴ Esta tarea la realiza también la Plataforma de Afectados por la Hipoteca y el Sindicato de Inquilinas, entre otras muchas asociaciones en defensa del derecho a la vivienda, pero es urgente que la administración pública otorgue este servicio para equilibrar la asimetría informativa en el mercado de la vivienda.

- Traspaso al ámbito de seguimiento para realizar acompañamiento social.
- Diferenciación de la urgencia en cada caso para determinar la necesidad de priorizar por delante de otras solicitudes su negociación y seguimiento social. En este caso, las personas mediadoras de Atención al Desahucio coordinarán las solicitudes y actuaciones de todo el equipo.
- Contacto con juzgados para mejorar la coordinación entre administración y justicia (informatizar demandas, evitar envío de fax, ya que se han sustituido en muchas oficinas municipales desde hace años...).

b) Acompañamiento y atención al desahucio

Espacio de trabajo:	Oficina Local de Vivienda o del servicio específico y trabajo de campo en las viviendas.
Recursos humanos:	Una o dos personas de referencia por cada distrito del municipio, todo el municipio o territorio de referencia. Dimensionar en función del volumen de personas atendidas.
Perfil profesional:	Mediadores/as o trabajadores/as sociales con formación específica en el ámbito de la vivienda.

b1. Funciones de acompañamiento:

- Calendario, plan de trabajo y coordinación de todos los perfiles en riesgo de pérdida del hogar con las actuaciones de negociación con la propiedad y con los referentes de Servicios Sociales
- Valoración definitiva de la situación de vulnerabilidad y la causa del riesgo de pérdida del hogar. Esta tarea puede realizarla la persona o personas que hagan acompañamiento y atención al desahucio si tienen conocimientos en trabajo social, o bien derivar a servicios sociales. Se asignará un referente social si se observa vulnerabilidad con deudas pendientes, afectación psicológica, discriminación o violencia, personas a cargo, infravivienda o falta de conservación de la vivienda muy acentuada.
 - Elaborar o solicitar a referentes sociales el informe de vulnerabilidad social por su relevancia en el procedimiento judicial. Esta tarea puede realizarla la persona o personas que hagan acompañamiento y atención al desahucio si tienen conocimientos en trabajo social, o bien derivar a servicios sociales. Expertos del turno de oficio han destacado que los informes son más efectivos ante el juez si incorporan descripciones cualitativas de la vulnerabilidad y no sólo una serie de datos expuestos en un listado de puntuaciones (checklists).

- Tramitar o solicitar a referentes sociales que tramiten las prestaciones o ayudas de especial urgencia que ofrezca cada comunidad autónoma o agencia de vivienda autonómica. Esta tarea puede realizarla la persona o personas que hagan acompañamiento y atención al desahucio si tienen conocimientos en trabajo social, o bien derivar a servicios sociales.
- Tramitar o solicitar a referentes sociales que envíen las ayudas al pago del alquiler para personas mayores u otras disponibles para colectivos específicos. Esta tarea puede realizarla la persona o personas que hagan acompañamiento y atención al desahucio si tienen conocimientos en trabajo social, o bien derivar a servicios sociales.
- Tramitar o solicitar a referentes sociales que envíen las prestaciones para atender situaciones de pérdida de la vivienda, si existe la prestación. Esta tarea puede realizarla la persona o personas que hagan acompañamiento y atención al desahucio si tienen conocimientos en trabajo social, o bien derivar a servicios sociales.
- Coordinar la presentación de alegaciones por la suspensión del lanzamiento con abogados, o acompañar en las actuaciones legales si la demandada no tiene defensa.
- Solicitar el alojamiento temporal por una situación de emergencia con recursos municipales (en la Mesa Local de Emergencia si se ha creado) y solicitar formalmente vivienda alternativa a la Comunidad Autónoma y/o coordinar un realojo local.
- Preparar un servicio de mudanza en caso de ejecutarse el lanzamiento.
- Negociación con la comitiva judicial el día del lanzamiento. Requerir a la comitiva judicial la suspensión cautelar si no se dispone de una vivienda digna, adecuada y asequible para realojar a la unidad de convivencia.
- Proteger el derecho de la unidad de convivencia a retirar sus efectos personales y, en caso de vivir animales de compañía, velar por la protección de los mismos y el reconocimiento de su condición de animales domésticos, y no bienes inmuebles, que quedan bajo la custodia de sus habitantes.
- Acompañamiento junto a la referente social en todo el traslado hasta el realojo previsto.

b2. Funciones de cohesión comunitaria:

- Intervención en las comunidades de vecinos y vecinas con procesos complejos vinculados a la exclusión residencial, con desahucios de una o varias unidades familiares en un edificio de viviendas. Cooperar con el Equipo de negociación y la Mesa local de vivienda (si existe) para negociar con la propiedad.
- Intervención en las comunidades de vecinos con fenómenos de acoso inmobiliario, por situaciones de renta antigua o aumento abusivo del alquiler.
- Intervención en las comunidades con cierto grado de complejidad, vulnerabilidad económica, suministros pinchados o imposibilitados de pagar las cuotas de la comunidad.
- Intervención en las comunidades donde las demás vecinas quieren que el hogar en riesgo sea desalojado.
- Identificación y acompañamiento en edificios con más de una vivienda ocupada. Aviso prioritario al Equipo de negociación y la Mesa Local de vivienda (si existen) para negociar con la propiedad e iniciar un trabajo comunitario con entidades sociales.
- Identificación de fincas con propietarios desconectados del territorio o difícilmente localizables para iniciar un proceso de negociación y acompañar a los hogares.

c) Responsable de negociación con la propiedad

Espacio de trabajo:	Oficina Local de Vivienda o del servicio específico creado.
Recursos humanos:	Una persona permanente y otras personas temporal o de apoyo del servicio de intermediación de deudas hipotecarias, alquileres u otros (si existen). Dimensionar en función del volumen de personas atendidas.
Perfil profesional:	<ul style="list-style-type: none"> • Jurista/s con experiencia en derecho civil, vivienda y arrendamientos. • Apoyo externo de arquitectos o aparejadores con experiencia jurídica en áreas de vivienda. Pueden ser profesionales autónomos o funcionarios municipales de inspección. • Se requiere un conocimiento específico de las siguientes leyes: <ul style="list-style-type: none"> Normativa estatal: <ul style="list-style-type: none"> – Ley 29/1994, de arrendamientos urbanos. – Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. – Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. – RD-Ley 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. – Ley 25/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social. – RD-Ley 1/2017 de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo. – Ley 5/2019, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario. – RD-Ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. – RD-Ley 11/2020, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19. – RD-Ley 37/2020, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transporte. – Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. – Normativa autonómica en materia de vivienda, exclusión residencial y consumo. – Normativa local en materia de vivienda.

c1. Funciones de atención al hogar y negociación con propiedad:

– Facilitar indicaciones sobre protecciones de derechos fundamentales y derivados de la legislación vigente que el servicio de atención debe dar a las personas que acuden a la ventanilla del OLV o servicio específico.

– Requerir la documentación necesaria en la unidad en riesgo de pérdida del hogar.

– Contactar con la propiedad para buscar acuerdos, especialmente si se trata de un gran propietario, pero también si es un pequeño tenedor.

– Requerir antes de realizar cualquier demanda, que se cumpla la normativa vigente autonómica y estatal en referencia a las personas vulnerables en su vivienda habitual, con la finalidad de activar una intermediación que permita obtener una solución que evite el desahucio.²⁵

²⁵ La Ley del derecho a la vivienda estatal 12/2023 introduce la intermediación previa como requisito para admitir las demandas de desahucio de alquiler, ocupaciones (que van por vía civil) e hipotecarios por parte de grandes tenedores en vivienda habitual de familias vulnerables (Disposición final quinta y Disposición transitoria tercera). Un ejemplo para el caso de Catalunya, es la “Ley Catalana antidesahucios” (Ley 24/2015, artículo 5). Existen otras leyes autonómicas con medidas al respecto: la Ley 2/2017 por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, aplica un alquiler social sólo a los supuestos de ejecución hipotecaria cuando el demandante es una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o una entidad de gestión de activos que resulte adjudicataria del remate (artículo 12), la Ley 5/2018 de medidas urgentes en materia de vivienda de las Islas Baleares incluye una obligación de ofrecimiento de alquiler social que se aplica sólo para los casos de dación en pago y desahucios hipotecarios (artículo 26 bis), y la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda de Navarra establece un mecanismo de alquiler social obligatorio que se aplica en casos de dación, desahucios hipotecarios, de impago de alquiler y por extinción contractual (artículos 88 , 89 y 89 bis).

- Ofrecer mediación por el pago de deudas mediante las prestaciones de especial urgencia si existe la posibilidad.
- Compartir con el Servicio de Intermediación de Deudas de Vivienda, si existe en la comunidad (Alquiler e Hipotecas) la mediación con grandes tenedores.
- Ofrecer a la propiedad la cesión del uso de la vivienda a una entidad social del Tercer Sector o a una empresa pública con una Bolsa de Mediación de Alquiler y la Red de Viviendas de Inserción Social.
- Inspeccionar las áreas delimitadas y los operadores sujetos a tanteo y retracto, y las ofertas para vender la vivienda por la que la propiedad está obligada a informar a la comunidad autónoma si es el caso²⁶.
- Estudios de viabilidad para ejercer el derecho preferente de compra y alquiler social a las arrendatarias. Aprovechar las líneas de ayudas para la promoción y adquisición de viviendas para alquiler social, si existen.
- Hacer efectiva la Ley 12/2023 informando de que, en caso de que el municipio esté declarado con un mercado tenso, no se puede subir el precio del alquiler por encima del anterior contrato y aconsejar la renovación del contrato con el mantenimiento de la renta o bajándola hasta el índice de precios de referencia del alquiler.
- Acompañar las negociaciones que puedan acabar con la firma de un alquiler social hasta el momento de ésta. Prever que habrá que garantizar la habitabilidad y adecuación de viviendas alternativas que se ofrecen.

c2. Funciones de contención del lanzamiento:

- Contactar con el turno de oficio de juzgados para comprobar que está garantizado el derecho a defensa de las personas en riesgo de pérdida del hogar.
- Coordinar la presentación de recursos con el abogado/da de oficio y, en su caso, acompañar en el ejercicio del derecho a cambio de abogado/da con una reclamación que exprese los defectos de la defensa.
- En caso de impago de alquiler, acompañar en la enervación según la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000.
- Instar incidente de suspensión extraordinaria del lanzamiento ante el Juzgado por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica, según la ley 11/2020, y sus prórrogas.
- Presentar a juzgados el informe de vulnerabilidad social para reclamar que la propiedad, en caso de ser un gran tenedor y que la normativa autonómica lo permita, realice una oferta de alquiler social. También, para solicitar la suspensión con arreglo a la disposición 5 del artículo 441 del Enjuiciamiento Civil 1/2000 u otras previsiones normativas. Debe comunicarse, de oficio por el Juzgado, la existencia del procedimiento a los servicios sociales.
- Presentar el escrito de aplazamiento del lanzamiento en base al artículo 704 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000.
- En casos de extrema vulnerabilidad sin alternativa habitacional, acompañar en la solicitud de medidas cautelares al Comité Derecho Económicos Sociales y Culturales (DESC) de la ONU para suspender el lanzamiento y evitar una vulneración del derecho a la vivienda.

²⁶ Distintas comunidades autónomas, como las Islas Baleares, la Comunitat Valenciana o Catalunya (entre otras) han regulado el derecho de tanteo y retracto, o de adquisición preferente, aplicable a distintos tipos de transmisiones (daciones en pago y acuerdos de compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria, compraventas de edificios de vivienda de grandes tenedores o de propiedad vertical de éstos, todo tipo de transmisiones en zonas previamente declaradas etc.).

c3. Funciones sancionadoras:

– Avisar a la propiedad de que las irregularidades en las condiciones de habitabilidad de la vivienda, la cédula de habitabilidad o los derechos fundamentales o los derechos específicos reconocidos en las arrendatarias y otros ocupantes e informar de las implicaciones según cada normativa autonómica²⁷.

- La disposición de la propiedad para llegar a un acuerdo será motivo suficiente para no proceder a la sanción, posibilidad habitualmente prevista en la normativa, si se corrigen los indicios o hechos que motivan una posible sanción. Aunque la propiedad o inquilinos hayan iniciado procedimientos judiciales que les impliquen, la Ley de Enjuiciamiento Civil admite y regula el derecho a la negociación y acuerdos extrajudiciales entre litigantes²⁸, por tanto, es pertinente intentar buscar acuerdos a través de la interlocución y mediación.

– Solicitar a la Agencia de la Vivienda u organismo sancionador correspondiente que inicie un proceso sancionador en los casos en que sea preceptivo.

– En caso de indicios de acoso inmobiliario, concertar con el área de urbanismo una visita técnica (arquitecto/a, aparejador/a) y examinar la vivienda, si no se dispone de la cédula de habitabilidad o no se cumplen las condiciones de habitabilidad mínimas según leyes autonómicas.

d) Dirección

Espacio de trabajo: Ámbito interno de la Oficina Local de Vivienda o del servicio específico creado.

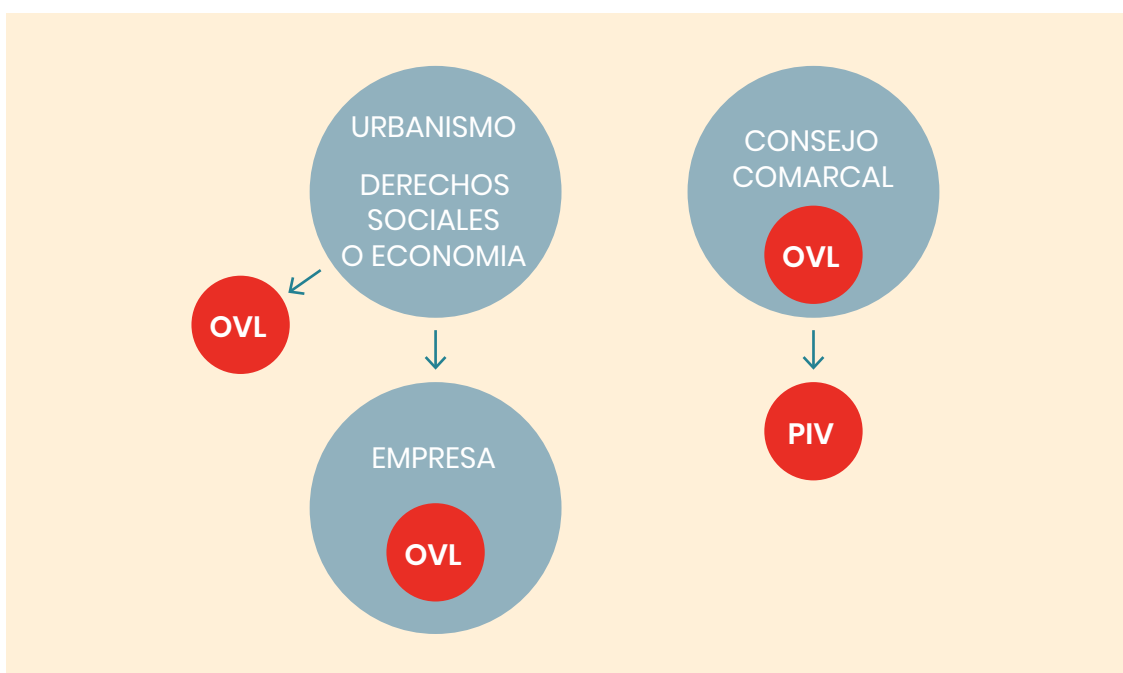


Fig. 5 – Diagrama de organización municipal y conformación del Equipo de atención al riesgo de pérdida del hogar, u Oficina Local de Vivienda que incorpore estas funciones. Elaboración propia.

²⁷ Consultar los Códigos normativos de Vivienda de las distintas comunidades autónomas en los anexos.

²⁸ Artículo 19 de la LEC (Derecho de disposición de los litigantes. Transacción y suspensión).

Recursos humanos: Una persona.

Perfil profesional: Perfil directivo estratégico con experiencia acreditada en gestión de equipos en áreas sociales y formación académica en política de vivienda.

d1. Funciones de Dirección:

– **Implantar un sistema de registro de mediaciones y desahucios en marcha** o ejecutados que permita el acceso general desde diversas instancias municipales.

– **Coordinar la búsqueda de alojamientos.**

– **Coordinar las funciones de todo el equipo con sus distintos perfiles.**

– **Valoración de realojos.**

– **Encargar la redacción de informes trimestrales con número y tipos de desahucios** registrados por la Oficina Local de Vivienda o el servicio específico correspondiente.

3.2 Organigrama del Ayuntamiento y encaje del equipo de actuación en situaciones de riesgo de pérdida del hogar

El equipo de actuación en situaciones de riesgo de pérdida del hogar es multidisciplinar, con formación técnica, social y jurídica, compuesto por un grupo de 1 a 15 personas, en función de las dimensiones del municipio y la emergencia habitacional, que comparte un espacio de oficina con atención al público, y que requiere un presupuesto para la contratación de recursos humanos, la adquisición de viviendas, el arrendamiento de alojamientos, la subvención de cuotas de alquiler, la inversión en obras, traslados de muebles y limpieza, y contratación de servicios de captación, valoración y administración inmobiliaria. Para conformar el equipo de atención al riesgo de pérdida del hogar podremos utilizar el modelo de la Oficina Local de Vivienda o bien idear una nomenclatura específica como ya han hecho otros municipios (SIPER, SIPHO, SIDH, SIPH u otros²⁹). Este equipo podrá estar en directa dependencia del área de gobierno que adjudica el presupuesto necesario, formar parte de una empresa pública creada ad hoc para vivienda o que existía previamente con un presupuesto propio, o ser un servicio mancomunado por distintos Ayuntamientos del Consejo comarcal correspondiente, que proporciona una red asidua de enlaces y respuesta a las Oficinas o Puntos de Información en Vivienda de los municipios que no disponen de capacidad para invertir en un equipo propio.

Es bien sabido que el crecimiento del debate en torno al acceso a la vivienda ha sido un factor determinante para incorporar a los ayuntamientos a equipos que trabajen en este ámbito. Poco a poco, y a medida que la emergencia habitacional desborda las capacidades de atención municipal, los equipos de atención al riesgo de pérdida del hogar toman autonomía sin perder coordinación con otras áreas. Esto ha llevado a diferentes formas de diseñar el organigrama municipal en función de la cronología de la emergencia y la orientación política y técnica concreta:

- Equipo que depende de Urbanismo o Territorio. No es sólo un ámbito de promoción de vivienda de obra nueva, sino que también existen programas de captación de viviendas privadas para hacer alquiler social o unidades de disciplina que inspeccionan el estado del parque en arrendamiento al igual que el uso y urbanización del suelo. Hay que tener muy presente el carácter social de gran parte de las intervenciones y la necesaria coordinación con servicios sociales.

- Equipo que depende de Derechos Sociales. Las situaciones de vulnerabilidad y las demandas de realojo de emergencia se hacen desde instancias sociales, pero es fundamental trabajar también la parte correspondiente a realojo, obligaciones de la propiedad y ampliación del parque público de vivienda. Al mismo tiempo, las políticas a medio y largo plazo de vivienda, piden una visión de ciudad y elementos tradicionalmente vinculados a las áreas de Urbanismo y Territorio, como es el caso de la promoción de vivienda protegida, pero nada invalida que la promoción de vivienda la realice un patronato o instituto municipal que es parte de un equipo de vivienda dentro de Derechos Sociales.

- Equipo incorporado a Hacienda o Economía. Es muy útil para gozar de recursos de realojo y bonificación de rentas, pero quizá demasiado externa a Derechos Sociales y

²⁹ Ver los ejemplos que se presentan en los anexos.

Atención Ciudadana. Si se combina con la modalidad de empresa pública coordinada con Servicios Sociales o de Vivienda, puede tener buenos resultados pero exige una inversión elevada.

- Equipo incorporado en el Servicio de Atención a la Ciudadanía (SAC). Es una modalidad que pone mucho énfasis en la atención pública y procura minimizar el presupuesto de captación y promoción de vivienda. Este sistema dificulta la gestión de los casos en caso de no estar muy bien coordinada con las áreas de servicios sociales y vivienda.

- Empresa pública de vivienda. Aunque dependerá de un área del ayuntamiento, existe la posibilidad de constituir una empresa pública en aquellos casos donde el municipio quiere disfrutar de capacidad de inversión, endeudamiento y gestión sin las restricciones que tienen las administraciones públicas desde la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A pesar de atender a las situaciones de vivienda, el peso de la gestión recae directamente en una empresa pública o una empresa concesionaria que funciona a la vez como promotora y administradora del parque público y la atención ciudadana en materia de vivienda, coordinándose con Servicios Sociales.

4. ¿CON QUÉ? EL ALOJAMIENTO TEMPORAL Y EL PARQUE DE VIVIENDA SOCIAL

No es ninguna sorpresa que muchos municipios no disponen de parques de vivienda social o asequible que den respuesta a la emergencia actual, en comparación con otros municipios europeos donde se han construido muchas viviendas de propiedad pública o existen housing associations que disponen de grandes cantidades de vivienda social. La causa más directa es que, históricamente, las viviendas protegidas han sido de compra-venta y con descalificación a las pocas décadas, pero además hay una producción baja de vivienda protegida después de la crisis de 2008. También faltan vínculos más fuertes con otros promotores de vivienda social que hagan una promoción y gestión eficiente del parque social de vivienda, con cooperativas y entidades sin ánimo de lucro o de lucro limitado. Las políticas para la creación de una estructura local de actuación con un circuito de atención a los desahucios pueden contener el riesgo de pérdida del hogar, pero no evitan la necesidad de disponer de un parque de alojamiento (y realojo). Esta no es tarea fácil si tenemos en cuenta que el ayuntamiento estará afectado por una falta de oferta de vivienda asequible que está en la raíz del problema residencial. Por esta razón es necesario realizar una valoración previa del volumen del parque a promover y después considerar las políticas de mediación, captación y promoción.

4.1 Dimensionamiento de un parque de alojamientos y vivienda con fines sociales

Gracias al consenso ciudadano e institucional sobre las políticas sociales de vivienda, podemos establecer dos criterios a la hora de dimensionar el volumen de viviendas a alcanzar:

- Un dimensionamiento a largo plazo

Si se presta atención a los parámetros obligatorios del Plan estatal de acceso a la vivienda 2022-2025³⁰ y la Ley 12/2023, éstos indican que el número de viviendas destinadas a políticas sociales necesario en veinte años es el equivalente al 20% de los hogares principales en el municipio. En concreto la Ley del derecho a la vivienda estatal establece la necesidad de establecer objetivos específicos en relación con la ampliación de los parques públicos de vivienda (art. 27.1) y recoge que transcurrido un año desde la entrada en vigor de la ley sin que las Administraciones territoriales competentes hayan establecido marcos temporales y metas específicas, se establece como referencia general el compromiso de

30 Consultar: <https://www.boe.es/boe/dias/2022/01/19/pdfs/BOE-A-2022-802.pdf>

alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20% respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado (DT2^a). Cada Comunidad Autónoma, deberá establecer los niveles actuales y a alcanzar gradualmente para los municipios incluidos en los objetivos de aumento del parque asequible.

CCAA	% VPO sobre total	CCAA	% VPO sobre total
Islas Baleares	2,1%	España	5,9%
Canarias	3,0%	Andalucía	6,4%
Cataluña	3,1%	Región de Murcia	6,5%
Castilla y León	3,4%	Castilla-La Mancha	6,6%
Ciudad Autónoma de Ceuta	3,8%	Comunidad Valenciana	7,0%
Galicia	4,2%	País Vasco	8,0%
Ciudad Autónoma de Melilla	4,8%	Comunidad de Madrid	8,7%
Cantabria	4,9%	La Rioja	9,0%
Principado de Asturias	5,3%	Extremadura	9,9%
Aragón	5,5%	Comunidad Foral de Navarra	15,2%

Fig. 6 - Porcentaje de Vivienda de Protección Oficial (VPO) con calificación definitiva 2006-2023 y vigente sobre el número total de hogares principales. Fuente: Elaboración propia. Datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible³¹.

– Un dimensionamiento a corto plazo: Para establecer cuál es la necesidad urgente de re-alojo, es conveniente recurrir a la experiencia de cada municipio y sus fuentes documentales

- a. Base de datos con el número de desahucios registrados en Servicios Sociales, en el Servicio de Atención Ciudadana o en la Oficina Local de Vivienda. En caso de no disponer todavía de este servicio informatizado necesario, será necesario recurrir a los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) que informa trimestralmente de los lanzamientos ejecutados por partido judicial.
- a. Listado de adjudicaciones a la espera de vivienda de la Mesa de Emergencia, si dispone o de vivienda de urgencia social por el municipio o de la mesa local si se ha creado.
- a. El seguimiento social de los casos recientes de desahucio también permitirán entender cuáles son los períodos más habituales de reconducción de los problemas de vivienda y el número de situaciones estructurales de exclusión residencial. Esta temporalidad determina cuáles son las estancias mínimas y máximas en los alojamientos gestionados por el ayuntamiento. A veces esta capacidad de alojamiento viene determinada por el presupuesto local dedicado a cumplir esta función, que varía sustancialmente desde las 48 horas hasta un año entero donde el ayuntamiento se hace cargo de las necesidades básicas y el derecho a una alternativa habitacional de la ciudadanía afectada por el riesgo de pérdida del hogar.

³¹ Habitualmente el indicador de vivienda social más recomendado es el porcentaje de vivienda en alquiler social respecto al total del parque principal de viviendas. No obstante, no existe en España una fuente de datos homologada/oficial que permita comparar este indicador entre CCAA. Además, en la vivienda precio regulado inferior al de mercado ha dominado históricamente tenencias de compra, con períodos de permanencia y de descalificación (pérdida de la regulación legal del precio) distintos en los distintos territorios, Escogiendo el período medio de cualificación más habitual (15 años) y se extrae como indicador comparativo en las CCAA el porcentaje de viviendas totales calificadas definitivamente de protección oficial los 15 años anteriores al último año disponible (2023) respecto el total de viviendas principales.

4.2

Políticas de aumento del parque de alojamientos y viviendas orientadas en el realojo

El siguiente abanico de políticas públicas son ejemplos de una efectiva orientación del gasto municipal en vivienda, ya sea para disponer de alojamiento temporal o para establecer un auténtico parque de viviendas con fines sociales. Sin embargo, las políticas que consideramos mejor orientadas hacia la emergencia y el riesgo de pérdida del hogar podrán, de rebote, ayudar a alcanzar también los objetivos de los planes locales, autonómicos y estatales de vivienda.

Para una mejor comprensión de cada programa y las estrategias generales, se han categorizado las actuaciones de política local de vivienda de la siguiente manera:

- Contención: para abordar la cooperación con el mercado privado con fines sociales y proteger el derecho de tenencia.
- Alojamientos Temporales: para responder a la demanda mínima de alojamientos de emergencia aquí y ahora.
- Alojamientos Definitivos: para aportar una alternativa habitacional digna, adecuada y asequible a los hogares en riesgo de exclusión residencial o que ya han perdido el hogar.
- Adquisición de viviendas: para disponer de un mínimo parque de viviendas locales, así como apaciguar la segregación urbana y la polarización social en los centros urbanos y otras áreas consolidadas mediante la desmercantilización de la vivienda.
- Promoción de viviendas: para orientar el desarrollo urbanístico y la regeneración urbana hacia la creación de un parque público y social de vivienda permanente.

a) Contención: convenios con grandes tenedores, regularización de viviendas ocupadas sin título habilitante y movilización de las viviendas en desuso

Las entidades bancarias, a raíz de la crisis financiera de 2008, recuperaron muchas de las deudas hipotecarias de los hogares con impagos con la obtención de las viviendas en subasta³². Al cabo de unos años, transfirieron la gran mayoría de estos activos a grandes tenedores dedicados al arrendamiento, sean SOCIMIs o sociedades limitadas, vinculados a los conocidos como “fondos de inversión”. Como resultado de esta transformación, se ha producido en las grandes ciudades un proceso de concentración de la propiedad y algunos estudios, por ejemplo para el caso de Barcelona, lo demuestran de forma muy evidente³³.

³² Como no existe en la legislación española la “dación en pago”, muchos hogares, además de la pérdida del inmueble hipotecado, han tenido que seguir pagando una deuda de cuantía considerable no cubierta por la subasta.

³³ Los datos de concentración de la propiedad en Cataluña elaborados por el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona muestra que, en 2023, los propietarios de 5 o más viviendas en alquiler suponen el 4,5% del total de titulares y tienen el 36,3% de los inmuebles arrendados de la provincia de Barcelona (https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2024/07/O23010_Lab_PropietatBCN_2023.pdf). Una investigación del Observatorio DESCA demuestra que los grandes tenedores eran los responsables del 41% de los desahucios del período 2018-2019 en la ciudad de Barcelona, aumentando hasta el 51% durante 2020-2021-2022 (<https://observatoridesc.org/es/quien-desahucia-barcelona-analisis-del-papel-grandes-propietarios-privados-expulsiones-ciudad>).

Esto señala que es posible llevar a cabo una actuación municipal efectiva si se concerta con estos propietarios la contención de muchos conflictos en los contratos de alquiler, la regularización de las viviendas ocupadas sin título habilitante y viviendas en desuso. Las negociaciones se verán beneficiadas por las siguientes políticas:

a1. Ofrecer la concertación de las situaciones de riesgo de pérdida del hogar en viviendas gestionadas por grandes propietarios

Las experiencias con algunos grandes tenedores en municipios han presentado resultados en las negociaciones para mantener un protocolo de interlocución en conflictos de arrendamiento y ocupación sin título habilitante. Estos convenios han permitido la contención de desahucios, la firma de alquileres sociales o la cesión del usufructo de un volumen de viviendas a fundaciones del Tercer Sector Social.

– El contexto social y urbano indica que estos operadores acumulan situaciones de:

- Ocupación sin título habilitante.
- Alquileres sociales derivados de una dación en pago a cajas y bancos desaparecidos, absorbidos, etc.
- Necesidad de inversión en obras de rehabilitación.
- Desuso. Existe a menudo un interés corporativo en reducir la oferta para así incrementar los precios de la vivienda en el municipio.

– El o la concejala de vivienda o la persona responsable del Equipo de vivienda se pondrán en contacto con la dirección de las comercializadoras de vivienda para ofrecer un convenio entre ayuntamiento y grandes tenedores.

– Un convenio eficiente para el ayuntamiento incluirá un compromiso del gran tenedor para:

- **Gestionar los expedientes judiciales** que puedan finalizar en un lanzamiento por causa de impagos de alquiler, extinciones de plazos o de ejecuciones hipotecarias, en cumplimiento de lo que establecen leyes autonómicas.
- **Comunicar a Servicios Sociales y al Equipo de Vivienda**
 - Los procedimientos judiciales que puedan terminar con un lanzamiento.
 - Las fechas de lanzamiento que afecten a viviendas de su gestión.
 - Los requerimientos de documentación que puedan realizar a las personas residentes en viviendas de su gestión, para evaluar la aplicación del alquiler social o del realojamiento obligatorios cuando sea de aplicación de acuerdo con las mencionadas normas o cualquier otra norma estatal o autonómica que regule situaciones similares.
- Estudiar una solución a **casos de residentes sin título habilitante** en viviendas de su gestión, que podría condicionarse a que haya resolución favorable de Mesa de emergencias locales o apoyo de seguimiento social por parte del Ayuntamiento.
- **Consultar con el Ayuntamiento antes de finalizar sin renovación** los contratos de arrendamiento vigentes en riesgo de extinción por impago o fin de contrato.
- En base a toda esta información, **el Ayuntamiento valora la posibilidad de captar parte del parque de vivienda** administrado por grandes tenedores mediante tres modalidades que caen en cada situación:

Ciudades mayores de 200.000 habitantes según porcentaje de viviendas vacías

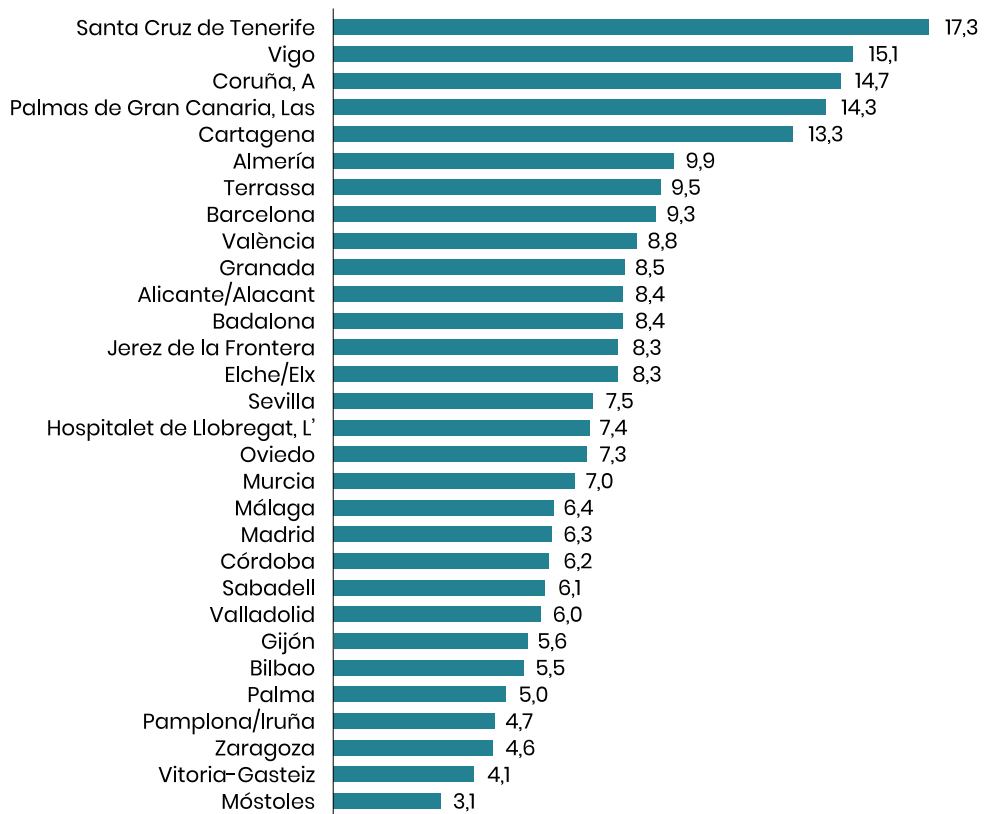


Fig. 7 - Lista de ciudades de más de 200.000 habitantes según porcentaje de viviendas vacías. Fuente: Estimación del Censo de 2021 del INE.

- Alquiler Social para aquellos hogares en situación de vulnerabilidad y según la normativa autonómica.
- Cesión de usufructo a favor del Ayuntamiento o entidad del Tercer Sector Social al amparo de un contrato de arrendamiento asistencial, de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos que regula contratos de duración menor a un contrato de vivienda habitual, habitualmente de tres años, para realizar un seguimiento social y valorar la mejora de las condiciones económicas del hogar. Los cesionarios son el Ayuntamiento o la entidad social y el arrendamiento entre el cesionario y la unidad de convivencia será por una renta correspondiente al 10% de los ingresos del hogar. La diferencia entre el canon pactado por la cesión y el alquiler que paga el hogar deberá cubrirlo el ayuntamiento con una partida presupuestaria.
- Contrato de arrendamiento de vivienda habitual entre la propiedad y el hogar afectado por una duración de siete años según la LAU 29/1994. En cualquier caso, el precio no podrá superar el del anterior contrato o deberá reducirse hasta el índice de precios de referencia del alquiler según la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda en los contratos de arrendamiento de vivienda.
- Se proporcionarán ayudas al alquiler en los hogares para reducir el esfuerzo financiero que supone la vivienda de alquiler. Se realizarán bonificaciones del IBI de las viviendas afectadas por los acuerdos.

a2. Poner en marcha el protocolo de la SAREB con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la cesión y arrendamiento con fines sociales de viviendas provenientes de la reestructuración bancaria en todo el Estado

Hay que tener en cuenta que, desde 2012, la Sareb ha vendido parte de las viviendas con las mejores localizaciones y mejor conservadas³⁴. Anteriormente, se habían puesto a disposición de la administración pública viviendas en la que se ha destacado un deficiente estado de conservación y muchas situaciones de ocupación sin título habilitante. El parque de viviendas que ofrece ahora por Sareb a ayuntamientos se encuentra presumiblemente en el mismo estado que el primer grupo de viviendas que ofreció.

- Sareb cede las viviendas a las entidades locales y el Ministerio asume parcialmente los gastos de la cesión y de los trabajos de rehabilitación y acondicionamiento necesarios para garantizar la habitabilidad de las viviendas. Estos inmuebles serán utilizados en la contención de lanzamientos o realojos.
- Es de gran importancia negociar una cesión de uso de larga duración y, en caso de acordar la adquisición pública o por parte de una entidad social, asegurar su calificación de protección oficial permanente, para garantizar que estas viviendas no devuelven al mercado privado para hacer un uso lucrativo de las ayudas públicas a la rehabilitación.

a3. Regularización de viviendas ocupadas para contener la expulsión y aumentar el parque público de vivienda

Eventualmente, existen muchas situaciones donde los casos de ocupación o alquiler en riesgo de pérdida del hogar se resolverían mediante una adquisición pública de la vivienda y la regularización de las ocupaciones o la asequibilidad de contratos de alquiler.

- Determinadas viviendas pueden ser objeto del derecho de tanteo por parte de administraciones públicas o entidades sociales.
- La comunidad autónoma o el ayuntamiento pueden delimitar áreas de tanteo y retracto donde sea necesario construir viviendas sociales y no se pueda conseguir suelo a partir de cesiones de aprovechamiento, bien con problemática de rehabilitación, o donde haya procesos especulativos, de sobreocupación, de infravivienda o de acoso inmobiliario a controlar. Sin embargo, estas áreas se pueden delimitar en las zonas de influencia de actuaciones urbanísticas de iniciativa pública a efectos de favorecer los realojos.
- Las viviendas adquiridas serán de protección oficial no descalificable preferiblemente y entran a formar parte del patrimonio municipal de suelo y vivienda o el patrimonio de entidades sociales.
- Por el elevado coste de estas actuaciones, es prioritario incorporar herramientas como las líneas de ayudas para la promoción y adquisición de viviendas para alquiler social que pueden ofrecer comunidades autónomas o ayudas europeas.

³⁴ A día de hoy todavía no se ha hecho una auditoría de los bienes e inmuebles en titularidad o gestionados por la SAREB para corroborar que características, localización y conservación del stock que tiene la SAREB de viviendas.



Fig. 8 - Construido por MetLife Insurance Company a finales de los años cuarenta, Stuyvesant Town es la mayor urbanización de Manhattan. En las últimas décadas, los cambios en las leyes de estabilización del alquiler (rents stabilization) condujeron a la conversión de varios miles de unidades a alquileres a precio de mercado libre, como también ha ocurrido en España con la venta de vivienda protegido. Sin embargo, el año pasado un acuerdo entre la ciudad y el nuevo propietario Blackstone condujo a la preservación durante veinte años de 5.000 unidades a precios de renta asequible.

a4. Sanciones y recargos fiscales en pisos vacíos y bonificaciones fiscales en los alquileres de rentas limitadas, mediante ordenanzas fiscales fundamentadas en el Real Decreto-ley 7/2019 y la Ley 12/2023.

Aunque se trata de una medida con poco impacto con los datos disponibles hasta el momento, no deja de ser una herramienta más para movilizar patrimonio en desuso.

– Recargo de hasta un 150% del Impuesto de Bienes Inmuebles en aquellas viviendas vacías desde hace dos años. El recargo se exigirá una vez constatada la desocupación del inmueble en tal fecha, previa audiencia del sujeto pasivo del impuesto y el acto administrativo por el que ésta se declare. Los indicios de desocupación, a regular en esta ordenanza, podrán ser relativos a los datos del padrón municipal, así como a los consumos de servicios de suministro.

– Bonificación de hasta el 95% en la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles de uso residencial destinados a un alquiler de renta limitada por norma jurídica.

– Sanciones administrativas hacia la propiedad por posibles incumplimientos en los casos de pisos vacíos si la normativa lo permite para actuar de oficio en distintas fases de negociación para conseguir que se cumpla la función social de la propiedad.

– Sanciones administrativas hacia la propiedad por posibles incumplimientos del deber de conservación que permite actuar de oficio en diferentes fases de negociación para conseguir que se cumpla la función social de la propiedad y su correcto mantenimiento, siempre que la normativa autonómica lo permita.

b) Alojamientos Temporales: Red local de alojamientos y programas de las Agencias de la Vivienda autonómicas

Es evidente, sobre todo en las áreas de servicios sociales, que el recurso más utilizado en los casos de pérdida del hogar es el alojamiento de estancia corta en pensiones o equipamientos dedicados a la estancia temporal de unidades de convivencia atravesadas por todo tipo problemas sociales. Son alternativas caras y poco adecuadas, especialmente si acaben siendo períodos largos de estancia. De todas formas hay que tener en cuenta algunas experiencias innovadoras o poco extendidas que harían más versátil este ámbito de promoción y captación con herramientas de política local de vivienda:

b1. Utilizar equipamientos municipales de alojamiento temporal como albergues o residencias

El sobre coste que supone contratar servicios de alojamiento en el mercado privado sitúa las propuestas para constituir albergues municipales en una posición más favorable para la fiabilidad de este recurso y el mantenimiento de un presupuesto adecuado y transparente. Es éste el caso del Centro de Atención Temporal a Familias (CATAF) en la ciudad de Barcelona.

– Gestión de centros de alojamiento de propiedad pública:

- Se puede activar esta medida en caso de que el Ayuntamiento disponga de alojamientos colectivos, albergues o residencias, o solicite a otra administración pública la cesión de un edificio destinado y calificado para este uso.
- Servicios Sociales puede gestionar el centro de estancia limitada o bien licitar una gestión directa.

– Transformación de edificios de propiedad municipal para la calificación de alojamiento temporal o vivienda dotacional para colectivos vulnerables en situación de exclusión residencial.

- Aunque no suele considerarse incorporar a la labor del realojo los inmuebles de titularidad pública no calificados de vivienda, se puede adaptar una estructura para este uso.
- Habrá que llegar al acuerdo político del pleno del ayuntamiento para recalificar este inmueble como equipamiento dotacional destinado al alojamiento o vivienda.
- Se realizará o licitará la redacción de un proyecto ejecutivo de rehabilitación que adecue la arquitectura original a la normativa autonómica y local en materia de alojamientos y vivienda y sobre condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad).
- Se licitará la obra de rehabilitación, preferentemente con elementos prefabricados que agilicen la obra.
- Aunque no suele considerarse incorporar a la labor del realojo los inmuebles de titularidad pública no calificados de vivienda, se puede adaptar una estructura para este uso.

b2. Licitación de un servicio urgente de alojamientos privado que se proporciona a demanda, orientado a comercializadoras turísticas, hoteles, apar-

tahoteles y pensiones dentro del municipio

La mayoría de municipios entrevistados en proyectos anteriores han utilizado estos servicios por medio de opciones más formales y otras más informales, pero a la larga deben abandonarse por su alto coste y poca adecuación de los alojamientos en un hogar. Se recomienda utilizarlos de forma paralela y concreta en el tiempo, como medida de contingencia mientras se preparan otro tipo de respuesta para los realojos.

- Este tipo de contratos se pueden establecer por una duración de un año y permiten disponer de un realojo de emergencia en las unidades de convivencia afectadas por la ejecución efectiva de un lanzamiento.
- A partir de los datos recogidos, el presupuesto anual aproximado por este concepto varía entre 300.000 y 1.000.000 de euros en función de la dimensión del municipio y del servicio.
- La viabilidad de estas pujas están supeditadas a la presencia de albergues, hoteles de apartamentos o residencias en el mercado privado dentro del municipio.

b3. Programas para la captación de todo tipo de alojamientos del mercado privado (viviendas, edificios de viviendas o habilitados para cumplir los requisitos de alojamiento, aparthoteles, etc.)

Se fomentará la creación de programas especiales con ayudas autonómicas para la captación de alojamientos que permitan hacer frente a la emergencia habitacional. Si la comunidad específica dispone de tal política pública, el Ayuntamiento firmará su adhesión al programa.

- El Ayuntamiento debe buscar una vivienda o hotel de apartamentos que esté disponible en el mercado privado, adecuado para entrar a vivir y con cédula de habitabilidad. Se negociará con la propiedad su inclusión en el programa y una vez acordado con la propiedad, el Ayuntamiento debe elevar la solicitud al gobierno de la comunidad autónoma que deberá realizar una inspección.
- La Agencia de la Vivienda autonómica formalizará un contrato de arrendamiento con la persona propietaria de la vivienda conforme a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, por una duración de cinco años si es persona física, o de siete años si es persona jurídica.
- El importe máximo de la renta mensual de los contratos de alquiler se ajustará a los límites establecidos por la Ley 12/2023, de 23 de mayo, por el derecho a la vivienda en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de viviendas. En el momento de la firma, la Agencia autonómica o el órgano competente tramitará el pago en una sola vez de la renta de los primeros dieciocho meses de contrato y la fianza. Transcurridos los primeros dieciocho meses, la Agencia podrá desistir libremente del contrato sin tener que indemnizar al propietario de la vivienda. En el caso de los hoteles apartamentos, la “Agencia de la Vivienda” arrendará las unidades de alojamiento por una duración máxima de dieciocho meses.

c) Alojamientos Definitivos: cesión de Pisos Vacíos, Bolsa de Mediación y la Red de Viviendas de Inserción Social

La estancia limitada en alojamientos de gestión municipal o privados está orientada a abordar la emergencia y dar tiempo suficiente a la administración local de valorar un alojamiento adecuado. Pero debido a la falta estructural de vivienda social, sólo podrá promoverse con urgencia mediante la captación y concertación con las entidades sociales y propietarios de viviendas. A menudo los o las propietarias accederán a participar en el realojo de larga duración si se ofrecen ciertas condiciones de seguridad en el cobro de las rentas o líneas de financiación por la rehabilitación de sus viviendas. Existen experiencias de colaboración público-privada en diferentes municipios desde 2014 donde se valoran los realojos con un fondo de vivienda social y también opciones de vivienda asequible para las personas que demandan vivienda protegida.

Se valorará como volumen óptimo de viviendas a captar la cifra equivalente al número de lanzamientos anual más reciente que no esté cubierto por el parque de vivienda pública de alquiler social, logrando así una bolsa que sustituya completamente cualquier gasto en alojamiento temporal. La diferencia principal entre la Bolsa de Mediación y el programa de Cesión es que mientras la Bolsa interviene en los contratos entre las personas propietarias que ponen su piso a disposición de la Bolsa y las personas inscritas en el registro de VPO; en el programa de Cesión, la propiedad cede su vivienda a la administración y ésta contrata, directamente, con las personas de la Mesa de Emergencia o lista demandantes de vivienda de urgencia por medio de un arrendamiento asistencial. La Red de Viviendas de Inserción Social servirá para representar a este conjunto de cesiones.

c1. Cesión de Pisos Vacíos

– La Cesión de Pisos Vacíos se basa en:

- Inspeccionar y valorar los costes de rehabilitación de la vivienda vacía y realizar una oferta de canon mensual. El canon que el ayuntamiento pagará a la propiedad debe estar por debajo del índice de precios de referencia del alquiler.
- Deducir una carencia del canon por la financiación del 80% de las obras de rehabilitación y subvencionar un 20% de las obras.
- Obtener el derecho de usufructo de la vivienda por una cesión de uso de mínimo de cinco años.
- Iniciar obras y ofrecer la vivienda a la Mesa Local de Emergencia con una fecha DE disponibilidad y parámetros de ocupación máxima y accesibilidad de la vivienda.
- Realojar unidad de convivencia que ha perdido el hogar y realizar un arrendamiento asistencial de mínimo de tres años con un alquiler en función de sus ingresos ponderados.
- Realizar todos los mantenimientos menores de la vivienda y comunicar a la propiedad la necesidad de asumir grandes obras, aunque la rehabilitación inicial debería ayudar a evitar cualquier obra futura.
- Bonificación del IBI de las viviendas afectadas por los acuerdos.

– A pesar de ser un programa orientado a captar viviendas vacías, es muy conveniente allá donde haya que evitar el riesgo de pérdida del hogar de las actuales ocupantes en

un proceso de desahucio. Se dispondrá de medidas para resolver los conflictos por medio de una cesión de la vivienda.

- Una vez finalizados los contratos de mínimo cinco años por la cesión habrá que negociar con la propiedad para renovar los acuerdos y evitar que la unidad de convivencia deba volver a ser realojada.

c2. Bolsa de Mediación para el alquiler social

- La Bolsa de Mediación se basa en:
 - Inspeccionar y valorar costes de rehabilitación de la vivienda vacía y realizar una oferta de precio intervenido de alquiler mensual. El alquiler que las demandantes de vivienda protegida pagarán a la propiedad debe estar por debajo del índice de precios de referencia del alquiler.
 - Subvencionar las obras de rehabilitación de la vivienda. Se ha observado el presupuesto medio por obra en estos programas y es necesario limitar este coste con una subvención máxima de 12.000 €. Algunos municipios han limitado a 5000€ y otros a 20.000€.
 - Completar obras y ofrecer la vivienda a las personas solicitantes de vivienda protegida.
 - Intervenir en la firma de un contrato de arrendamiento de vivienda habitual entre privados de acuerdo con la LAU 29/1994. Garantizar el cobro de las rentas de alquiler por una duración de 6 a 12 meses.
 - Bonificación del IBI de las viviendas afectadas por los acuerdos.
- Se deberá dimensionar la Bolsa para ofrecer vivienda asequible a un amplio abanico de colectivos excluidos del mercado de alquiler por el aumento de los precios por encima de sus ingresos o por la discriminación de los agentes inmobiliarios.
- A pesar de ser un programa orientado a captar viviendas vacías, puede ser conveniente donde sea necesario evitar el riesgo de pérdida del hogar de las actuales ocupantes en un proceso de desahucio. Se dispondrá de medidas para resolver los conflictos mediante una posible inclusión de la vivienda en bolsa.
- Muchos pequeños propietarios llevan años con una vivienda vacía y no pueden ofrecerla para alquilar por su falta de capital de inversión en la adecuación o por miedo a la morosidad del arrendatario. A menudo la bolsa acumulará contratos con estos pequeños propietarios por la propensión de éstos a fidelizar con el ayuntamiento ante las buenas condiciones que ofrece el programa en la garantía de cobro de rentas, la financiación y subvención de obras de rehabilitación y el mantenimiento ordinario durante el contrato. Este sector de particulares considerará las ayudas municipales como un aval público del arrendamiento y mejora a medio plazo de su patrimonio.

c3. Red de Viviendas de Inserción Social

La Red de Viviendas de Inserción Social (RVIS) es una herramienta usada por algunas Comunidades Autónomas con distintas denominaciones, que tiene un valor representativo de la labor en materia de vivienda que realizan las entidades sociales por medio de un registro público de la Agencias de Vivienda autonómicas donde reciben una pequeña aportación por cada vivienda de la red. Permite cuantificar una parte del parque de viviendas con fines sociales.

- Para facilitar una modalidad público-privada más flexible del parque de alojamientos

definitivos se coordinará el registro y disponibilidad del parque de viviendas con fines sociales de Cataluña. Si una propiedad cualquiera lo solicita, la red aplicará el siguiente programa:

- Evaluará el cumplimiento de los requisitos sociales.
 - Financiará o subvencionará parte de la estructura en recursos humanos y material para realizar el trabajo social y administrativo.
 - Aportará una subvención por cada vivienda incorporada a la RVIS.
- En caso de que un municipio no tenga experiencia en la gestión de un parque social o una bolsa, puede externalizar a una entidad de la RVIS ciertas funciones de una empresa municipal o la Oficina Local de vivienda. Por medio de contratos menores o licitaciones, se pueden traspasar las siguientes tareas:
- Trabajo social de acompañamiento en las unidades de convivencia realojadas.
 - Captación de viviendas sociales para el realojo definitivo.
 - Valorar gastos mínimos en la captación de las viviendas con un equipo técnico
 - Firmar contratos de cesión en uso de las viviendas.
 - Solicitar incorporaciones de viviendas en la Bolsa de Mediación o creación de un convenio paralelo con dotaciones de financiación similares a la bolsa.
 - Cumplimiento de los protocolos para la valoración de las solicitudes de realojo.
 - Gestión administrativa de las subvenciones de la Bolsa de Mediación de Alquiler Social.

d) Adquisición de vivienda: el derecho de tanteo y retracto y la compra estratégica de bienes inmuebles para detener la pérdida del hogar y aumentar el parque público

Hay muchas situaciones de emergencia en el parque de vivienda de titularidad privada que pueden y deben ser resueltas mediante un alto grado de desmercantilización para afrontar el contexto de falta de asequibilidad que han generado las políticas habitacionales de la última década. La apuesta por el parque de vivienda pública de alquiler debe ser prioritaria. Esto contribuirá a disponer de realojo definitivo a la vez que promoverá la vivienda de titularidad pública, allá donde sea necesario apaciguar las situaciones de emergencia habitacional y expulsión vecinal. En conjunto, son políticas que dan soluciones a distintos objetivos y contribuyen a combatir la segregación urbana y la polarización social en los centros urbanos. Por medio de las actuaciones de promoción se podrá definir el modelo de tenencia después de la adquisición. En cualquier caso se presentan a continuación las herramientas para adquirir los bienes:

d1. Ejercicio del derecho de tanteo y retracto para aumentar el parque público de vivienda

Tener un parque de alojamiento prestado por propietarios privados para dar respuesta a las situaciones de pérdida del hogar tiene un alto coste. Es necesario reflexionar sobre la

viabilidad financiera y el cumplimiento de los objetivos objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales de estas medidas temporales. Por ello, la adquisición de viviendas para generar un parque público tiene un valor estratégico más allá de los precios de la vivienda actuales y las restricciones al gasto público.

- El Gobierno autonómico o el ayuntamiento pueden delimitar, en base a la normativa de referenciam áreas de tanteo y retracto donde sea necesario construir viviendas sociales y no se pueda conseguir suelo a partir de cesiones de aprovechamiento, bien con problemática de rehabilitación, o donde haya procesos especulativos, de sobreocupación, de infravivienda o de acoso inmobiliario a controlar. Sin embargo, estas áreas se pueden delimitar en las zonas de influencia de actuaciones urbanísticas de iniciativa pública a efectos de favorecer los realojos.
- Las viviendas de protección oficial de titularidad privada también están sujetas al derecho de tanteo y retracto por parte de administraciones públicas o entidades sociales dedicadas a la promoción de vivienda., en muchas de las legislaciones autonómicas
- Las viviendas adquiridas deberían ser de protección oficial permanente y entrar a formar parte del Patrimonio Municipal de Suelo y Vivienda o se pueden adquirir con una alianza con las entidades sociales.
- Por el elevado coste de estas actuaciones, es prioritario incorporar herramientas como las líneas de ayudas para la promoción y adquisición de viviendas para alquiler social mediante financiación pública.

d2. Expropiación de edificios o unidades de viviendas a justiprecio

Es necesario explorar las diversas disposiciones legales que regulan el acceso de las administraciones públicas al derecho de uso o de propiedad de viviendas para hacer cumplir su función social.

- Instrumento con el que la administración puede adquirir un suelo o un inmueble a cambio de un justiprecio (precio reglado inferior al de mercado), previa declaración de utilidad pública de la actuación.
- En base a distintas normativas de vivienda o de urbanismo, como es el caso del mantenimiento de viviendas en desuso; se puede legitimar la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, con el fin de aumentar el parque público de viviendas³⁵.

d3. Permuta de solares de titularidad pública en sectores de desarrollo para obtener edificios o unidades de vivienda privada en zonas consolidadas

Cuando los ayuntamientos no podían afrontar el coste de la promoción de vivienda pública sobre reservas de suelo a tal fin, ha sido tradicional permutar los suelos públicos a promotores privados con contraprestaciones dinerarias que aumentarían la liquidez del consistorio. En estos casos el ayuntamiento debe considerar su necesidad de disponer de viviendas ya terminadas con carácter inmediato.

- Instrumento que permite a la administración obtener bienes inmuebles (edificios o viviendas) en ámbitos con problemáticas de exclusión residencial o riesgo de pérdida del hogar a cambio de otorgar suelos en nuevos sectores. El ayuntamiento podría preferir dar en venta los suelos no desarrollados para incorporar nuevas viviendas al patrimonio público y realizar la rehabilitación, en su caso.

³⁵ Por ejemplo, en cumplimiento de la Ley 18/2007 (art.40-43), el Decreto 305/2006 -Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña- (art.208-214), la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda de Euskadi (art. 63 y 72) o la propia Ley española de expropiación forzosa.

- Habrá que buscar agentes inmobiliarios con vivienda en propiedad en estas áreas de exclusión residencial y que estén interesados en desarrollar nuevas promociones, pero que no disponen de suelo.

e) Promoción de vivienda: política del suelo, regeneración urbana y promoción de vivienda protegida.

Los diferentes problemas sociales que atraviesan la pérdida del hogar tienen un claro detonante en la segregación y polarización social que fomenta el mercado del suelo y la vivienda. Para combatirlas desde el ámbito tradicional del promotor público, deberá actuar sobre el suelo, avanzar en la regeneración urbana y ser constante en la promoción de vivienda social. Por la falta estructural en España de un volumen de viviendas de alquiler cercano a la de otros países de la Unión Europea, es urgente que todas las promociones de vivienda pública o vivienda de protección oficial se realicen en régimen de alquiler y dejar atrás cualquier opción de promover por compraventa. Por esta razón será conveniente calificar siempre que se pueda todas aquellas viviendas nuevas o adquiridas como viviendas de protección en régimen especial, modalidad que sólo permite el arrendamiento. Más concretamente, constatamos que la compraventa no desempeña ninguna función sobre la atención a los sectores poblacionales en riesgo de pérdida del hogar o favorece las actuaciones municipales en este ámbito.

Los ámbitos de planificación y actuación para la promoción de vivienda son los siguientes:

e1. Política de suelo

El suelo captura las plusvalías derivadas del aumento de precios de la vivienda. Por tanto, una política de vivienda es, en esencia, una política del suelo. Diseñar estrategias para desarrollar los suelos urbanizables y destinar las reservas de suelo a vivienda pública y comunitaria de alquiler permite prever una atención a la crisis de la vivienda desde el inicio.

- Expropiación de los sectores de suelo urbanizable. La expropiación de los suelos que deben convertirse en urbanizables permite desde 1956 constituir bancos de suelo público con capacidad efectiva de incidir en el mercado.
- Obtener las reservas obligatorias de suelo para la construcción de vivienda protegida previstas por las leyes autonómicas.
 - Inventariar estos suelos, cuantificar el volumen de vivienda que pueden aportar y que las previsiones contenidas en el planeamiento se cumplan. Las viviendas desarrolladas en estas reservas de suelo serán públicas o comunitarias, con una protección permanente hasta alcanzar los principios de solidaridad urbana y en régimen de alquiler.
 - Destinar las reservas de suelo obtenidas por cesión obligatoria en propiedad pública con los siguientes regímenes:
 - El 80% del suelo público será destinado a alquiler
 - El 20% del suelo público estará sujeto al derecho de superficie para:
 - Cooperativas de vivienda en cesión de uso
 - Fundaciones sin ánimo de lucro del Tercer Sector
 - Comunidades mixtas de usuarios, entidades financieras y ayuntamientos o entidades sociales. Este modelo no se ha experimentado todavía y sería

un programa de prueba, pero es un motivo para innovar con un fondo de inversión pionero en el establecimiento de nuevas comunidades financiadas por bancos éticos o banca pública, como también subvencionadas por el ayuntamiento para así promover edificios autogestionados en propiedad público-comunitaria. La propiedad será siempre de este fondo compartido y se estudiará su viabilidad y mantenimiento con créditos, subvenciones y cuotas comunitarias. Es un modelo mixto muy habitual en países anglosajones que ha permitido la desmercantilización por medio de la cooperación de agentes diferentes que evitan que todo el peso de la promoción recaiga sobre el ayuntamiento.

- Recuperación para la colectividad de las plusvalías derivadas de las rehabilitaciones y las grandes intervenciones urbanas de iniciativa pública:
 - Evitar la apropiación privada de ganancias que no hubieran sido posibles sin una aportación sustantiva de recursos públicos.
 - Combatir las expectativas y moderar aumentos de precios.
 - Delimitar áreas de tanteo y retracto en todos los ámbitos.
 - Utilizar la figura del censo enfiteútico sobre las fincas que ven incrementar de forma extraordinaria su valor por encontrarse en un área de intervención urbanística.

e2. Política de regeneración urbana

Diferentes problemas como la degradación del parque de vivienda o el acoso inmobiliario asociado a la especulación deben afrontarse como una oportunidad de fomentar la cohesión urbana, aumentar el parque público de vivienda y mejorar la habitabilidad en los hogares. Es en esta política donde podremos dar respuesta a las problemáticas comunitarias detectadas por el equipo de vivienda o las entidades locales.

- Crear un fondo para nuevos planes de regeneración urbana, dotado con recursos locales, metropolitanos, provinciales, comunitarios, estatales y europeos.
- Las intervenciones de rehabilitación tendrán que ser destacadas por su transversalidad e integralidad, la implicación de la ciudadanía, la cooperación interadministrativa, la evaluación de los resultados y el liderazgo público en la gestión de las transformaciones.
- Delimitar todos los ámbitos de rehabilitación urbana como Área de rehabilitación integral (ARI), un programa de ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación que financia las actuaciones en tejidos residenciales delimitados en el medio urbano y rural, recuperando funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales que precisen la rehabilitación de sus edificios, viviendas y espacios públicos, procurando la mejora de las condiciones de habitabilidad, seguridad, accesibilidad y eficiencia energética y fomentando la utilización de energías renovables. (Artículos 45 a 48 del RD 2066/2008). Las ARIS tendrán que ser declaradas por el gobierno de la comunidad autónoma, que los edificios tengan una antigüedad superior a diez años, destinar las viviendas a domicilio habitual y permanente del propietario o el arrendamiento durante cinco años.
- Adquisición pública de edificios para la gestión público-comunitaria o cooperativa de un espacio residencial: Se pactará la gestión y rehabilitación comunitaria por el pago de una renta baja y así se fomentan comunidades donde disminuye el riesgo de pérdida de la hogar. La degradación es el estadio previo a la gentrificación y el aumento de los precios de la vivienda. La estigmatización y el acoso inmobiliario deben erradicarse conservando la estructura social de los barrios en los siguientes procesos:
 - Adquirir inmuebles por expropiación o tanteo y retracto en áreas de rehabilita-

ción. También podrá proponerse la cesión de uso entre propiedad y ayuntamiento. Se contará con las líneas de ayudas para la promoción y adquisición de viviendas para alquiler social

- Reunir este capital social (equity), sea suelo o edificaciones, ceder la gestión del uso y mantenimiento de las viviendas a la cooperativa con una calificación protegida en régimen especial, para garantizar que sólo se dediquen a alquiler.
- Establecer contratos o convenios entre ayuntamiento y la comunidad:
 - Derecho de superficie³⁶ por la gestión del inmueble a una cooperativa de cesión de uso, fundación sin ánimo de lucro o asociación. Se delega el trabajo comunitario y la rehabilitación autogestionada y se mantiene la asequibilidad con cuotas bajas en contraprestación por la gestión del inmueble. La cesión se realiza por un máximo de 75 años.
 - Contratos o convenios del tipo “Masoveria urbana”³⁷ por el intercambio de rentas por obras de rehabilitación del inmueble. Se arrienda el inmueble por una renta baja o simbólica durante un tiempo que se adapte a la duración de la obra y el tiempo que convenga a ambas partes para llevar a cabo la rehabilitación, realizar el seguimiento de las actuaciones y disfrutar - decir del inmueble.

e3. Promoción de vivienda social

La construcción de vivienda social es una de las tareas más complejas y costosas de una política local de vivienda pero muy necesaria. En el contexto actual de bajada de la construcción de viviendas en el ámbito público y privado, es necesario considerar la colaboración público-comunitaria para poner en marcha la construcción de un parque de vivienda social diversificado en tipologías y consistente en su ritmo de producción.

- Construcción de vivienda pública en suelo público.
- Construcción de vivienda protegida permanente en suelo privado.
 - La acción de la administración pública sobre el suelo privado puede ser más adecuada si se hace uso de la prefabricación para ejecutar con rapidez, ocupar las viviendas y cobrar cánones o rentas antes que en una construcción tradicional.
- Construcción de vivienda pública-comunitaria.

La promoción de vivienda de nueva construcción requiere un importante volumen de inversión y la restricción en el endeudamiento de las administraciones públicas a menudo hace necesario contar con la aportación de capital privado. Las opciones más habituales para colaborar fuera del ámbito público son convenios o pujas en:

- Operaciones público-comunitarias para establecer el derecho de superficie del suelo público o privado a cooperativas de vivienda y fundaciones sin ánimo de lucro que promueven viviendas en cesión de uso o alquiler para facilitar el acceso de colectivos vulnerables o realizan realojos de emergencia.
- Fondo de inversión en vivienda social (Housing Development Fund Corporation) con

³⁶ El derecho de superficie se regula en los artículos 53 y 54 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y también resultará de aplicación la normativa urbanística de las comunidades autónomas.

³⁷ Para más información, consultar: <https://www.diba.cat/es/web/hua/masoveria>. La masovería es una práctica habitual en el campo catalán: se trata de una fórmula habitual en Cataluña donde los agricultores acordaban con los propietarios de la tierra trabajarlas a cambio de una cantidad de los beneficios que diese la explotación y con el derecho a vivir en una vivienda de la finca. Aplicada al contexto actual, el propietario de un edificio o vivienda desocupada cede el derecho a vivir en su propiedad a una persona o grupo de personas que a cambio de no pagar alquiler, se comprometen a reformar y/o mantener la vivienda en buenas condiciones.

aportaciones del ayuntamiento, entidades financieras y entidades comunitarias para adquirir suelos e inmuebles que formen propiedades tripartitas (community land trusts) y garantizan la desmercantilización del suelo. Aún no disponemos de muchos ejemplos en nuestra geografía, pero en EE.UU. y Reino Unido son instituciones históricas (desde principios del s. XX) para hacer asequible la vivienda a colectivos excluidos del acceso a la vivienda y socialmente vulnerables.

- Constitución de sociedades público-privadas destinadas a promover vivienda asequible bajo el impulso y liderazgo público. Es el caso de Vivienda Metròpolis Barcelona (HMB)³⁸, que ha adjudicado la colaboración dentro del consorcio en CEVASA (Compañía Española de Viviendas en Alquiler, SA) para construir vivienda de alquiler asequible en derecho de superficie en suelos públicos del Área Metropolitana de Barcelona y asegurar la titularidad pública de estas viviendas.

38 Consultar: <https://www.amb.cat/s/es/web/habitatge/habitatge/hmb.html>

5. ÓRGANOS DE DECISIÓN, ORDENANZAS Y REGÍMENES INTERNOS

Conocer las funciones y disponer de recursos para combatir el riesgo de pérdida del hogar no son suficientes sin marcos normativos, ordenanzas reguladoras y estructuras de rendimiento de cuentas. El ayuntamiento deberá implantar normas de funcionamiento interno para organizarse, prestar la atención de la ciudadanía y cooperar con otras administraciones y entidades. Los ejes habituales son la coordinación con los juzgados, la policía local y autonómica, por un lado; y la valoración social, la transferencia de recursos, la participación ciudadana, las administraciones supramunicipales y las políticas estratégicas por otro.

a) Protocolos con grandes tenedores, juzgados, policía local entidades sociales y administraciones públicas

a0. Internos (ayuntamiento):

- Protocolo de solicitud de realojos del Equipo de Vivienda.
- Protocolo de valoración y adjudicación de la Mesa Local de Emergencia.

a1. Grandes Tenedores:

- Convenios de gestión de expedientes judiciales que puedan finalizar en un lanzamiento.
- Protocolo de comunicación con Servicios Sociales y Oficina Local de Vivienda.
- Compromiso de mantenimiento de los contratos de arrendamiento vigentes en riesgo de extinción.
- Ordenanza por la mediación en la bolsa de alquiler y contratos con el ayuntamiento, con una regulación de las duraciones y bonificación de rentas en los contratos.

a2. Juzgados y abogados:

- Actualización o impulso de protocolos judiciales para la comunicación entre el Juzgado y las administraciones en situaciones de lanzamientos³⁹.

³⁹ Aunque probablemente existen Protocolos como los mencionados en distintas Comunidades Autónomas, se facilitan como ejemplos -mejorables- los de Catalunya y el específico para la ciudad de Barcelona, aprobados y firmados por el TSJ, la Generalitat y las administraciones locales en el 2013: <https://www.icab.cat/export/sites/icab/.galleries/documents-noticies/2013/protocol-d-execucio-de-les-diligencies-de-llan-ament-als-partits-judicials-de-catalunya.pdf>, <https://www.icab.cat/export/sites/icab/.galleries/documents-contingut-generic/protocolo-de-ejecucion-de-las-diligencias-de-lanzamiento-en-barcelona.pdf>

- Unificar la notificación de mediaciones y lanzamientos en un solo protocolo del Departamento de Justicia de la comunidad autónoma correspondiente.
- Conseguir interlocución directa con los juzgados del municipio para conocer información sobre lanzamientos en situaciones vulnerables.
- Corrección de las disfunciones del turno de oficio. Formaciones, foros para compartir tipos de escritos y recursos, intercambio de novedades legislativas y cómo usarlas para detener desahucios.
- Protocolo de trabajo en torno al derecho a defensa entre asociaciones como la PAH, el Sindicato de Inquilinas e Ilustre Colegio de la Abogacía del municipio o provincia para coordinar las actuaciones de los actores que prestan justicia gratuita y las asociaciones que defienden la permanencia residencial de personas afectadas en todo el proceso judicial.

a3. Juntas de seguridad local:

- Coordinar policía local, autonómica y ayuntamiento.
- Protocolo sobre los derechos fundamentales en situaciones de desalojo o desahucio.
- Protocolo sobre el derecho a realojo que ampara a la persona afectada.
- Protocolo de funcionamiento y derivación en la atención 24h de emergencias cuando la Oficina Local de Vivienda está cerrada. En este sentido, se puede consultar el Protocolo de desalojos extrajudiciales elaborado por el Observatorio DESCAs y la Cooperativa Iacta⁴⁰, para incorporar los principios a un protocolo municipal de atención en todos los casos de desalojos irregulares.

a4. Entidades Sociales que realojan:

- Protocolo de coordinación en los realojos destinados a la Mesa Local de Emergencia que se realizan con el patrimonio o concertación del Tercer Sector.
- Protocolo de seguimiento social realizado por entidades sociales del Tercer Sector en hogares donde se ha externalizado desde Servicios Sociales esta labor.
- Convenio de colaboración con las entidades que realojan y ofrecen vivienda social (Bolsa de Mediación, Red de Vivienda de Inserción Social, Servicio de Atención, Colegio del Trabajo Social). Hay que estipular todas las partidas que estén subvencionadas para hacer viables estos programas.

a5. Asociaciones en defensa del derecho a la vivienda

- Interlocución entre ayuntamiento, entidades sociales y abogados de defensa para introducir casos que requieran mediación o suspensión del lanzamiento.
- Protocolo de expedición de informes de vulnerabilidad social, para ayudar a las entidades sociales a acreditar la vulnerabilidad de los hogares afectados en diferentes procesos, compartiendo la labor de representación.
- Promoción comunitaria de proyectos de vivienda.
- Protocolo de la Mesa Municipal de Vivienda.

⁴⁰ Consultar en:

<https://observatoridesc.org/sites/default/files/publication/files/protocolo-desalojo-extrajudicial-cast.pdf>

a6. Consejos Comarcales, Diputación, Área Metropolitana, Gobiernos autonómicos y Gobierno del Estado:

- Protocolo e infraestructura por la centralización de datos de mediación y desahucio en todo el territorio.
- Convenio para la gestión y financiación de una Bolsa de Mediación de Alquiler Social.
- Adscripción a programas autonómicos de vivienda.
- Convenio de cesión de viviendas de la Sareb y creación de un fondo común con financiación de la Unión Europea y el Estado.
- Convenio para la cesión de reservas de suelo propiedad del Ministerio de Fomento.

b) Mesa local de emergencia o mesa de urgencia (si existe)

Un espacio para una interlocución y gestión estable sobre la mediación y el realojo. Las personas en riesgo de exclusión residencial por encontrarse en situaciones de vulnerabilidad y de emergencia económica y social, pueden solicitar por sus propios medios o a través del acompañamiento de profesionales públicos designados de los Servicios Sociales o de Vivienda, el realojamiento en la mesa de emergencias municipal, si el ayuntamiento tiene una propia. A través de los planes de trabajo y las propuestas de ayudas y realojamiento que formule la estructura municipal de Servicios Sociales y la Oficina Local de Vivienda, la Mesa local cumplirá las siguientes funciones:

- Valoración de realojos solicitados desde la Estructura municipal de atención al riesgo de pérdida del hogar.⁴¹
- Colaboración de entidades que realojan y ofrecen vivienda social (Bolsa de Mediación, Red de Vivienda de Inserción Social, Servicio de Atención, Colegio del Trabajo Social).
- Confirmación de las solicitudes de realojamiento de estancia limitada o definitiva y adjudicación de las viviendas disponibles, según la priorización de las solicitudes con evaluación positiva y con una gestión eficiente y transparente de las listas de espera.
- Grupos de trabajo vinculados con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, el Sindicato de Inquilinas, y los colegios de abogados locales, para mejorar la coordinación con el turno de oficio y ofrecer la justicia gratuita a las afectadas que lo necesiten.
- Aplicar la perspectiva de género e incorporar la perspectiva de las mujeres en todos los niveles y en todas las etapas de las actuaciones que se lleven a cabo para proteger el derecho a la vivienda de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en esta situación.

El informe social es imprescindible para tramitar la solicitud de valoración en la Mesa de emergencias, que debe estar coordinada y cooperar con la Mesa de emergencias autonómica, para cubrir el máximo de situaciones posibles. La Mesa debe adoptar un acuerdo y notificar en un plazo máximo establecido reglamentariamente a partir de la fecha de entrada de la solicitud con la documentación completa. El sentido del silencio adminis-

⁴¹ Ver apartado 3b para definir esta estructura municipal que realiza todas las tareas definidas por la guía. En todo momento debe tenerse presente que la conformación de este equipo debe ser un punto de cambio en la atención municipal que la guía busca fomentar.

trativo debe ser positivo y siempre que sea posible, el acuerdo debe prever una propuesta de adjudicación de vivienda. Se debería evitar poner unos requisitos de empadronamiento restringidos y excluyentes que puedan dar lugar a situaciones de discriminación y limitación de derechos. Respecto a su composición., se propone una presidencia y los actores designados por la misma:

- Un/a representante del departamento competente en materia de vivienda, que ejerce su presidencia.
- Un/a representante del departamento competente en materia de servicios sociales.
- Un/a representante del Equipo de Vivienda local.

c) Mesa local por el derecho a la vivienda

Un espacio para la participación de entidades en defensa del derecho a la vivienda, asociaciones vecinales, promotores de vivienda pública o cooperativa o comunidades ya establecidas. Se trata de un espacio para exponer oportunidades y proyectos con necesidad de intervención pública-comunitaria. Sus funciones serán:

1. Debate sobre problemáticas de vivienda y localización de comunidades afectadas.
2. Solicitudes para la activación de la política de adquisiciones en determinados inmuebles, basadas en prospecciones urbanas y con una previsión de gasto.
3. Valoración de proyectos comunitarios para fincas adquiridas o cedidas por el ayuntamiento.
4. Rendimiento de cuentas con informes periódicos sobre políticas de vivienda.

d) Regulación de una estructura local mínima de vivienda

Como ya se ha mencionado en el capítulo segundo, la estructura mínima para atender el riesgo de pérdida del hogar no está regulada a escala autonómica y habrá que realizar ordenanzas que estructuren un tipo de organización:

1. Ordenanza sobre la estructura del dispositivo diseñado (Equipo de Vivienda), que puede ser el OLV o el servicio específico para intervenir en los lanzamientos. Este diseño tiene diferentes combinatorias en la configuración de los recursos humanos, pero es necesario preservar la compacidad, diversidad interna y autonomía del equipo de actuación.
2. Convenios de colaboración o licitaciones para la gestión directa de una parte del servicio por una entidad social del Tercer Sector.
3. Comisión permanente de vivienda para valorar y aprobar las adquisiciones del parque privado de vivienda. También autorizarán solicitar líneas de financiación por las adquisiciones y promociones de nueva construcción.

6. CONCLUSIONES

La guía ha sido desarrollada en base a las observaciones recopiladas en estudios previos, por medio de entrevistas a diferentes fuentes y a partir del conocimiento del equipo del Área de Vivienda y Ciudad del Observatorio DESCA en 2024, en base a los siguientes criterios:

- No se conoce de la existencia de estudios que reflexionen y evalúen en la práctica el diseño y funcionamiento de los circuitos y actuaciones de emergencia de forma integral, más allá de un conjunto de actuaciones aisladas o no sistematizadas
- Este manual intenta sistematizar la cuestión como planteamiento base a partir de la cual pueden diseñarse de forma específica ya través de la prueba y error, y mejora de los circuitos municipales.
- La guía se plantea como un punto de inicio a estudiar en profundidad por parte de municipios y comunidades autónomas que no hayan testado este tipo de políticas, para evaluar posteriormente la conveniencia de hacer un ejercicio concreto de implementación por cada casuística intrínseca de cada territorio.
- La atención a la emergencia debe consolidarse como un servicio permanente en el tiempo, ya que las medidas estructurales tardarán años en dar resultados y la vivienda vehiculada por el mercado genera de forma inherente segregación y expulsiones periódicas.
- Será a través de las experiencias prácticas consolidadas y diseñadas con participación de los profesionales de la estructura municipal cómo se podrá acumular evidencias basadas en circuitos eficaces y funcionales.
- La atención a la emergencia está vinculada a políticas públicas estructurales que defina el equipo municipal y a las vías de aumento del parque social y asequible.
- Los equipos deben estar en contacto permanente con la realidad y detectar con un margen de tiempo nuevos fenómenos de exclusión residencial para evaluar adaptaciones y nuevas líneas de actuación o mejora.
- Las lecciones extraídas del estudio de las mejores experiencias y prácticas son información clave sobre la innovación en el campo de las políticas públicas de vivienda. La respuesta de los ayuntamientos a la emergencia contiene elementos indudables de innovación en las políticas públicas de derechos.
- La presente guía quiere colaborar en el debate profesional y social sobre este tipo de actuaciones de protección efectiva del derecho a la vivienda en la práctica y es necesario continuar un diálogo de máximo interés por las reflexiones y aportaciones que pueda sugerir su lectura.

A partir de estos criterios se han deducido **recomendaciones estructurales sobre la situación social** en la que nos encontramos que, a pesar de haber mencionado extensamente en la guía, es necesario recoger en un análisis sintético:

- Si bien la exclusión residencial es un proceso de segregación residencial o incluso de expulsión de las viviendas donde habitan las clases con menos ingresos, existen diferentes ejes sociales que aumentan el riesgo de pérdida del hogar: la exclusión residencial se cruza con la discriminación hacia los consumidores, la violencia machista o las situaciones de infravivienda, etc.
- Para combatirlo es necesario considerar la coordinación con otras administraciones públicas, los operadores privados de vivienda y entidades sin ánimo de lucro, las plataformas y los sindicatos.
- La permanencia residencial de los hogares evita los peligros de una movilidad residencial excesiva, impulsa la cohesión social y contiene la volatilidad del mercado de la vivienda. Dirigirse al sujeto activo en una reclamación de la vivienda, la propiedad, ha permitido contener la emergencia.
- La Oficina Local de Vivienda o el servicio específico encargado de abordar la situaciones de riesgo de pérdida de la vivienda habitual debe intervenir para resolver un conflicto que llevará al lanzamiento, pero es notorio el hecho de que habitualmente no existe una regulación autonómica o estatal sobre el dimensionamiento de la estructura mínima de la atención ciudadana en vivienda que haga homogénea en todo el territorio esta actuación esencial y recomendada. Se requiere una atención pública y específica sobre el terreno y equipos multidisciplinares y altamente coordinados para garantizar su efectividad.
- Es necesaria una inversión adecuada en el realojo que dé respuesta a los problemas locales y también dimensionar el volumen de viviendas a alcanzar por el realojamiento o los niveles de vivienda para funciones sociales según los planes de vivienda locales, autonómicos y el Plan de Vivienda Estatal. d.
- Las intervenciones de rehabilitación comunitarias fomentarán la implicación de la ciudadanía, la cooperación interadministrativa, la evaluación de los resultados y el liderazgo público en la gestión de las transformaciones. La exclusión residencial puede ser el punto de partida hacia el cooperativismo, la autogestión del espacio residencial y un bajo coste para la vivienda. Construir estas comunidades cohesionadas frente al riesgo de pérdida del hogar es sostenible y contribuye a alcanzar los objetivos del marco legal en materia de vivienda.
- Las subvenciones de las Agencias de la Vivienda autonómicas y las líneas de ayudas a la promoción y adquisición estatales o europeas son imprescindibles para realizar una política de promoción de vivienda. La restricción del endeudamiento de las administraciones públicas hace necesario contar con la aportación de capital social/privado -bajo el impulso y el liderazgo público- para la promoción de vivienda. Nada de todo esto será posible si no hay un impulso de toda la ciudadanía y entidades agrupadas por pactos y normativas que faciliten un gran plan de actuación en vivienda orientado a la crisis que vivimos, con responsabilidad colectiva y conciencia del problema que supone la política de vivienda por la columna vertebral de las sociedades:
- Es necesario encontrar acuerdos con los grandes tenedores, particulares o empresas, para trabajar sobre un marco de pacificación de la penalización y la reclamación de sus bienes.

- Es necesario actualizar los protocolos judiciales sobre lanzamientos existentes a las necesidades de 2024, unificar la notificación de mediaciones y lanzamientos en un solo protocolo a nivel autonómico con el Tribunal Superior de Justicia correspondiente, realizar una negociación directa con los juzgados del municipio y reforzar el turno de oficio. Como novedad se propone redactar un protocolo del derecho a defensa entre PAH, Sindicato de Inquilinas y colegios de abogados para reunirse en el tratamiento de la justicia gratuita y las actuaciones tipificadas.
- La Mesa Local de Emergencia permite una interlocución estable con entidades que realojan y ayudará a superar las limitaciones de las Mesas de Emergencias autonómicas, que dejan fuera a mucha gente sin ingresos mínimos o requisitos de empadronamiento que excluyen y discriminan a la población.
- Como novedad, la Mesa Local de Vivienda, permitirá la participación de entidades en defensa del derecho a la vivienda, promotores de vivienda pública, cooperativa o de comunidades ya establecidas. Se trata de un espacio para exponer oportunidades y proyectos con necesidad de intervención pública-comunitaria.

Esta guía pretende ser un punto de partida para seguir trabajando e impulsando desde la vertiente pública las políticas y servicios públicos de intermediación en la pérdida de la vivienda. Es popularmente sabido que vivimos en una emergencia cronificada habitacional. Desde el Observatorio DESCA creemos profundamente que es posible revertir esta situación, para ello, es necesario un compromiso firme y decisivo de los municipios apostando por sistemas innovadores en la intervención de la problemática, con un equipo involucrado e interdisciplinar y con una vocación social comunitaria.

No habrán ciudades justas o sostenibles o con igualdad de género, sin una apuesta pública rotunda y sin ambages para reparar y no cronificar la exclusión residencial, ocupándose de una problemática actual para resolver problemas estructurales. Los Servicios de Intermediación en la pérdida del Hogar (SIPH), constituyen una experiencia de avance en la protección del derecho a la vivienda que merece difusión, atención, desarrollo y recorrido.

En resumen, esta guía quiere despertar y remover la perspectiva de las políticas sociales y de vivienda para extender y escalar desde un enfoque de derechos e intervención pública el trabajo con la población que a día de hoy están viviendo la situación dramática de perder su hogar.

7. ANEXOS

a) Ejemplos básicos y experiencias de referencia de SIPH

A.1 Recopilación de datos sobre SIPH y los diseños previos en asesoramiento del ODESCA y su cruce con el ODS11

El Objetivo 11 pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Las ciudades representan el futuro del modo de vida global. La población mundial alcanzó los 8.000 millones de personas en 2022, de las cuales más de la mitad viven en zonas urbanas por tanto se trabaja para intervenir en situaciones de pérdida de vivienda para tener ciudades más vivibles y además lograr. El ODS 5 pretende facilitar a las mujeres y niñas igualdad en el acceso a la educación y atención médica, en las oportunidades para conseguir un trabajo digno y en la representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas.

SIPHO – Barcelona:

Campos internos

Nombre: Servicio de intervención y mediación ante situaciones de pérdida de vivienda y/u ocupaciones en la ciudad de Barcelona (SIPHO)

Encaje político y orgánico: Gerencia de derechos sociales, regidoria de vivienda y tiene encaje dentro de las oficinas de vivienda

Escala: Ciudad Barcelona

Gestión directa o licitación: licitación

Resumen de cómo funciona:

- El Servicio de Intervención en la Pérdida de la Vivienda y Ocupación, o SIPHO, ofrece acompañamiento a las unidades de convivencia afectadas por un proceso de desahucio. Proporciona asesoramiento e información sobre los derechos reconocidos por la ley.
- En caso de que no sea posible llegar a un acuerdo para detener el desahucio y se alcance la fecha de lanzamiento, el SIPHO realiza las últimas negociaciones y acompaña a las familias afectadas.
- Puedes pedir más información sobre este servicio en cualquiera de las Oficinas de la Vivienda de Barcelona.

Web de referencia: <https://www.habitatge.barcelona/es/servicios-ayudas/perdida-vivienda>

Campos de resultados

Población de referencia: 1.660.122 habitantes. Toda la población residente en Barcelona con vulnerabilidad residencial

Desahucios del último año: 1.255 (CGPJ, 2023)

Tipología de casos: mediación en pérdida del hogar ya sea por problemas hipotecarios, alquiler y ocupación de vivienda sin título habilitante

Indicadores sobre unidades familiares atendidas: En 2016: 1574 familias atendidas ([última fuente publicada](#)). En 2021, SIPHO atendió a 5.937 personas a partir de 2.267 casos. El 33% de las personas atendidas eran menores de edad. Paralelamente, el 77% de los casos atendidos eran de familias en situación acreditada de vulnerabilidad y pobreza, con unos ingresos menores al 1,5 del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (570€ mensuales) ([fuente](#))

SIPER – El Prat de Llobregat:Campos internos

Nombre: Servicio de Intervención y Prevención de la Exclusión Residencial (SIPER)

Encaje político y orgánico: El proyecto está financiado por el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat en virtud del encargo de gestión a la empresa municipal Prat Espais SLU, de la prestación del servicio público de la oficina municipal de la vivienda, que se aprueba anualmente.

Escala: Ciudad El Prat de Llobregat (Barcelona)

Gestión directa o licitación: gestión directa a través de una oficina municipal

Resumen de cómo funciona:

- Prevención de exclusión residencial. Intermediación en conflictos en el ámbito del derecho a la vivienda.
- Una vez identificada la situación de exclusión y realizadas las derivaciones oportunas, se movilizan los recursos disponibles para atender las situaciones y dar estabilidad a todos los niveles a los ciudadanos atendidos, mediante por ejemplo, prestaciones para cubrir una parte de las rentas de alquiler.

Web de referencia: <https://www.pratespais.com/es/asesoramiento-vivienda-emergencia-residencial>

Campos de resultados

Población de referencia: 64.132 habitantes. Toda persona que viva en el municipio

Desahucios del último año: 26 (CGPJ, 2023)

Tipología de casos: mediación en pérdida del hogar ya sea por problemas hipotecarios, alquiler y ocupación de vivienda sin título habilitante, cualquier persona física que tenga problemas para acceder a una vivienda o sienta que se le está vulnerando su derecho

Indicadores sobre unidades familiares atendidas: El inicio de la creación del servicio se trabajaba de forma telemática, y se atendieron 387 expedientes desde el 23 de marzo de 2020 al 5 de junio de 2020, momento en que se empezaron a realizar las primeras entrevistas presenciales. Desde la creación formal del servicio se han atendido unas 700 situaciones.

SIPH – Consejo Comarcal del Baix Llobregat:

Campos internos

Nombre: Servicio de Intervención en situaciones de Pérdida de la Vivienda (SIPH)

Encaje político y orgánico: políticas sociales en la comarca del Baix Llobregat y del **Plan de Inclusión Social**

Escala: Comarcal- dispositivo: local-comarcal para frenar los desahucios en los 15 municipios con menos recursos para hacerle frente.

Gestión directa o licitación: gestión directa, financiado a través de un programa de la Generalitat

Resumen de cómo funciona:

- El servicio se fundamentará en la tarea coordinada de agentes que ya intervienen actualmente dentro de los servicios administrativos en los municipios y en la comarca: las profesionales de referencia de los Servicios Sociales básicos locales, o las de Vivienda en su caso, y las del Servicio de Intermediación en Deudas de la vivienda (SIDH) y de Ofideute, reforzadas y articuladas por una nueva figura comarcal con un perfil especializado, con visión de conjunto y dedicada en exclusiva a contener la exclusión residencial.
- La operativa y el funcionamiento del SIPH pivotará en torno a un circuito entre los agentes públicos implicados en la contención de la exclusión residencial, que incluirá a los actores implicados (Servicios Sociales y de Vivienda locales, SIDH, Ofideute, Agencia de la Vivienda) , así como su rol e interacciones, donde habrá que implicar al resto de agentes que intervienen, como pueden ser la propiedad de la vivienda, los Juzgados, la defensa de las afectadas o incluso las organizaciones sociales que les apoyen, etc. . Este circuito contará con un protocolo del SIPH que deberá incluir formas de comunicación y coordinación interna, de trabajo conjunto y sinérgico, regular y por casos de urgencia, así como el funcionamiento detallado del circuito público para intervenir en los desahucios (agentes implicados , operativa, calendario y recursos), así como formas de revisión, actualización y mejora. Es probable que sea necesario trabajar en la elaboración de otros protocolos extras o específicos.

Web de referencia: <https://www.elbaixllobregat.cat/SIPH/actuacionsprincipals>

Campos de resultados

Población de referencia: més de 20.000 habitants. Toda persona que viva en los 15 municipio que estén en riesgo de perder la vivienda

Desahucios del último año: 105 aprox (CGPJ, 2023)

Tipología de casos: mediación en pérdida del hogar ya sea por problemas hipotecarios, alquiler y ocupación de vivienda sin título habilitante, cualquier persona física que tenga problemas para acceder a una vivienda o sienta que se le está vulnerando su derecho

Indicadores sobre unidades familiares atendidas: sin datos publicados

ODV - EL ROGLE - Valencia:

Campos internos

Nombre: Oficina por el derecho a la vivienda (antes infovivienda solidaria)

Encaje político y orgánico: urbanismo y vivienda

Escala: Valencia ciudad

Gestión directa o licitación: licitación

Resumen de cómo funciona:

– La Oficina por el Derecho a la Vivienda (ODVI) es el resultado de una política pública que tiene por objetivo atender a las personas que están en proceso de perder su vivienda principal. Su objetivo es el de informar sobre las ayudas públicas y privadas que existen, así como los derechos y deberes que tienen, mediar entre las partes para llegar a acuerdos, conectar a las personas con necesidades complementarias para que puedan ayudarse mutuamente, informar de movimientos asociativos (como la PAH o diversas asambleas de barrio) por el derecho a la vivienda para que puedan participar, detectar otro tipo de problemáticas e informar y derivar al servicio correspondiente, coordinarse con profesionales de otros ámbitos que trabajan con las personas usuarias (trabajo social, abogacía, etc.)

Web de referencia: elrogle.es/es/

Campos de resultados

Población de referencia: 791.413 habitantes

Desahucios del último año: 700 (CGPJ, 2023)

Tipología de casos: hipoteca, alquiler, ocupación

Indicadores sobre unidades familiares atendidas: Oficina en la ciudad de València, con atención diaria, 7 personas trabajadoras en plantilla y 1.441 unidades de convivencia atendidas en la ciudad de València, 120 unidades al mes (2022)

Otros

Otras localidades y municipios donde existe algún sistema de intermediación para hacer frente a los desahucios:

– **Fuenlabrada:** <https://www.ayto-fuenlabrada.es/web/portal/w/oficina-municipal-de-asesoramiento-al-deudor-hipotecario-omad>

– **Cádiz:** <https://procasacadiz.es/omdevi/>

- **Madrid:** <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-urbanismo-y-obras/Vivienda/Direcciones-y-telefonos/Servicio-de-Asesoramiento-a-la-Emergencia-Residencial/?vgnextfmt=default&vgnextoid=498bacf13a77e410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=81a431d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>
- **Mataró:** <https://www.mataro.cat/ca/temes/habitatge/serveis/proteccio/siph>

b) Referencias legales estatales y autonómicas

Código de Vivienda del Estado:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=127&modo=2¬a=0&tab=2

Códigos de Vivienda de las Comunidades Autónomas:

1. Andalucía:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=155_Codigo_de_la_Vivienda_de_Andalucia.pdf
2. Aragón:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=188_Codigo_de_la_Vivienda_de_Aragon.pdf
3. Asturias:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=182_Codigo_de_la_Vivienda_del_Principado_de_Asturias.pdf
4. Islas Baleares:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=199_Codigo_de_la_Vivienda_de_las_Islas_Baleares.pdf
5. Canarias:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=187_Codigo_de_la_Vivienda_de_las_Islas_Canarias.pdf
6. Cantabria:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=207_Codigo_de_la_Vivienda_de_Cantabria.pdf
7. Castilla y León:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=142_Codigo_de_la_Vivienda_de_Castilla_y_Leon.pdf
8. Castilla-La Mancha:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=202_Codigo_de_la_Vivienda_de_Castilla-La_Mancha.pdf
9. Cataluña:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=161_Codigo_de_la_Vivienda_de_Cataluna.pdf

10. Extremadura:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=203_Codigo_de_la_Vivienda_de_Extremadura.pdf

11. Galicia:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=171_Codigo_de_la_Vivienda_de_Galicia.pdf

12. Madrid:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=178_Codigo_de_la_Vivienda_de_la_Comunidad_de_Madrid.pdf

13. Murcia:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=189_Codigo_de_la_Vivienda_de_la_Region_de_Murcia.pdf

14. Navarra:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=205_Codigo_de_la_Vivienda_de_Navarra.pdf

15. La Rioja:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=198_Codigo_de_la_Vivienda_de_La_Rioja.pdf

16. País Vasco:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=183_Codigo_de_la_Vivienda_del_Pais_Vasco.pdf

17. Valencia:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=172_Codigo_de_la_Vivienda_de_la_Comunidad_Valenciana.pdf

c) Organismos autonómicos de Vivienda

Andalucía

Organismo: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

Página web: [Junta de Andalucía - Vivienda](#)

Aragón

Organismo: Dirección General de Vivienda y Rehabilitación.

Página web: [Gobierno de Aragón - Vivienda](#)

Asturias

Organismo: Consejería de Derechos Sociales y Bienestar.

Página web: [Gobierno del Principado de Asturias - Vivienda](#)

Islas Baleares

Organismo: Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI).

Página web: [IBAVI](#)

Canarias

Organismo: Instituto Canario de la Vivienda.

Página web: [Gobierno de Canarias - Vivienda](#)

Cantabria

Organismo: Dirección General de Vivienda.

Página web: [Gobierno de Cantabria - Vivienda](#)

Castilla y León

Organismo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Página web: [Junta de Castilla y León - Vivienda](#)

Castilla-La Mancha

Organismo: Consejería de Fomento.

Página web: [Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha - Vivienda](#)

Cataluña

Organismo: Agencia de la Vivienda de Cataluña.

Página web: [Agència de l'Habitatge de Catalunya](#)

Extremadura

Organismo: Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda.

Página web: [Junta de Extremadura - Vivienda](#)

Galicia

Organismo: Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo (IGVS).

Página web: [IGVS - Xunta de Galicia](#)

Madrid

Organismo: Dirección General de Vivienda y Rehabilitación.

Página web: [Comunidad de Madrid - Vivienda](#)

Murcia

Organismo: Dirección General de Vivienda.

Página web: [CARM - Vivienda](#)

Navarra

Organismo: Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos.

Página web: [Gobierno de Navarra - Vivienda](#)

La Rioja

Organismo: Dirección General de Vivienda.

Página web: Gobierno de La Rioja - Vivienda

País Vasco

Organismo: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

Página web: [Etxebide - Servicio Vasco de Vivienda](#)

Valencia

Organismo: Dirección General de Vivienda y Rehabilitación.

Página web: [Generalitat Valenciana - Vivienda](#)

Ceuta

Organismo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Página web: [Ciudad Autónoma de Ceuta - Vivienda](#)

Melilla

Organismo: Consejería de Fomento.

