



UNIVERSIDAD
**PABLO DE
OLAVIDE**
SEVILLA

Centro
de Sociología
y Políticas
Locales

**VIVIENDAS VACÍAS,
NECESIDADES HABITACIONALES
Y RETOS COLECTIVOS**

**'ITINERARIOS DE INTERVENCIÓN'
EN EL AYUNTAMIENTO
DE SAN JUAN DE AZNALFARACHE (SEVILLA)
SEGÚN SUS RESPONSABLES**

Serie
DOCUMENTOS DE
TRABAJO DEL CSPL

DT 01/2017

ISSN 1988-8090

Cristina Mateos Mora
Clemente J. Navarro Yáñez
María José Guerrero Mayo
María Jesús Rodríguez-García
María Rosa Herrera Gutiérrez

(c) Edita
Centro de Sociología y Políticas Locales
Universidad Pablo de Olavide
Serie Documentos de Trabajo
ISSN 1988-8090
Nº DT 01/2017



Cristina Mateos Mora
Clemente J. Navarro Yáñez
María José Guerrero Mayo
María Jesús Rodríguez-García
María Rosa Herrera Gutiérrez

Serie incluida en Ulrich's International Periodical Directory. ProQuest LLC

Resumen

Este trabajo presenta los principales resultados del 'Estudio de Afectación de Viviendas Vacías' encargado por el gobierno municipal de San Juan de Aznalfarache al Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide, siendo la primera actividad de investigación a la que ha dado lugar el Protocolo General de Colaboración en materias relativas al *diseño, análisis y evaluación de políticas urbanas* establecido por las dos instituciones en enero de 2016.

En la primera parte del documento se exponen algunos argumentos básicos sobre el efecto de la presencia de viviendas vacías para los barrios y municipios. En este marco, en la segunda parte del documento, se señalan las actuaciones más relevantes que respecto a esta situación viene desarrollando el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, así como una estimación del esfuerzo público del municipio respecto a las mismas. Para ello, se ha consultado documentación y se han realizado entrevistas a responsables de los departamentos y/o servicios involucrados. Esto ha permitido delimitar distintos *'itinerarios de intervención'* al respecto, como propuesta metodológica para estudiar las actuaciones desarrolladas u otras que puedan planificarse.

Palabras clave

Políticas urbanas, viviendas vacías, efecto barrio, sociología urbana

Índice

1. Introducción: antecedentes, objetivos y alcance del trabajo.....	5
1.1. Antecedentes	5
1.2. Objetivos, contenido y alcance del trabajo	5
2. El ‘ciclo de las viviendas vacías’: necesidades sociales, retos colectivos y declive urbano	7
2.1. Efectos de las viviendas vacías sobre la calidad de vida urbana	7
2.2. La ocupación de las viviendas desocupadas	9
2.3. El ciclo de las viviendas vacías: retos individuales y consecuencias colectivas.....	10
3. El ‘ciclo de las viviendas vacías’: de las ‘afectaciones’ a las ‘demandas’	11
4. De las demandas a las actuaciones: marco general, mapa de actuaciones e ‘itinerarios tipo’	12
4.1. Marco institucional general y actuaciones en el municipio	12
4.2. El mapa de actuaciones.....	16
4.3. Los ‘itinerarios tipo’: demandas, actuaciones y agentes.	20
4.3.1. Los retos y necesidades habitacionales: los tres itinerarios tipo más relevantes.	20
4.3.2. Consecuencias colectivas del ciclo de las viviendas desocupadas: itinerarios tipo específicos.	22
4.3.3. Necesidades de información sobre vivienda: dos itinerarios relacionados y complementarios.....	24
4.4. Un ejercicio de estimación del esfuerzo público desarrollado.....	25
5. Consideraciones finales.....	28
Referencias.....	30
Anexos	31

1. Introducción: antecedentes, objetivos y alcance del trabajo

En este apartado se presentan los antecedentes que dan lugar a este informe, así como la delimitación de sus objetivos, aspectos básicos de la metodología empleada y su alcance. Se trata con ello de contextualizar el trabajo desarrollado, así como presentar brevemente su contenido.

1.1. Antecedentes

Este trabajo presenta los resultados del 'Estudio de Afectación de Viviendas Vacías' en el municipio de San Juan de Aznalfarache, encargado por el gobierno de esa localidad al Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide (CSPL/UPO, en adelante). Más concretamente, se trata de la primera actividad de investigación a la que ha dado lugar el Protocolo General de Colaboración en materias relativas al *diseño, análisis y evaluación de políticas urbanas* establecido por las dos instituciones, aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento el 14 de diciembre de 2016 y por la Universidad Pablo de Olavide el 26 de enero de 2016.

En el marco de este convenio la Delegación de Protección a la Vivienda ha mantenido varias reuniones con personal investigador del CSPL/UPO para establecer objetivos y actividades concretas para el desarrollo efectivo del mismo. En concreto, en atención a las necesidades y objetivos planteados desde esa Delegación, así como la disponibilidad presupuestaria del Ayuntamiento para el año 2016, la Delegación priorizó la necesidad de realizar un diagnóstico de carácter descriptivo sobre las actuaciones que venía realizando, lo que dio lugar a la Resolución nº 1095/2016, de 28 de julio de 2016, con el objeto de realizar un 'Estudio de Afectación de Viviendas Vacías', centrado en tales asuntos. Sus objetivos y metodología, acordados con la citada Delegación, se presentan a continuación; lo que también servirá como una breve introducción al contenido de este documento.

1.2. Objetivos, contenido y alcance del trabajo

Desde el año 2011 el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache viene desarrollando distintas actuaciones para hacer frente a los problemas que sufren sus residentes como consecuencia de la crisis económica y su manifestación en términos de necesidades habitacionales, habiendo debido responder a la creciente magnitud de tales problemas y a cambios normativos en el entorno. Después de seis años, ¿cuáles han sido estas actuaciones?, ¿qué demandas se han atendido?, ¿qué unidades de la administración municipal se han involucrado en ello? Tratar de responder a estas preguntas es el objeto del presente trabajo.

Para ello, en primer lugar, es pertinente situar analíticamente ese conjunto de actuaciones en el marco más general del fenómeno que supone la existencia de viviendas vacías en un municipio, mostrando sus efectos (si se quiere, 'afectaciones') y sus consecuencias para el

mismo. A ello se dedican los dos primeros apartados de este texto, en los que el equipo de investigación define y caracteriza el problema bajo **el concepto de 'ciclo de las viviendas vacías'**. Esto permite describir la relevancia del asunto que es objeto de intervención por parte de la administración municipal, así como describir las demandas que potencialmente puede tener que atender.

En ese marco se describen las actuaciones desarrolladas por el municipio. Ahora bien, no como una enumeración o mero 'catálogo' de actividades, sino mediante un ejercicio de sistematización que permita describir distintos **'itinerarios de intervención'**. Estos se delimitan como combinación de tres elementos básicos: el tipo de necesidad o demanda sobre la que se pretende actuar, cómo se interviene (la actuación que se desarrolla) y los agentes de la administración municipal que lo hacen. Esto ha permitido identificar los ocho itinerarios de intervención que se detallan en este trabajo que ofrecen, por tanto, una visión sistemática de cómo la administración municipal viene atendiendo a las 'afectaciones' derivadas del ciclo de las viviendas vacías en el municipio.

Para ello se acordó centrar la indagación en la revisión de material documental que pudiera ofrecer el Ayuntamiento, así como entrevistas con responsables políticos o técnicos de las áreas o unidades organizativas del Ayuntamiento que intervienen sobre el problema de las viviendas vacías, siguiendo para ello la orientación de la Delegación de Protección a la Vivienda.

Esto supone, por un lado, que tanto el diagnóstico de los problemas que se señalan, como la descripción de las actuaciones, reflejan el conocimiento y la 'visión' de estos agentes. Por tanto, el diagnóstico no incorpora otras fuentes de información o la realización de otros análisis en relación con el volumen o la intensidad de los problemas que se señalan, pues estos asuntos no son objeto del trabajo que se acuerda realizar. Tampoco incorpora la visión de otros agentes implicados en las actuaciones y/o afectados por el fenómeno que se analiza. Así pues, este trabajo refleja la 'visión' de agentes relevantes (informadores clave) en la definición de los problemas objeto de intervención y de la forma que esta adopta. Por tanto, pretende ser válida respecto a ello, lo que no implica que puedan analizarse otras aportaciones o utilizarse otras vías, fuentes y análisis para completar el trabajo realizado.

Por otro lado, los términos establecidos para el desarrollo del trabajo implican que éste no supone ningún ejercicio evaluativo sobre el diseño, desarrollo o impacto de la actividad de las delegaciones implicadas, como tampoco un diagnóstico sobre las viviendas vacías o sus implicaciones en el municipio de San Juan de Aznalfarache, pues ello implicaría la aplicación de otras estrategias de investigación diferentes a las desarrolladas, así como otra dotación presupuestaria y plazos para su ejecución. Se trata de la descripción sistemática de las actuaciones en términos de itinerarios, de los objetivos y procesos de

intervención, que suele ser un paso necesario para realizar otros ejercicios encaminados a su análisis, y en su caso, a su evaluación y la propuesta de posibles mejoras.

Por último, ha de señalarse que los trabajos se inician a finales de septiembre de 2016. Se envía una primera versión del informe el pasado 9 de febrero de 2017, manteniendo una reunión con la Delegada de Protección a la Vivienda el pasado 9 de marzo de 2017 para presentar el informe y establecer posibles mejoras al mismo, lo que da lugar a la versión definitiva del informe que supone este documento.

2. El 'ciclo de las viviendas vacías': necesidades sociales, retos colectivos y declive urbano

El incremento de los desahucios como consecuencia de la crisis económica ha situado a las 'viviendas vacías' (o si se prefiere, 'viviendas desocupadas') en el centro de la agenda pública, tanto entre la ciudadanía, como entre las autoridades públicas, incentivando el desarrollo de debates y búsqueda de soluciones al reto habitacional y social que supone este fenómeno. Ahora bien, la presencia y concentración de viviendas desocupadas en ciertas áreas urbanas también supone un elemento que afecta a las posibilidades de revitalización de las mismas, pudiendo crear un 'circulo vicioso' para estos territorios; especialmente cuando no se trata del reflejo de preferencias de los hogares en el mercado inmobiliario, sino como consecuencia de su imposibilidad de hacer frente a sus necesidades habitacionales.

2.1. Efectos de las viviendas vacías sobre la calidad de vida urbana

De hecho, la existencia de viviendas vacías, aquellas no ocupadas de forma regular por un hogar, no es un fenómeno novedoso; aunque en los últimos años, en el marco de la crisis económica y el aumento en la situación de vulnerabilidad de numerosos hogares, el fenómeno ha ido aumentando como consecuencia de los desahucios, esto es, ante la imposibilidad de los hogares más vulnerables de hacer frente al pago del préstamo hipotecario y/o la imposibilidad de llegar a acuerdos al respecto con las entidades bancarias. Según el análisis realizado por Obeso (2014:327) el número de ejecuciones hipotecarias se incrementó 'un 126,2% en el año 2008 y en un 59% al año siguiente'.

Aún más, se trata de un fenómeno que presenta un patrón territorial específico, pues al afectar a ese tipo de hogares, suele situarse en las áreas urbanas (los barrios) más vulnerables o, en todo caso, en las zonas de nuevos desarrollos urbanos (Vinuesa, 2011). Esto provoca un mayor grado de vulnerabilidad de esas áreas, y con ello, un aumento de los procesos de desigualdad y segregación residencial en la ciudad en su conjunto. O más llanamente, supone la erosión de la cohesión socio-espacial al aumentar los desequilibrios entre distintas áreas urbanas ('barrios').

Por tanto, además de un problema social, los desahucios y la existencia de viviendas desocupadas tienen implicaciones sobre el desarrollo urbano, y en especial, cuando se producen en espacios urbanos más vulnerables. La existencia de viviendas vacías en un área urbana supone tanto un síntoma, como una explicación del declive y vulnerabilidad urbana. Lo primero porque puede estar evidenciando la pérdida de población y/o empleos. Lo segundo porque suele ser un mecanismo causal que explica, que perpetúa o acelera, el declive urbano, tanto por la pérdida de población, como por sus efectos sobre el mercado inmobiliario, los equipamientos, la actividad comercial, los servicios o las relaciones vecinales (Burchell y Listokin, 1981: 15).

A este respecto, cabe identificar impactos de la presencia de viviendas desocupadas en, al menos, cuatro ámbitos referidos a la calidad de vida de las áreas urbanas: el espacio construido, la calidad de vida, el mercado inmobiliario y la cohesión social. Las viviendas desocupadas suelen implicar el deterioro de las mismas, y con ello, el posible deterioro del edificio en el que se encuentran, afectando a otros vecinos que residen en el mismo. Esta situación puede generar problemas de solvencia de la comunidad para hacer frente a pagos colectivos (consumo eléctrico, mantenimiento espacios comunes, etc.), redundando con ello en el progresivo deterioro del inmueble.

Lo anterior, en sí mismo, supone un factor que influye negativamente en la calidad de vida. Pero además, las deficiencias en la habitabilidad tienen una implicación directa sobre otros aspectos centrales de la misma, como por ejemplo, en la salud. El estado de la vivienda y edificios puede influir en la aparición de enfermedades infecciosas; o incluso, relacionarse con la salud mental, especialmente, cuando el deterioro también afecta al entorno urbano circundante (Novoa; 2014; Daponte et al., 2016).

También cabe relacionar la presencia de viviendas desocupadas con la vitalidad del mercado inmobiliario, pues el estado del entorno construido influye en el precio de la vivienda de todo el entorno urbano. Ahora bien, este efecto sobre el mercado inmobiliario se produce incluso cuando el estado de las viviendas y/o edificios es adecuado. Algunos estudios apuntan a que la concentración de desahucios implica la reducción del precio de la vivienda en todo el entorno urbano cercano, y con ello, que sean espacios menos deseables. Cabría argumentar, incluso, que esto puede influir en la capacidad fiscal del municipio cuando ésta depende, en buena medida, de los impuestos sobre la propiedad, como en el caso español.

Por último, las viviendas desocupadas también pueden afectar a la cohesión social y la vida comunitaria en el área urbana. Por un lado, porque el estado del espacio de conservación de viviendas y edificios, como indicador de desorganización física, suele relacionarse con la desorganización social. De hecho, la concentración de viviendas desocupadas, o su abandono como consecuencia de desahucios, suele relacionarse con mayores tasas de criminalidad o (y con) un aumento en la percepción de inseguridad (Spelman, 1993;

Immergluck y Smith, 2006). Siendo éste un factor que, a su vez, influye en las decisiones residenciales, y con ello, en el mercado inmobiliario. Aún más, la desorganización social suele relacionarse con bajos niveles de cohesión social y capacidades colectivas, elementos claves en las posibilidades de revitalización y mejora de esos espacios urbanos, en la medida en que son factores que dan cuenta de la capacidad de resolver problemas colectivos e influyen en la atracción de distintos grupos de población o de actividad comercial (Sternlieb et al., 1974; Cohen, 2001).

La conjunción de estos cuatro efectos puede tener consecuencias tanto a corto como a medio y largo plazo; y, además, reforzándose entre sí. Si el efecto sobre el mercado de la vivienda y su estado de conservación puede evidenciarse a corto plazo, provocando la pérdida de 'valor' de las viviendas y del entorno urbano; cabe esperar que los efectos sobre la calidad de vida y la cohesión social aparezcan a medio-largo plazo; por ejemplo, cuando el nivel de desorganización física se haya extendido en el barrio o las condiciones de las viviendas afecten a la salud. Estos factores pueden redundar en que, a largo plazo, las posibilidades de revitalización del área urbana sean cada vez menores.

En resumen, la presencia de viviendas vacías, en general, y como consecuencia de los desahucios, en particular, supone tanto un problema de integración social para muchos hogares, como un reto para la revitalización social, económica y ambiental de las áreas urbanas donde se produce, dando lugar a la pérdida de cohesión socio-espacial en la ciudad en su conjunto.

2.2. La ocupación de las viviendas desocupadas

Además de lo anterior, la existencia de viviendas desocupadas está relacionada con la ocupación irregular de las mismas; al menos, porque la existencia del primer fenómeno supone, en sí mismo, la posibilidad de que se produzca el segundo. No obstante, éste último se produce con mayor intensidad cuando existen necesidades habitacionales por parte de hogares en situación de vulnerabilidad.

Es cierto que el fenómeno de la ocupación no es novedoso. De hecho, el 'movimiento de ocupaciones' tiene su origen en los años setenta en muchas ciudades europeas, donde adoptan el carácter de acciones de protesta respecto a la situación del mercado inmobiliario, principalmente por parte de grupos más o menos organizados, que, por lo general, responden al perfil de 'jóvenes activistas políticos'. Ahora bien, actualmente, el fenómeno se relaciona también, o incluso en mayor medida, con la existencia de necesidades habitacionales por parte de hogares vulnerables, tratándose de un fenómeno que deja de ser manifestación de una postura acerca de las reglas que regulan el mercado inmobiliario para convertirse, también, en una estrategia para atender una necesidad básica. El perfil del 'ocupante' no es el 'activista', sino hogares que no pueden satisfacer sus necesidades habitacionales. Muestra de ello es que según el Instituto Nacional de Estadística, las condenas por los delitos calificados de 'usurpación' que supone 'la

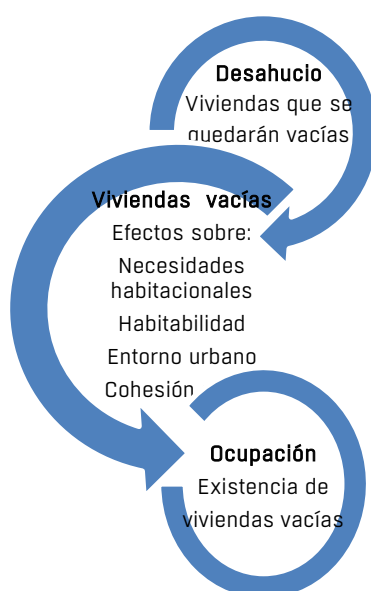
utilización de inmuebles ajenos sin autorización o de forma violenta' han aumentado un 168% entre 2008 y 2013 (de 622 a 1669 condenas). Aunque esta información no pueda tomarse como la mejor medición de la ocupación de vivienda y/o su legitimidad, al menos indirectamente muestra que se trata de un fenómeno relevante que cabe relacionar con el aumento de viviendas desocupadas como consecuencia de los desahucios en España, y no únicamente como la expresión de una postura sobre el mercado inmobiliario en general, o su situación actual en España en particular.

Ahora bien, a este respecto cabe destacar que la ocupación de viviendas también puede dar lugar a algunos de los procesos señalados más arriba relacionados con el estado y mantenimiento de las propias viviendas o los edificios en los que se encuentran, las relaciones de convivencia y la cohesión social en el barrio, y con ello, los efectos relativos al declive de los barrios. O más llanamente, puede incidir en algunos de los efectos que tiene la presencia de viviendas desocupadas en áreas urbanas vulnerables.

2.3. El ciclo de las viviendas vacías: retos individuales y consecuencias colectivas

De las tres cuestiones planteadas más arriba cabe derivar que 'desalojo', 'viviendas desocupadas' y 'ocupación irregular' son elementos estrechamente relacionados en áreas urbanas específicas, en aquellas con ciertos niveles de vulnerabilidad. Tal relación podría denominarse como el 'ciclo de las viviendas desocupadas', que muestra tanto la existencia de retos respecto a necesidades básicas de los hogares, como otros de índole colectivo que afectan a la ciudad en su conjunto.

Gráfico 1. El ciclo de las viviendas vacías



Fuente: Elaboración propia, CSPL.

3. El 'ciclo de las viviendas vacías': de las 'afectaciones' a las 'demandas'

Tal y como hemos argumentado anteriormente, el ciclo de las viviendas vacías, además de mostrar la existencia de una demanda de primera necesidad insatisfecha, supone un reto importante de cara al desarrollo o la revitalización del área urbana donde se produce. Este ciclo supone la existencia de necesidades y demandas para las autoridades públicas relacionadas tanto con las necesidades habitacionales no satisfechas, como con los problemas que a medio y largo plazo puede producir la presencia de viviendas desocupadas y la ocupación de viviendas en un área urbana específica. O de otra forma, la revitalización de estas áreas supondrá esfuerzos adicionales por parte de las autoridades públicas como consecuencia del ciclo de las viviendas vacías; o si se quiere, adicionales con respecto a otras áreas urbanas en donde no se produzca el ciclo descrito.

Desde esta perspectiva, cabría delimitar situaciones problemáticas (o 'afectaciones') que se desarrollan en el marco de este ciclo. Algunas se corresponden con una de las tres situaciones de la vivienda planteadas (desalojo de la vivienda, vivienda desocupada y vivienda con ocupación irregular), mientras que otras pueden ser comunes a más de una, estando estrechamente relacionadas entre sí. Las describimos brevemente a continuación:

1) Demanda habitacional insatisfecha:

- hogares que por no poder hacer frente al coste de la vivienda se encuentran ante el riesgo de tener que abandonarla, sea porque la adquirieron, la alquilaron o la han ocupado. Esto es, se trata de hogares vulnerables y viviendas que se van a quedar vacías.
- hogares que por no poder hacer frente al coste de su necesidad habitacional ocupan irregularmente una vivienda. Esto es, viviendas vacías que pueden ser ocupadas irregularmente.

2) Deterioro de la habitabilidad: en las condiciones y mantenimiento de viviendas y edificios, así como el impago de suministros colectivos por parte de la comunidad de propietarios.

3) Deterioro del entorno urbano: de sus aspectos físicos, equipamientos colectivos y su cohesión social (de la comunidad de vecinos o de los residentes del barrio en general).

4. De las demandas a las actuaciones: marco general, mapa de actuaciones e 'itinerarios tipo'

¿Qué tipos de actuaciones se vienen desarrollando desde el ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache? En este apartado presentaremos algunas evidencias al respecto. En primer lugar, describiendo el contexto general en el que se desarrollan y sus orientaciones básicas, marco en el que situar el 'mapa' de actuaciones concretas. En segundo lugar, sistematizando ese 'mapa' en términos de 'itinerarios de intervención', describiendo cada uno de ellos en qué consisten tales actuaciones, respecto a qué demanda se desarrollan y que agentes de la administración municipal participan en las mismas.

Para recopilar las evidencias empíricas utilizadas para este fin hemos utilizado dos fuentes de información. Una ha consistido en la revisión de documentación localizada a través de diversos medios (prensa, documentación ofrecida por el ayuntamiento, etc.), y en especial, la información proporcionada por el propio Ayuntamiento. Pero, sobre todo, nos hemos basado en la realización de entrevistas con responsables de servicios municipales vinculados con el 'ciclo de las viviendas desocupadas', sus afectaciones y demandas potenciales. En concreto se han mantenido entrevistas con personal responsable o técnico de las delegaciones municipales de Protección a la Vivienda, Bienestar Social, Planificación Urbana y Seguridad Ciudadana, atendiendo para ello a las orientaciones derivadas de entrevistas con la responsable de la primera de ellas.

Esto ha permitido presentar, en primer lugar, una descripción genérica de las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento, pero situándolas previamente en el contexto más general de España y la Comunidad Autónoma andaluza, pues supone un marco referencial en el que se desarrollan las actuaciones municipales. En segundo lugar, se describe el 'mapa de actuaciones' identificadas a partir de la documentación consultada y las entrevistas realizadas, así como las demandas (o 'afectaciones') y las unidades organizativas municipales que suelen implicarse al respecto. En tercer y último lugar se presentan los 'itinerarios tipo de intervención' que es posible reconstruir a partir de esa información.

4.1. Marco institucional general y actuaciones en el municipio

Tal y como hemos indicado anteriormente, el ciclo de las viviendas vacías y sus posibles efectos se ha visto intensificado ante el incremento de los desahucios durante la crisis económica. Aunque no existe consenso sobre la forma y/o fuente más adecuada para conocer el número de desahucios y lanzamientos ocasionados a raíz de la crisis económica, diversas fuentes coinciden en el notable aumento del fenómeno. Por ejemplo, según el Tribunal Superior de Justicia los 27.251 lanzamientos recibidos en 2008 aumentan hasta registrar los 70.257 en 2012 y los 69.631 en 2015. Según el Consejo General del Poder Judicial, en 2012 se produjeron 46.559 desalojos forzosos por la vía judicial, 517 al

día, mientras que en el primer trimestre de 2013 se ejecutaron 19.468 desahucios, lo que supone una media diaria de 216,17. En general, la tendencia apunta que se trata de un fenómeno relevante en España (Cano y Etxezarreta, 2014; Consejo General del Poder Judicial), ante el que las autoridades públicas han ido desarrollando diversas actuaciones.

A *nivel estatal* se ponen en marcha algunas medidas en respuesta al número creciente de desahucios. Por ejemplo, con el objeto de disminuir los índices de morosidad y de reactivar el mercado de alquiler se introducen una serie de modificaciones sobre la Ley de arrendamientos urbanos, en la Ley de enjuiciamiento civil y la Ley de la propiedad horizontal. A estas modificaciones se las conoce de manera informal como '*Ley de desahucio express*'.

También se aprueba el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, que pretende paliar el problema de los desahucios para las personas en riesgo de exclusión social y aportar soluciones a las familias que presentan dificultades para atender al pago de su hipoteca. Con esta medida se iniciaba la posibilidad de que las entidades bancarias se acogiesen a un Código de Buenas Prácticas (CBP) que contenía diversas medidas.

El 15 de noviembre de 2012 se aprueba el Real Decreto-ley 27/2012, con la finalidad de suspender con carácter inmediato y por el plazo de dos años el lanzamiento en procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria, pero únicamente respecto de aquellas familias que se encuentren en una situación de vulnerabilidad. Es decir, sus potenciales beneficiarios han de encontrarse en una situación de riesgo de exclusión, siendo las siguientes: familia numerosa, familia monoparental con dos hijos al cargo, familia con un hijo menor de tres años, familia con alguno de sus miembros discapacitado o dependiente, familias en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones o familia en la que exista una víctima de violencia de género en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.

En 2014 se aprueba la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, más conocida como '*Ley antidesahucios*'. En su enunciado se indica que se trata de un conjunto de medidas de defensa del deudor hipotecario, sobre todo, cuando la finca hipotecada es su vivienda habitual. Esta Ley trata de paliar los efectos nocivos de la crisis inmobiliaria, a la vez que pretende dar respuesta a las consideraciones recibidas desde organismos europeos, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

A su vez, a *nivel autonómico*, la *Junta de Andalucía* formula algunas medidas, entre las que destaca el Decreto Ley 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, recurrida por el Gobierno central y anulada por el Tribunal Constitucional, por incompatibilidades con la política central. Con este Decreto-Ley se

pretendía garantizar el acceso a la vivienda, por ejemplo, mediante ayudas públicas para el pago del precio de la vivienda o del arrendamiento, ayudas a colectivos con especial dificultad y jóvenes, fomento de la promoción de viviendas protegidas, ayudas para la rehabilitación, aseguramiento de riesgos que garanticen el cobro de la renta y los desperfectos causados, y crear, además, un Registro de Viviendas deshabitadas.

En este marco general, el *gobierno municipal de San Juan de Aznalfarache*, comienza, por sí mismo, a promover medidas para la intermediación y la prevención de los desahucios. De hecho, ya en 2011, de forma prácticamente pionera, aprueba medidas para la intermediación con las entidades bancarias o financieras implicadas, así como medidas de colaboración y coordinación con los cuerpos de seguridad del Estado y con los Juzgados.

También en 2011 se ponen en marcha medidas específicas para el fomento de alquileres solidarios, y en 2012 se revisan partidas presupuestarias y protocolos de actuación para proteger a familias en grave riesgo de exclusión social. En particular, se comienza a intermediar con entidades bancarias para regularizar o realojar a los hogares afectados, previo informe de los Servicios Sociales municipales. Entre estas medidas cabe destacar, por ejemplo, la no intervención de la policía local en los procesos de desahucios o el acuerdo de cancelar cuentas en aquellas entidades que no paralicen desahucios a sus clientes, pidiendo a las entidades financieras que pasen a disposición de familias desahuciadas o sin recursos las viviendas vacías que acumulan, previa intermediación del gobierno municipal.

En 2013 empiezan a sistematizarse las principales medidas que se han ido desarrollando previamente y el municipio logra que hasta cinco entidades financieras se sumen al Plan del Ayuntamiento para frenar dichos desahucios. Para ello, se crea una partida presupuestaria de 'alquileres solidarios' y el municipio se adhiere al Fondo Social de la Vivienda y al Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda de la Junta de Andalucía.

En el caso de San Juan, además de la adhesión al Programa Andaluz, se crea, en el marco del programa municipal antidesahucios, la Oficina Municipal de Protección del Derecho a la Vivienda, para canalizar la Mediación, Intermediación y Asesoramiento Jurídico en materia de vivienda. Su objetivo es atender y estudiar caso por caso a las familias, estableciendo una experiencia piloto en la que la entidad bancaria, la familia y el Ayuntamiento, como mediador, establecen un programa de ayuda. En este sentido, la Delegada de Protección de la Vivienda señala *"que se trata de una medida pionera, ya que hasta el momento no había salido ninguna norma ni ninguna propuesta por parte de las entidades financieras ni otros estamentos en los que pudiera realizarse. Se han ido sumando entidades y se atienden caso por caso cada una de las demandas que llega al ayuntamiento. Podemos definir que es pionera y piloto porque así nos lo han transmitido las entidades bancarias que hasta*

ahora no habían recibido de ningún otro ayuntamiento un paquete tan exhaustivo de trabajo conjunto y de coordinación entre el ayuntamiento y la entidad bancaria”.

Desde 2013 a 2017 la Oficina de Protección del Derecho a la Vivienda ha recibido un total de 673 consultas. Casi la mitad, el 46,7%, se relacionan con la existencia de ‘cláusulas abusivas (suelo y otras)’, el 11,7% con la ‘reestructuración de deudas’, el mismo porcentaje con la ‘dación en pago’, el 9,2% con el ‘impago de hipotecas’, el 8,6% con el ‘desahucio/alquiler social’, el 3,3% sobre el ‘impago de alquiler’, repartiéndose las restantes entre diversos temas que no superan el 1% (ver tabla 1).

Tabla 1. Asuntos atendidos en la Oficina de Protección del Derecho a la Vivienda del ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (2013-2017)
Porcentajes sobre el total de consultas realizadas (n=673)

Tipo de consulta	%
Cláusulas abusivas	49,6
Reestructuración de deudas	12,5
Dación en pago	12,5
Impago de hipoteca	3,5
Desahucio/alquiler	9,2
Impago de alquiler (con/sin desahucio)	3,5
Ocupación de viviendas (precario)	2,4
Reclamación deuda pendiente	1,6
Comunidad de propietarios	1,1
Contrato de alquiler	0,9
Consulta divorcio	0,8
Seguro de vida (y otros)	0,5
Consulta laboral	0,5
Consulta herencia/testamentaria	0,3
Contrato de compraventa	0,3
Avalistas préstamo	0,3
Plusvalía por dación en pago	0,3
Otros	0,3
Total	100,0

Fuente: Documento ‘Tipología de asuntos atendidos en la Oficina de Protección del Derecho a la Vivienda de San Juan de Aznalfarache desde su inicio a la actualidad’ (1/9/2013 a 11/1/2017), ofrecido por la Delegación de Protección a la Vivienda

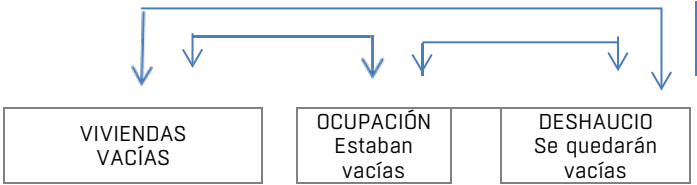
De hecho, la IX Edición de los Premios Progreso, que conceden la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), reconoció el trabajo realizado por el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache con su programa anti-desahucios, obteniendo el premio en la Versión Servicios Sociales para municipios de menos de 50.000 habitantes.

4.2. El mapa de actuaciones.

Tal y como acabamos de señalar, al igual que en otras administraciones, las actuaciones puestas en marcha por el municipio se han ido desarrollando en el marco de los acontecimientos y necesidades que han ido surgiendo respecto al problema de las viviendas vacías. Más concretamente, al no existir previamente las afectaciones y demandas a las que han dado lugar los desahucios, al menos en el volumen de los últimos años, como en otros casos, no existía en el ayuntamiento un marco general, plan o itinerarios de actuación establecidos específicamente al respecto. De ahí la oportunidad de describir las actuaciones que se vienen realizando con el objeto de tener un 'mapa' que describa qué actuaciones se vienen desarrollando. Sin menoscabo de que esto pueda permitir, posteriormente, el desarrollo de ejercicios de sistematización, evaluación y/o posibles mejoras en su diseño, asuntos que no son objeto del presente trabajo.

Por tanto, el 'mapa de actuaciones' recoge un 'catálogo' de las actuaciones que se vienen realizando, entendiendo por actuación un conjunto acciones que suponen el desempeño de tareas por parte de la administración municipal respecto a alguno de los problemas relativos a la presencia del 'ciclo de las viviendas vacías' que se manifiesta en demandas reales (o potenciales) que llegan a la administración municipal.

Tabla 2. 'Problemas' identificados: situaciones de riesgo y demandas



	VIVIENDAS VACÍAS	OCUPACIÓN Estaban vacías	DESHAUCIO Se quedarán vacías
1.Necesidades			x
Habitaciones	S1. Riesgo de desalojo		x
	S2. Regularización de ocupación	x	
	S3. Desalojo		x
2.Retos colectivos	S4. Deterioro físico: Habitabilidad	x	
	S5. Deterioro físico: 'impagos comunitarios'	x	
	S6. Deterioro del entorno urbano	x	
3.Información	S7. Necesidades de información	x	x

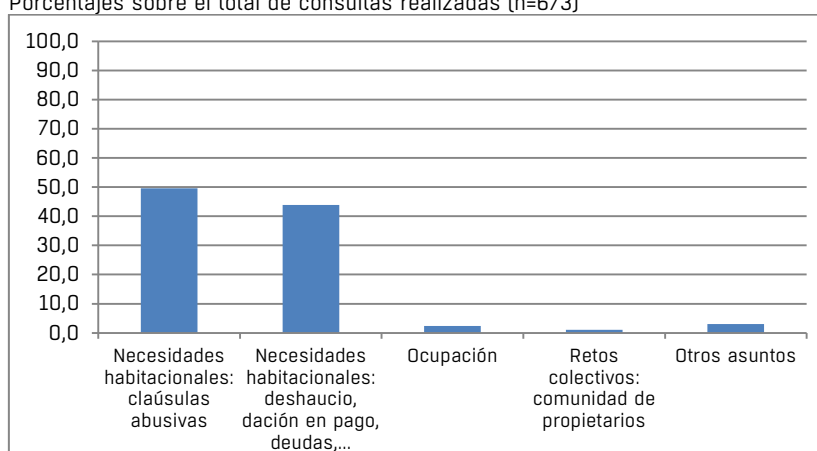
Fuente: Elaboración propia, CSPL.

Así pues, para identificar las actuaciones hemos partido de las 'demandas potenciales' que surgen como resultado de la incentivación de los efectos del 'ciclo de las viviendas vacías' descrito más arriba, tratando de situar cada actuación en relación con alguna de ellas. Para ello se han relacionado las actuaciones con 'demandas reales' que, según nuestros informantes, llegan y son identificadas por la administración municipal. Por tanto, partimos

del diagnóstico que éstos hacen acerca de qué situaciones o demandas se están produciendo en el municipio y cuáles son las más extendidas, sin reflejar otras evidencias que pudieran incorporarse a la realización de un diagnóstico al respecto. Se trata, pues, de los problemas sobre los que han de desarrollarse actuaciones desde la perspectiva de quien las pone en marcha; esto es, aquello que los responsables municipales reflejan como ‘problemas’ que deben ser y son objeto de intervención y sobre los que se formulan ciertas actuaciones. En su conjunto los ‘problemas’ identificados por nuestros informantes son los reflejados en la tabla 2, unos referidos a las necesidades habitacionales y otros a los retos colectivos que implica el ciclo de las viviendas desocupadas. Los primeros son los que aparecen como más extendidos y relevantes durante el desarrollo de las entrevistas.

Gráfico 2. Consultas realizadas a la Oficina de Protección del Derecho a la Vivienda del municipio de San Juan de Aznalfarache (2013-2017)

Porcentajes sobre el total de consultas realizadas (n=673)



Fuente: Elaboración propia, CSPL.

Más concretamente, en las entrevistas aparecen, sobre todo, problemas relacionados con ‘necesidades habitacionales’, y en especial el ‘desalojo’ o el ‘riesgo de desalojo’, y en menor medida la ‘regularización de la ocupación’. Los ‘retos colectivos’, en general, no suelen ser mencionados frecuentemente en las entrevistas. A este respecto puede ser de utilidad conocer la tipología de asuntos atendidos por la Oficina de Protección del Derecho a la Vivienda. Aunque los tipos de asuntos que recoge la Oficina no se corresponden exactamente con los problemas identificados, si permiten hacer una aproximación, aunque sea indirecta a la importancia de los mismos. Así, como vimos anteriormente, el 47% de las consultas se refieren a las ‘cláusulas abusivas’, que pueden ser un indicador, aunque muy indirecto, de una posible necesidad habitacional, pues este tipo de consulta puede realizarse, aunque no se esté en riesgo de impago o ser desalojado de la vivienda. En cambio, puede ser más claro en los asuntos relacionados con consultas sobre el impago, la dación en pago, alquiler social, reestructuración de deudas,.... Éstas suponen el 44% de las consultas realizadas. En cambio, las consultas sobre ‘comunidades de propietarios’, que pueden ser un indicador, aunque muy indirecto, de problemas referidos a ciertos ‘retos colectivos’, sólo suponen el 1% de las consultas realizadas. En esto también debe considerarse que la Oficina está concebida, principalmente, para atender demandas de los

hogares, y que quizás, las demandas de carácter colectivo se canalicen de otra forma; principalmente, a través de la Delegación de Protección a la Vivienda.

Pero, ¿qué medidas concretas respecto a cada ‘problema’ (o demanda real) desarrolla el ayuntamiento según nuestros informantes? Para ello hemos agrupado tareas o actividades que han ido apareciendo en las entrevistas en términos de actuaciones cuando guardan cierta coherencia entre sí y se orientan hacia un problema identificado (o un aspecto de éste). En su conjunto, cabría identificar 15 actuaciones diferentes (ver tabla 3). Algunas se corresponden con procesos ya establecidos en servicios existentes que han debido atender el incremento de demandas surgidas como consecuencia del ciclo de las viviendas vacías (por ejemplo, el SIVO), otras suponen procesos que se han ido desarrollando específicamente al respecto.

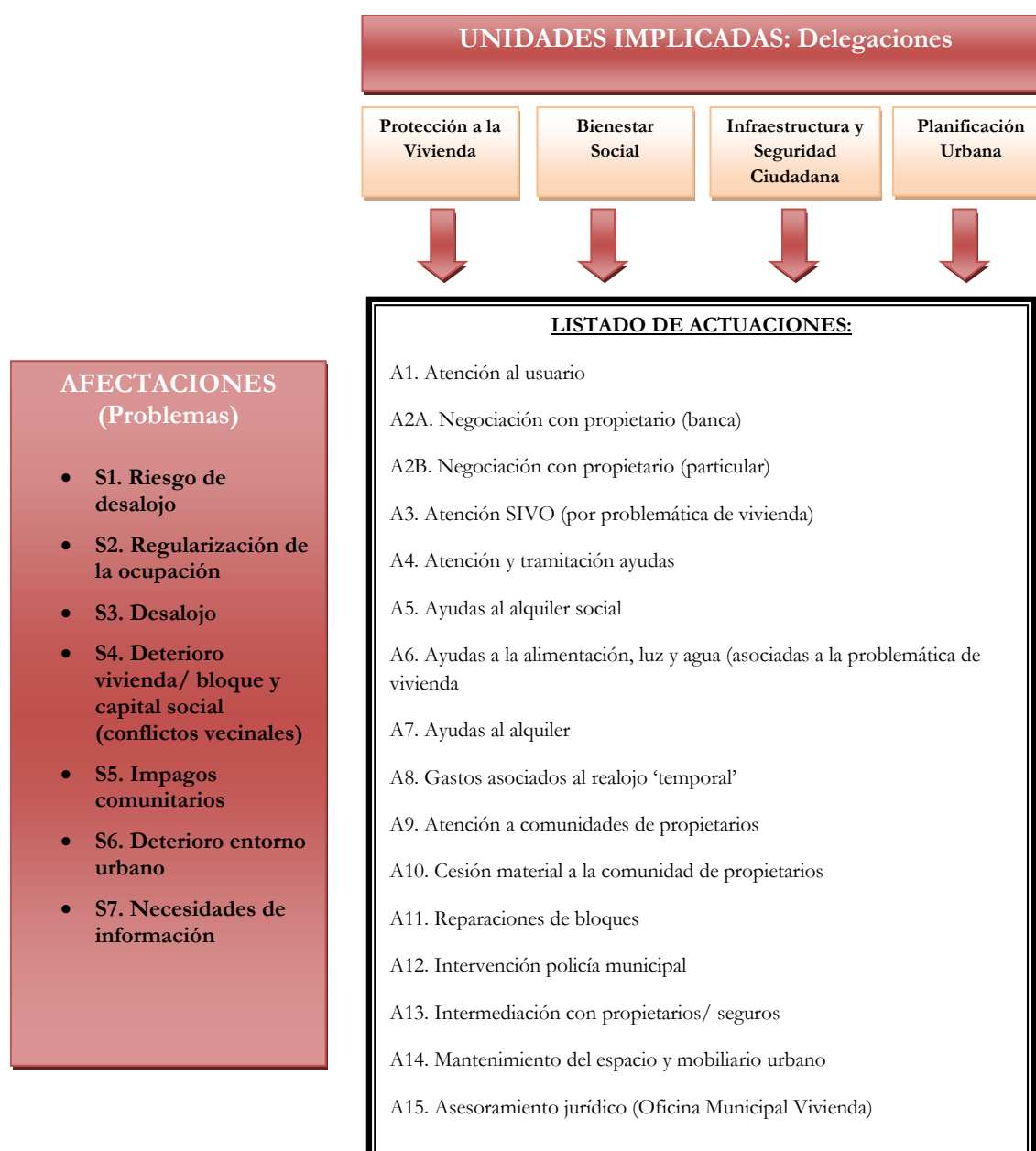
Tabla 3. Actuaciones identificadas

Actuaciones	Descripción de la actuación
A1. Atención al usuario	Se atiende al demandante cuando acude a la administración municipal, generalmente a la Delegación de Protección a la Vivienda para exponer su caso.
A2A. Negociación con propietario (banca)	Desde la Delegación de Protección a la Vivienda se realiza una labor de intermediación entre las familias vulnerables y la banca, donde uno de los objetivos es negociar un alquiler social.
A2B. Negociación con propietario (particular)	Desde la Delegación de Protección a la Vivienda se realiza una labor de intermediación entre las familias vulnerables y el propietario de la vivienda ocupada por la misma, principalmente por existencia de impagos
A3. Atención SIVO (por problemática de vivienda)	Desde la Delegación de Bienestar social, concretamente desde el Centro de Servicios Sociales se atiende desde el Servicio de Información y Valoración y Orientación a las familias vulnerables
A4. Atención y tramitación ayudas	Desde el Centro de Servicios Sociales el Trabajador Social, asignado en cada caso, tramita las ayudas que pueden recibir las familias
A5. Ayudas al alquiler social	Se refiere a la cuantía que desde la Delegación de Bienestar se concede en concepto de alquiler social
A6. Ayudas a la alimentación, luz y agua (asociadas a la problemática de vivienda)	Se refiere a la cuantía que desde la Delegación de Bienestar se presta para el concepto de alimentos, suministro eléctrico y agua
A7. Ayudas al alquiler	Se refiere a aquellas ayudas que desde la Delegación de Bienestar se gestionan para afrontar el alquiler de la vivienda
A8. Gastos asociados al realojo ‘temporal’	Se refiere a aquellos gastos que se ocasionan desde que una familia vulnerable abandona su vivienda habitual hasta que vuelve a tener sus necesidades habitacionales cubiertas, por ejemplo, un alojamiento momentáneo en una pensión, etc.
A9. Atención a comunidades de propietarios	Principalmente desde la Delegación de Infraestructuras y Obras se atiende a las comunidades de propietarios cuando tienen demandas relacionadas con viviendas vacías, principalmente propiedad de la banca
A10. Cesión de materiales a la comunidad de propietarios	Desde la Delegación de Infraestructuras y Obras se pueden ceder materiales, por ejemplo, ante la demanda de los vecinos de realizar un tapiado en una vivienda que había sido ocupada
A11. Reparaciones de bloques	Se refiere a la necesidad que puede surgir de reparaciones de bloques donde existen viviendas vacías y su degradación puede poner en riesgo al resto de viviendas o ciudadanía
A12. Intervención policía municipal	Se refiere a aquellas actuaciones relacionadas con viviendas vacías, donde la policía municipal ha de intervenir, por ejemplo, en la tramitación de denuncias
A13. Intermediación con propietarios seguros	Se refiere a la labor que desde la Delegación de Protección a la Vivienda se realiza en materia de intermediación con las aseguradoras de los bloques donde existen viviendas vacías
A14. Mantenimiento del espacio y mobiliario urbano	Recoge aquellas actuaciones que desde la Delegación de Planificación Urbana se tengan que poner en marcha para el mantenimiento de zonas degradadas por la existencia de viviendas vacías
A15. Asesoramiento jurídico (Oficina Municipal Vivienda)	Se trata del asesoramiento jurídico que se le ofrece a las familias que lo requieren en materia de vivienda, alquileres sociales, etc. desde la Oficina Municipal de la Vivienda, perteneciente a la Delegación de Protección a la Vivienda

Fuente: Elaboración propia, CSPL.

Por último, ¿qué unidades de la administración municipal las desarrolla?, o al menos, ¿qué unidades son las que las desarrollan en mayor medida? Los análisis muestran que son dos las agencias municipales que en mayor medida están implicadas en el desarrollo de tales actuaciones; a saber: la delegación de Protección a la Vivienda y la delegación de Bienestar Social a través de los Servicios Sociales Comunitarios. Aunque en algunas de las actuaciones participan o son desarrolladas por otras unidades de la administración municipal; como, por ejemplo, Planificación Urbana, Infraestructura y Obras, y Seguridad Ciudadana; pero su intervención es menos frecuente y se circunscribe a demandas que, según los entrevistados, no son las más comunes.

Gráfico 3. Mapa de actuaciones: elementos básicos para el análisis de los 'itinerarios tipo'



Fuente: Elaboración propia, CSPL.

Así pues, a partir de la información recabada es posible describir un **'mapa de actuaciones'** que consiste en la identificación de tres elementos: ¿qué se hace (actuaciones)?, ¿respecto a qué se hace (demanda)?, ¿quién lo hace (agente)? Esto se ha reflejado en el gráfico 3. Se trata de actuaciones, problemas y actores que, evidentemente, son conocidas por la administración municipal, por lo que debe considerarse como una sistematización que ofrece, en la forma de catálogo, tres elementos esenciales en el diseño y planificación de políticas o planes de actuación pública.

4.3. Los 'itinerarios tipo': demandas, actuaciones y agentes.

A partir de combinaciones específicas de los tres componentes descritos más arriba se han delimitado *'itinerarios tipo'*. Cada uno de ellos se define como el *conjunto de actuaciones que suelen aplicarse ante un 'problema' por parte de una o más unidades administrativas del municipio de San Juan de Aznalfarache*. Por tanto, cada itinerario supone, por un lado, cierta combinación del problema que le da origen, las actuaciones que se desarrollan y el agente implicado en las mismas. Si se quiere, se trata de fórmulas específicas en las que se combinan respuestas a tres preguntas: *¿qué origina la intervención?, ¿en qué consiste la intervención? y ¿quién la desarrolla?* Pero por otro lado, cada itinerario trata de mostrar el proceso por el que la administración municipal trata de canalizar y dar respuesta a cada tipo de problema o demanda, desde que ésta es conocida hasta su posible solución final. Esto supone que cada itinerario combina diferentes actuaciones y agentes porque éstas se dan o actúan en diferentes momentos del proceso de intervención.

Así pues, el objeto final del análisis realizado es poder describir un *'mapa de procesos'* que identifique las actuaciones que se realizan, quién las desarrolla y respecto a qué problema, para qué grupo de población y en qué momento del proceso de intervención que realiza la administración municipal. La articulación de estos elementos ha permitido identificar ocho itinerarios tipo.

No obstante, antes de pasar a su descripción, ha de señalarse que estos itinerarios no agotan el conjunto de medidas o actividades que se realizan desde el ayuntamiento o incluso que algunas puedan desarrollarse 'fuera' de los itinerarios definidos. El análisis refleja *la forma típica en la que la administración municipal suele actuar respecto a cierto tipo de situación o demanda, esté o no formalmente delimitada de esa forma, y tal y como se deriva de la información facilitada por nuestros informantes*.

4.3.1. Los retos y necesidades habitacionales: los tres itinerarios tipo más relevantes.

Tal y como hemos indicado anteriormente, con respecto a las consecuencias del ciclo de las viviendas vacías sobre las necesidades habitacionales, los entrevistados destacan tres situaciones o demandas: el riesgo de ser desalojado, la necesidad de regularizar la

ocupación de una vivienda y la atención a quienes han sido desalojados. Las actuaciones que suelen desarrollarse, su desarrollo temporal, y el agente que lo hace se muestran en la tabla 3.

El *riesgo de desalojo (S1)*, la situación más extendida en el municipio según nuestros informantes, supone que una familia vulnerable que habita en una vivienda adquirida mediante una hipoteca a una entidad financiera, o en algunos casos, mediante contrato de alquiler con propietarios particulares, no tiene capacidad de afrontar el pago. Ello conlleva a una situación donde la entidad financiera o el propietario particular solicitan el desalojo y el ayuntamiento trata de intermediar en la situación mediante la negociación, por ejemplo, de un alquiler social. En este caso, las actuaciones hacia la familia van desde la atención al usuario, tanto desde la delegación de Protección a la Vivienda como desde la de Bienestar Social, la negociación con el propietario de la vivienda para llegar a un acuerdo que no agrave la situación de vulnerabilidad de la familia y la tramitación de las ayudas tanto en concepto de vivienda, como en los casos en los que la situación de la propia familia lo requiera, otros conceptos como suministro eléctrico, alimentación y agua.

El itinerario respecto a la *regularización de la ocupación (S2)* supone el desarrollo de labores de intermediación del ayuntamiento entre el ocupante irregular de la vivienda y su propietario, que en la gran mayoría de los casos es una entidad financiera, según nuestros informantes. En gran medida, las actuaciones que se desarrollan coinciden con las del itinerario descrito anteriormente, la diferencia se encuentra, fundamentalmente, en la situación que da lugar al despliegue de las actuaciones, en el primer caso se trata de familias que estando en sus viviendas habituales no pueden afrontar el pago y se encuentran en situación de posible desalojo, y en este segundo caso, se parte de familias, que no disponen de una vivienda donde alojarse y se busca la intermediación de que las viviendas vacías de los bancos resulten ocupadas por familias vulnerables en régimen de alquileres sociales.

Por último, cuando se produce la situación de *desalojo (S3)*, sea 'directamente', sea porque no se ha logrado solucionar mediante los itinerarios anteriores, se pone en marcha un '*itinerario de urgencia*' por el que se atiende a la familia y se asumen los gastos que conlleve un realojo temporal hasta encontrar una situación a la necesidad habitacional de la familia. Esto supone que, posteriormente, se atenderá a la familia en la forma descrita en el primer itinerario.

Por último, respecto a los agentes que intervienen en el desarrollo de las actuaciones, se puede observar con claridad como es la Delegación de Protección a la Vivienda, quien recoge las demandas de las familias y realiza las funciones de intermediación, y la Delegación de Bienestar, a través de las ayudas tramitadas en Servicios Sociales, quienes atienden el grueso de las demandas relacionadas con la afectación de las viviendas vacías en el municipio. Al mismo tiempo se han detectado otras situaciones que hemos llamado

‘retos colectivos’, donde se ponen en marcha otros procesos y actuaciones diferentes como pueden verse en la tabla 4 y que veremos a continuación detalladamente.

Tabla 4. Itinerarios tipos respecto a las necesidades habitacionales

Itinerarios tipo	Situaciones o demandas (¿Qué?)	Actuaciones (¿Cómo?)	Servicio municipal (¿Quién?)	
			Protección a la Vivienda	Servicios Sociales
1	S1. Riesgo de desalojo	A1. Atención usuario	X	
		A2A. Negociación con propietario (banca)	X	
		A2B. Negociación con propietario (particular)		
		A3. Atención: SIVD (por problemática de vivienda)		X
		A4. Atención y tramitación ayudas		X
		A5. Ayudas al alquiler social		X
		A6. Ayudas a la alimentación, luz y agua (asociadas a la problemática de vivienda)		X
	A.7. Ayudas al alquiler		X	
2	S2. Regularización de la ocupación	A1. Atención usuario	X	
		A2A. Negociación con propietario (banca)	X	
		A2B. Negociación con propietario (particular)	X	
		A3. Atención: SIVD (por problemática de vivienda)		X
		A4. Atención y tramitación ayudas		X
		A5. Ayudas al alquiler social		X
		A6. Ayudas a la alimentación, luz y agua (asociadas a la problemática de vivienda)		X
	A.7. Ayudas al alquiler		X	
3	S3. Desalojo	A1. Atención usuario	X	
		A8. Gastos asociados realojo 'temporal'		X

Fuente: Elaboración propia, CSPL.

4.3.2. Consecuencias colectivas del ciclo de las viviendas desocupadas: itinerarios tipo específicos.

Según nuestros informantes, se producen tres situaciones o demandas relacionadas con los efectos colectivos del ciclo de las viviendas vacías, a saber: menoscabo de la habitabilidad por deterioro físico de vivienda o edificio, que en algún caso conlleva ‘conflictos vecinales’; el impago de suministros colectivos, que conlleva efectos sobre el estado del edificio; y, por último, el deterioro del espacio urbano, como síntoma de desorganización física del barrio. De estas tres situaciones, la tercera es la menos común según nuestros informantes, quienes indican que suelen darse las otras consecuencias del ciclo de las viviendas desocupadas señaladas más arriba, que suelen evidenciarse a largo plazo: desorganización social en la forma de inseguridad y/o delincuencia, la erosión de la cohesión social en el barrio o sobre aspectos de la calidad de vida de los residentes (por

ejemplo, respecto a la salud). Los itinerarios de intervención que se despliegan al respecto se presentan en la tabla 5.

Tabla 5. Itinerarios tipo respecto a los retos colectivos del ciclo de las viviendas vacías

Itinerarios tipo	Situaciones demandas (¿Qué?)	Actuaciones (¿Cómo?)	Servicio municipal (¿Quién?)				
			Protección a la Vivienda	Bienestar Social	Planificación Urbana	Seguridad Ciudadana	Infraestructura
4	S4. Deterioro vivienda/ bloque y capital social ('conflictos vecinales')	A9. Atención a comunidades de propietarios	X			X	
		A10. Cesión materiales a la comunidad de propietarios					X
		A11. Reparaciones de bloques					X
		A12. Intervención policía municipal				X	
5	S5. Impagos comunitarios	A13. Intermediación con propietarios/seguros	X				
		A9. Atención a comunidades de propietarios	X			X	
6	S6. Deterioro entorno urbano	A14. Mantenimiento del espacio y mobiliario urbano			X		

Fuente: Elaboración propia, CSPL.

Con respecto al estado de las viviendas y de los edificios se ponen en marcha actuaciones para atender las demandas que realizan los vecinos y las comunidades de vecinos afectados, que son, fundamentalmente dos que pueden darse conjuntamente: por un lado, el deterioro físico de viviendas vacías y del edificio en el que se encuentran; y, por otro lado, la imposibilidad de afrontar 'pagos comunitarios' respecto al mantenimiento del inmueble o suministros básicos del mismo. En ambos casos se emprende un proceso de intermediación y negociación con propietarios de los pisos o las aseguradoras, y cuando esta vía no es posible, se recurre a la reparación de bloques cuando se trata de asuntos que son de competencia municipal; por ejemplo, un posible desprendimiento en la vía pública, o el peligro de incendio cuando existe cableado en mal estado, o bien, se procede a la cesión de materiales a los vecinos. A ello se añade que cuando se produce una ocupación irregular, normalmente por familias vulnerables, que no pueden hacer frente al mantenimiento de las viviendas o los pagos colectivos, se intensifica el problema señalado, o incluso, aunque no es un asunto muy común en las entrevistas, pueden aparecer problemas de convivencia entre los vecinos, lo que supone el desarrollo de actuaciones por parte de la Policía Municipal.

Aunque el deterioro físico y los impagos comunitarios sean problemas que pueden darse conjuntamente, tanto el análisis realizado, como en vistas a establecer qué actuaciones específicas se desarrollan en torno a cada problema, se han delimitado dos itinerarios

diferentes. No obstante, cabe señalar que el referido a impagos comunitarios se produce, principalmente, cuando las viviendas vacías son propiedad de una entidad financiera que, por lo común, no suele atender el reclamo de pago que le realiza la comunidad de propietarios, iniciándose por ello la labor de intermediación del ayuntamiento con tales entidades.

Por último, las personas entrevistadas se han referido al deterioro del entorno urbano, esto es, el espacio público en torno a los edificios donde se localizan las viviendas vacías (mobiliario urbano, espacios comunitarios, zonas verdes, etc.). No obstante, se trata de la situación sobre la que en menor medida han llamado la atención las personas entrevistadas. En este caso, la administración municipal desarrolla las labores de mantenimiento comunes respecto a estas situaciones, sea por demanda de los residentes, sea por la propia detección de la situación por la administración.

4.3.3. Necesidades de información sobre vivienda: dos itinerarios relacionados y complementarios.

Por último, cabe destacar un itinerario relacionado con las necesidades de información de la ciudadanía afectada por algún problema relacionado con la vivienda. Además de los mecanismos habituales, la administración ha creado la Oficina Municipal de derecho a la vivienda, perteneciente a la Delegación de Protección a la Vivienda, y que se pone en marcha a partir de 2013. En ella los demandantes de información reciben asesoramiento personalizado, y en caso necesario, se ponen en marcha algunos de los itinerarios tipo descritos previamente.

Tabla 6. Itinerarios tipo respecto a necesidades de información sobre el ciclo de las viviendas vacías

Itinerarios tipo	Situaciones demandas (¿Qué?)	Actuaciones (¿Cómo?)	Servicio municipal (¿Quién?)	
			Protección a la Vivienda	Oficina Municipal Vivienda
7	S7. Necesidades de información	A1. Atención al usuario	X	
		A9. Atención a comunidades de propietarios	X	
8	S7. Necesidades de información	A1. Atención al usuario		X
		A15. Asesoramiento jurídico		X

Fuente: Elaboración propia, CSPL.

Esta Oficina fue creada como mecanismo para atender demandas sobre este ámbito, y en especial, para atender demandas y plantear estrategias de actuación a las personas y hogares que sufren algunos de los problemas identificados anteriormente. No obstante, de las entrevistas cabe concluir que esa labor también es realizada por otros servicios municipales. Por un lado, por los Servicios Sociales, en la medida que las necesidades habitacionales están estrechamente relacionadas con otras situaciones de vulnerabilidad y algunas familias se dirigen a éstos. Pero por otro lado, esa labor se realiza, principalmente, mediante el contacto directo de la ciudadanía con la Delegación de Protección de la

Vivienda que suele ser quien recibe la mayor parte de las demandas e inicia la mayor parte de los itinerarios descritos.

En general, de las entrevistas realizadas cabe concluir que respecto a las necesidades de información el ayuntamiento dispone, principalmente, de dos itinerarios definidos por la unidad organizativa que recibe y canaliza la demanda: Delegación Protección de la Vivienda y Oficina de Protección al Derecho de la Vivienda. Estos itinerarios pueden actuar de forma complementaria, pues demandas que llegan a la primera se pueden derivar a la segunda.

A este respecto también debe destacarse que a partir de esto dos itinerarios suelen desplegarse los seis itinerarios descritos anteriormente; pero no necesariamente, pues tal y como hemos indicado la ciudadanía puede dirigirse a otras unidades municipales cuando tienen una demanda relacionada con algunas de las situaciones a la que da lugar el ciclo de las viviendas vacías. Aunque las entrevistas apuntan a que la mayoría de las demandas se canalizan a través de estos itinerarios y agentes, y en particular la Delegación de Protección de la Vivienda, no existe una fuente de datos sistemática que permita estimar su volumen y características, así como tampoco cuáles de ellas se canalizan a los itinerarios delimitados.

4.4. Un ejercicio de estimación del esfuerzo público desarrollado.

En este apartado se pretende realizar una primera aproximación al análisis del esfuerzo público que suponen los itinerarios descritos. Dado que la naturaleza de las actuaciones es diferente, parece oportuno tratar de describir el esfuerzo público en términos económicos, en la medida en que permite conocer lo que supone cada actuación con una medición equivalente. Esto no implica que sea la única forma en que pueda medirse, sino que ofrece una primera aproximación al respecto.

Aun así, el ejercicio se enfrenta a tres limitaciones. Por un lado, tal y como hemos indicado anteriormente, no existe un registro fiable de la demanda recibida y la que finalmente se ha podido atender, por lo que no cabe entender que los resultados que obtengamos sean una medición precisa del esfuerzo público realizado encada uno de los itinerarios presentados anteriormente, sino una aproximación al mismo. Por otro lado, no hemos podido acceder al coste de aquellas actuaciones que suponen, fundamentalmente, la dedicación de recursos humanos, sea en las labores de atención e intermediación, sea en la gestión y tramitación administrativa. Tampoco respecto a las actuaciones referidas a los retos colectivos (habitabilidad y entorno urbano). Desafortunadamente, pues, no podrán incluirse estos elementos en el análisis del esfuerzo público desplegado a través de los itinerarios de intervención definidos.

Por último, sólo hemos accedido a información relativa a la labor que realiza la Delegación de Protección de la Vivienda y las ayudas que prestan los Servicios Sociales. Tal y como hemos indicado, la primera suele ser el agente principal al inicio de todos los itinerarios, por tanto, los datos referidos a ésta pueden tomarse como una estimación del esfuerzo público realizado en la atención y canalización de la demanda para todos los itinerarios. La información sobre Servicios Sociales, en cambio, cabe circunscribirla a los tres itinerarios referidos a 'necesidades habitacionales', y en particular, al primero de ellos.

Así pues, trataremos de hacer una estimación a partir de la información facilitada por el ayuntamiento que se refiere, por un lado, a la aproximación ofrecida por la Delegación de Protección a la Vivienda sobre las personas que ha atendido y, por otro lado, al volumen y cuantía de ayudas que se han destinado desde los Servicios Sociales al problema habitacional que venimos describiendo. No obstante, tal y como ya hemos señalado se trata de las dos agencias municipales que se implican en el desarrollo de los itinerarios tipo que enfrenta las situaciones que, según las personas entrevistadas, son más relevantes, tanto por su gravedad, como por su extensión.

También se ha indicado que la Delegación de Protección a la Vivienda desempeña, sobre todo, las actuaciones relacionadas con la recepción de demandas y las labores de negociación e intermediación, mientras que la Delegación de Bienestar Social lo hace respecto a actuaciones que implican la tramitación y concesión de ayudas (ver tabla 4). Entre estas últimas se incluyen las destinadas a la vivienda (hipotecas, alquileres sociales, alquileres ordinarios, alojamientos alternativos,...). Cabe pensar que éstas, o la gran mayoría de éstas, se producen como respuesta a necesidades habitacionales resultados de alguna de las situaciones descritas, cuando menos, entre familias vulnerables que enfrentan el riesgo de estar en alguna de ellas.

No obstante, el carácter de estas familias puede provocar que junto a la 'ayuda en concepto de vivienda', reciban otro tipo de ayuda, tal y como indican nuestros informantes. Según la información facilitada por los Servicios Sociales municipales, éstas pueden ser para 'suministro eléctrico', 'alimentación' o 'suministro de agua'. Evidentemente, el número de familias atendidas por tales conceptos es superior a las que reciben la 'ayuda por vivienda', por tanto partiremos del siguiente supuesto: las familias que reciben este último tipo de ayuda suelen recibir también los otros tipos de ayudas. Dado que el municipio ha facilitado la cuantía media por ayuda para cada uno de los conceptos señalados¹, haremos una estimación de la cuantía total destinada en concepto de ayuda a los hogares que enfrentan necesidades habitacionales. No obstante, no podremos sumar la cuantía que supone el desempeño de las tareas de valoración y gestión de las ayudas por parte de los técnicos de Servicios Sociales.

¹ En el anexo 1 pueden consultarse las cuantías medias por familia utilizadas para calcular el esfuerzo público total.

Tal y como se ha indicado, la labor desarrollada por la Delegación de Protección de la Vivienda no supone la concesión de ayudas, sino la labor de atención a los hogares que acuden a ella y de intermediación con propietarios de la vivienda (mayormente, entidades financieras), así como la canalización hacia otras unidades y servicios municipales. Por tanto, sólo cabría imputar esfuerzo en lo que se refiere al desempeño de estas tareas. Aunque no podamos calcular el esfuerzo económico que supone, contamos con una estimación de los hogares atendidos realizada por la propia delegación.

En la tabla 7 puede apreciarse que el número de hogares atendidos por la Delegación se ha doblado respecto al año 2013, o incluso se ha multiplicado por veinte respecto al año 2012, donde los hogares atendidos fueron 50, lo que debe situarse en el contexto de la evolución que ha sufrido los problemas y necesidades habitacionales. Ahora bien, si se considera el número de hogares (familias) que reciben ayuda en concepto de vivienda desde Servicios Sociales, puede apreciarse que sólo alcanza a algo más del 10% durante los tres años para los que se tienen información². Esta diferencia puede deberse a la existencia de diversos 'filtros': la intermediación que realiza la Delegación de Vivienda produce resultados positivos, evitando la necesidad de las ayudas; los hogares no cumplen los requisitos necesarios para recibir la ayuda; finalmente deciden no acudir a los Servicios Sociales, o se canalizan para que la tramitación de ayudas se haga por parte de otras administraciones, por ejemplo, a través de Programa Andaluz de Defensa de la Vivienda (PADV)³. Desafortunadamente no contamos con ninguna fuente de información sistemática al respecto que permita analizar este asunto (la existencia de estos 'filtros' y su importancia).

No obstante, puede apreciarse que el número de familias que ha recibido la ayuda por vivienda sigue una tendencia de crecimiento similar al que señala la Delegación de Vivienda (de ahí que la tasa de las primeras sobre las segundas sea más o menos constante). O de otra forma, el esfuerzo de canalización de la demanda hacia una solución específica través de este itinerario, a pesar del incremento de la demanda, se ha mantenido constante, lo que da cuenta del esfuerzo realizado por la administración municipal para atender un problema creciente entre los residentes del municipio. En concreto, las ayudas concedidas han pasado de 53, en 2013, a 185 en 2015, recibiendo cada familia una cuantía media de 354,52 euros en el primer año y de 580,31 euros en el segundo. En su conjunto la cuantía de las ayudas en concepto de vivienda ha pasado de

² Los datos sobre Servicios Sociales proceden del documento 'Estudio de las ayudas sociales de la Delegación Municipal de Políticas Sociales del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache durante los años 2013, 2014 y 2015', elaborado por Andrés Mejías Aguilar.

³ Según información ofrecida por el Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento Integral en materias de Desahucios de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía a la Delegación de Protección de la Vivienda, desde su inicio ha tramitado 30 expedientes de residentes del municipio de San Juan de Aznalfarache, lo que supone el 1,42% del total de expedientes gestionados, 4 en la modalidad de 'prevención', otros 4 en la modalidad de 'protección' y otros 22 en la modalidad de intermediación. Por otro lado, según información recabada por la Delegación de Protección a la Vivienda, entre 2014 y 2016 desde la Junta de Andalucía se han tramitado un total de 109 ayudas de alquiler de residentes en San Juan de Aznalfarache.

cerca de 19 mil euros en 2013 a cerca de 108 mil euros en 2015, lo que supone un incremento de casi el 500%.

Si aplicamos el supuesto señalado más arriba (cada familia que recibe una ayuda en concepto de vivienda también lo hace para los otros tres conceptos), la cantidad total en 2013 sería igual a cerca de 48 mil euros, pasando a unos 210 mil euros en 2015.

Tabla 7. Esfuerzo público respecto a necesidades habitacionales

Concepto	Delegación	Años			
		2013	2014	2015	
Nº de familias Atendidas	Protección Vivienda	500	1000	1000	
	Bienestar Social (ayuda a la vivienda)	53	128	185	
Cuantía total ayudas	Bienestar Social	Vivienda	18795	66079	107357
		Suministro eléctrico	10539	26649	41201
		Suministro agua	8766	195840	29885
		Alimentación	9626	23808	31765
TOTAL		47726	136120	210208	

Fuente: Elaboración propia, CSPL.

Nota: las cuantías se han redondeado.

5. Consideraciones finales

En este trabajo hemos pretendido reflejar el diagnóstico y actuaciones que se realizan respecto a los posibles efectos del ciclo de las viviendas vacías en el municipio de San Juan de Aznalfarache, y en particular, los que se han derivado como consecuencia del aumento de desahucios habidos en España. Para ello hemos utilizado, principalmente, la visión de informantes clave involucrados en el diseño y desarrollo de las actuaciones que realiza la administración municipal. Por tanto, lo presentado en el trabajo, y su alcance, debe considerarse desde esta perspectiva. Del mismo modo cabe considerar que las estimaciones sobre el esfuerzo realizado no cubren ciertas actuaciones (aunque no sean las más importantes o extendidas) y algún concepto (el desempeño profesional del personal técnico o responsables políticos).

A pesar de estas limitaciones, se ofrece una descripción sistematizada de las actuaciones que viene realizando el ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache respecto a los problemas que surgen como consecuencia del 'ciclo de las viviendas vacías'. Por un lado, el trabajo sitúa las actuaciones en el marco conceptual que supone este ciclo, lo que permite analizar sus actuaciones desde una perspectiva que considera la amplitud de las consecuencias que este fenómeno tiene sobre los residentes, los barrios y el municipio en general, tanto las más urgentes, como otras de medio o largo plazo que pueden ser igualmente relevantes de cara a garantizar la satisfacción de necesidades habitacionales, y más en general, la calidad de vida en el municipio o áreas específicas de éste. De ahí

puede derivarse el alcance y adecuación de las actuaciones que se realizan, la necesidad de desarrollar otras, así como de involucrar a otros agentes además de la administración municipal.

Por otro lado, el trabajo ofrece un 'mapa' que sistematiza la forma en la que se viene canalizando y actuando desde la administración municipal sobre las demandas que origina el ciclo de las viviendas vacías en el municipio, poniendo en relación tales demandas con un conjunto de actuaciones que muestran itinerarios de intervención. En concreto, se han identificado 8 itinerarios que detallan qué demanda se atiende, cómo se atiende y quién lo hace, así como la importancia relativa que cada uno de ellos tiene en el marco de la actuación que el ayuntamiento realiza respecto al fenómeno del ciclo de las viviendas vacías.

Evidentemente, no se trata de una información que desconozcan los agentes implicados en ello, pues de hecho, han sido nuestros informantes, pero ofrece un 'catálogo sistemático' sobre cómo se canalizan demandas y se interviene al respecto. Se trata de un ejercicio necesario para poder establecer, a partir de ello, posibles estrategias de evaluación y mejora, tanto en su diseño, como en su desarrollo o impacto. Por ejemplo, sobre la necesaria coordinación entre agentes que canalizan demandas y los que intervienen sobre ellas, la necesidad de fuentes de información sistemáticas sobre las actuaciones, o la posibilidad de interrelación y creación de complementariedad entre las que desarrollan diferentes agentes (públicos y privados). En su conjunto muestra el carácter multi-dimensional de las 'afectaciones' de las viviendas vacías, y con ello, la necesidad de plantear planes o estrategias de intervención de carácter transversal en el que se impliquen y coordinen diferentes agentes de la administración municipal, o incluso, de otras administraciones.

Tal y como se ha indicado al inicio de este texto, el objetivo de este trabajo no era desarrollar este tipo de ejercicio evaluativo, sino describir cómo, quién y sobre qué demandas concretas viene actuando el ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache, utilizando para ello la información que proporcionan los agentes de la administración municipal principalmente involucrados en ello. Otras visiones, fuentes de información y análisis pueden complementar el ejercicio realizado, ampliando los problemas detectados, cualificando su extensión e importancia, o identificando otras actuaciones, o incluso, la forma en que se desarrollan los itinerarios tipo descritos. No obstante, éstos ofrecen una visión sistemática de los esfuerzos realizados por la administración municipal en relación a un problema que emergió de forma rápida y con una intensidad inesperada, permitiendo pues tener una visión desde la que mejorar el diseño de las actuaciones o iniciar el proceso de su evaluación, que sobrepasa los objetivos acordados para el desarrollo del presente trabajo.

Referencias

- Brown, B.B., Perkins, D.D. y Brown, G. (2004): Incivilities, place attachment and crime: Block and individual effects, *Journal of Environmental Psychology*, 24: 359–371
- Burchell, R. y Listokin, D. (1981): Property abandonment in the United States, in *The Adaptive House Handbook*, Rutgers, NJ, Center for Urban Policy Research.
- Cano, G y Etxezarreta, A. (2014): La crisis de los desahucios en españa: respuestas institucionales y ciudadanas, *Revista de Economía Crítica*, 17.
- Cohen, J.R. (2001): Abandoned housing: exploring lessons from Baltimore, *Housing Policy Debate*, 12 (3): 415-448.
- Daponte, C.; Mateos y Vásquez-Verac (2016): Los desahucios y la salud, se necesita una respuesta desde la salud pública en España, *Gaceta Sanitaria*, 30(4):239–241
- Immergluck, D. y Smith, G. (2006): The impact of single-family mortgage foreclosures on neighborhood crime, *Housing Studies*, 21(6): 851-866.
- Katz, Ch.M; Wallace, D. y Hedberg. E.C. (2011): A Longitudinal Assessment of the Impact of Foreclosure on Neighborhood Crime, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 1-31.
- Novoa, A.; Bosch, J.; Díaz, J.; Malmusia, F.; Darnell, M. y Trilla, C. (2014): El impacto de la crisis en la relación entre vivienda y salud. Políticas de buenas prácticas para reducir las desigualdades en salud asociadas con las condiciones de vivienda, *Gaceta Sanitaria*, 28 (S1):44–50.
- Obeso, I. (2014): Análisis geográfico de los desahucios en España, *Ería*, 95 327-342
- Schuetz, J.; Been, V. y Ellen, G. (2008): Neighborhood effects of concentrated mortgage foreclosures, *Journal of Housing Economics*, 17: 306–319.
- Spelman, W. (1993): Abandoned buildings: Magnets of crime?, *Journal of Criminal Justice*, 21(5): 481-495.
- Sternñlieb, G.; Burchell, R.W.; Hughes, J.W. y James, F.J. (1974): Housing abandonment in the urban core, *Journal of the American Institute of Planners*, 40(5): 231-332.
- Tribunal Superior de Justicia (2011) Estadística Judicial. Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. www.poderjudicial.es
- Vinuesa, J. (2008): La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible, *Scripta Nova*, 270(39).
- Vinuesa, J.; de la Riva, J.M. y Palacios, A.J. (2011): *El fenómeno de las viviendas desocupadas*, Madrid, FUAM.

Anexos

Tabla 8. Esfuerzo público: cuantías medias por familia y tipos de ayudas

Concepto	Delegación	Años			
		2013	2014	2015	
Nº de familias Atendidas	Protección Vivienda	500	1000	1000	
	Bienestar Social	53	128	185	
Cuantía media ayudas	Bienestar Social	Vivienda	354,62	516,24	580,31
		Suministro eléctrico	198,85	208,2	222,71
		Suministro agua	165,39	153	161,54
		Alimentación	181,63	186	171,7

Fuente: Elaboración propia, CSPL.