

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.405

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA PROMOCIÓN Y
GESTIÓN DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA
EN LOS AYUNTAMIENTOS DE MURCIA, CARTAGENA Y LORCA,
EJERCICIO 2018**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 26 de noviembre de 2020 el **Informe de fiscalización de la promoción y gestión de la vivienda de protección pública en los ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, ejercicio 2018**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN	9
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	10
I.2.	ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	10
I.2.1.	Ámbito subjetivo	10
I.2.2.	Ámbito objetivo	11
I.2.3.	Ámbito temporal.....	11
I.3.	TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO.....	11
I.4.	MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO	12
I.5.	EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DEL PARQUE DE VIVIENDA EN MURCIA, CARTAGENA Y LORCA Y EXTENSIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS	20
I.6.	RENDICIÓN DE CUENTAS.....	25
I.7.	TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	26
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	26
II.1.	ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA APLICADAS POR LOS AYUNTAMIENTOS DE MURCIA, CARTAGENA Y LORCA.....	27
II.1.1.	Ayuntamiento de Murcia.....	30
II.1.2.	Ayuntamiento de Cartagena.....	39
II.1.3.	Ayuntamiento de Lorca	49
II.1.4.	Perspectiva medioambiental en las políticas de vivienda	57
II.1.5.	Perspectiva de género en las políticas de vivienda.....	60
II.2.	ANÁLISIS REALIZADO SOBRE EL CONTROL DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO AFECTADO A LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA	65
II.2.1.	Ayuntamiento de Murcia.....	65
II.2.2.	Ayuntamiento de Cartagena.....	76
II.2.3.	Ayuntamiento de Lorca	82
II.3.	ANÁLISIS DEL CONTROL, CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL PARQUE MUNICIPAL DE VIVIENDAS.....	87
II.3.1.	Ayuntamiento de Murcia.....	88
II.3.2.	Ayuntamiento de Cartagena.....	95
II.3.3.	Ayuntamiento de Lorca	98
III.	CONCLUSIONES	102
IV.	RECOMENDACIONES	110

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AGENDA 21	Agenda 21 Local (Programa Cumple de la Tierra, Río de Janeiro, 1992)
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CARM	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
CE	Constitución Española
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
JGL	Junta de Gobierno Local
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOIEMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LOTURM	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
LVRM	Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas
ORN	Obligaciones reconocidas netas
PACES	Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenibles
PPS	Patrimonio Público del Suelo
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
REBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RDL 6/2011	Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia.
RDV	Registro de Demandantes de Vivienda

RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales
SAVI	Servicio de Asistencia de Vivienda e Intermediación
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SUVILORSA	Suelo y Viviendas de Lorca, S.A.
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TRLRL	Texto refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril
TRLSRU	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre
URBAMUSA	Urbanizadora Municipal, S.A.

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1.	Censo de viviendas de 2011 de la Región de Murcia y de los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca.....	21
Cuadro 2.	Actuaciones que definen la política de vivienda de los Ayuntamientos municipios de Murcia, Cartagena y Lorca.	28
Cuadro 3.	Resumen de las actuaciones que definen la política de vivienda del Ayuntamiento de Murcia.....	31
Cuadro 4.	Evolución del Registro de Demandantes de Vivienda del Ayuntamiento de Murcia en el período 2014-2019.....	35
Cuadro 5.	Ayudas al alquiler del Ayuntamiento de Murcia. Evolución 2017-2019.....	38
Cuadro 6.	Resumen de las actuaciones que definen la política de vivienda del Ayuntamiento de Cartagena.....	40
Cuadro 7.	Evolución de la exclusión residencial en el municipio de Cartagena. 2016-2018.....	43
Cuadro 8.	Ayudas al alquiler del Ayuntamiento de Cartagena. 2017-2018.....	47
Cuadro 9.	Resumen de las actuaciones que definen la política de vivienda del Ayuntamiento de Lorca.....	50
Cuadro 10.	Estado actual de la reconstrucción de las viviendas declaradas en ruina tras el terremoto de Lorca de 2011 (3 de octubre de 2019)	52
Cuadro 11.	Costes de la construcción de viviendas públicas en el Barrio de San Fernando (Lorca).....	55
Cuadro 12.	Financiación de la construcción de viviendas públicas en el Barrio de San Fernando (Lorca).....	55
Cuadro 13.	Actuaciones en materia de vivienda con perspectiva de género. Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca.	61
Cuadro 14.	Actuaciones de igualdad de género y su relación con la política de vivienda de los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca.	64
Cuadro 15.	PPS del Ayuntamiento de Murcia. 2011-2018.....	67
Cuadro 16.	Saldos del PPS en el Balance del Ayuntamiento de Murcia. 2015-2018.....	68
Cuadro 17.	Estado del Remanente de Tesorería. Ayuntamiento de Murcia	70
Cuadro 18.	Desviaciones positivas de financiación acumuladas con origen en el PPS. Ayuntamiento de Murcia.....	70
Cuadro 19.	Destino previsto del PPS en el Ayuntamiento de Murcia	71
Cuadro 20.	Parcelas del PPS enajenadas en 2017 y 2018 por el Ayuntamiento de Murcia	72
Cuadro 21.	Bajas de elementos en el inventario del PPS pendientes de registro (2017-2018). Ayuntamiento de Murcia.....	73
Cuadro 22.	Centros gestores con proyectos de gasto financiados con ingresos afectados del PPS en el ejercicio 2018. Ayuntamiento de Murcia	74
Cuadro 23.	Diez proyectos con más gastos financiados con recursos del PPS. Ejercicio 2018. Ayuntamiento de Murcia.....	75
Cuadro 24.	Resumen del balance de situación de Casco Antiguo de Cartagena, S.A. Ejercicio 2018	79

Cuadro 25.	Solares con destino a la construcción residencial del patrimonio de Casco Antiguo de Cartagena, S.A.	80
Cuadro 26.	Saldos del PPS en el balance contable del Ayuntamiento de Cartagena. 2015-2018.....	81
Cuadro 27.	Detalle de las parcelas adquiridas en actuaciones de transformación urbanística o de edificación. Ayuntamiento de Lorca.....	84
Cuadro 28.	Resumen del balance de situación de SUVILORSA. Ejercicio 2018	85
Cuadro 29.	Saldos del PPS en el balance contable del Ayuntamiento de Lorca. 2015-2018.....	85
Cuadro 30.	Ejecución de los programas de gasto del Servicio de Vivienda del Ayuntamiento de Murcia. Créditos definitivos y obligaciones reconocidas netas. Ejercicios 2017-2019.	89
Cuadro 31.	Resumen por barrios y pedanías de los costes estimados para la rehabilitación de las viviendas sociales del Ayuntamiento de Murcia.....	91
Cuadro 32.	Ejecución de los programas de gasto de conservación y mantenimiento del parque de viviendas sociales de Cartagena. Ejercicios 2017-2018.	96

RELACIÓN DE GRÁFICOS, MAPAS E IMÁGENES

Gráfico 1.	Mapa de la Región de Murcia y población de los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca.....	20
Gráfico 2.	Evolución de la población de los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca. Ejercicios 1996-2018.	20
Gráfico 3.	Estimación anual de la variación de viviendas principales en la Región de Murcia en el periodo 2002-2018.....	21
Gráfico 4.	Número de viviendas de protección oficial, calificadas definitivas, en los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca. 2006-2017.	22
Gráfico 5.	Mapa de las pedanías del municipio de Murcia	23
Gráfico 6.	Mapa de los distritos y pedanías del municipio de Cartagena	24
Gráfico 7.	Mapa de las pedanías del municipio de Lorca.....	25
Gráfico 8.	Distribución de la puntuación de las familias del RDV del Ayuntamiento de Murcia a 15 de enero de 2020	36
Gráfico 9.	Distribución de la puntuación de las familias del RDV del Ayuntamiento de Cartagena.	44
Gráfico 10.	Mapa de Cartagena que recoge los planes parciales en los que se prevé edificación residencial.....	45
Gráfico 11.	Mapa de los planes parciales del casco histórico de Cartagena en los que se prevé la edificación residencial.....	46
Gráfico 12.	Resumen de las actuaciones del SAVI en 2018	48
Gráfico 13.	Calle del centro de Lorca con solares vacíos y fachadas apuntaladas	52
Gráfico 14.	Barrio de San Fernando en octubre de 2019.....	56
Gráfico 15.	Localización del Sector del Hondón en el municipio de Cartagena	60
Gráfico 16.	Exclusión residencial en Cartagena. Evolución 2016- 2018.....	62
Gráfico 17.	Plano de localización de viviendas pertenecientes al parque municipal de vivienda del Ayuntamiento de Murcia.....	88
Gráfico 18.	Valoración técnica del estado de las viviendas municipales del Ayuntamiento de Murcia.....	91
Gráfico 19.	Imagen de la Plaza de los Limones, en el barrio de Los Rosales	93
Gráfico 20.	Imagen de la Plaza de San Benito, en el barrio del Infante Juan Manuel	93
Gráfico 21.	Imagen de la Calle Madrid, en el barrio de El Espinardo	94
Gráfico 22.	Imagen del local social municipal en los bajos de las viviendas sociales (barrio de El Espinardo).....	94
Gráfico 23.	Imagen del local del Servicio de Vivienda en el barrio de Los Rosales	95
Gráfico 24.	Edificio de cuatro viviendas sociales y comedor social en la pedanía de Los Belones (Cartagena)	97
Gráfico 25.	Calle del barrio de Lo Campano (Cartagena)	98
Gráfico 26.	Parking construido en el solar de una vivienda municipal derruida (Calle Moriscos 3, 5 y 7). Ejemplo de actuación de ensanche en los barrios altos	99
Gráfico 27.	Mapa de las zonas de actuación de la iniciativa urbana para los barrios altos de Lorca.....	101

I. INTRODUCCIÓN

En España, las políticas públicas de vivienda tienen su fundamento en el artículo 47 de la Constitución (CE), que reconoce, como uno de los principios rectores de la política social y económica, el *“derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*, al tiempo que encomienda a todos los poderes públicos el deber de *“promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*.

En el ámbito internacional, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas recoge entre los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* el Objetivo 11 *“Ciudades y comunidades sostenibles”* en el que se incluye la meta 11.1 referente al *“acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”*.

Las administraciones locales desempeñan un papel fundamental en la ejecución de las políticas públicas de vivienda, por razón de su proximidad a las necesidades habitacionales de sus vecinos. Por ello, la legislación de régimen local, en el artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)* —en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*— atribuye a los municipios competencia propia para la *“promoción y gestión de viviendas de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera”*.

Esta competencia se ejerce en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, adoptada esta última en ejercicio de la competencia asumida en los diversos Estatutos de Autonomía sobre *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*, conforme al artículo 148.1. 3ª de la CE. En el caso de la Región de Murcia, la competencia de vivienda es asumida en su Estatuto de Autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, y se desarrolla por la Ley 6/2015, de 24 de marzo, *de la Vivienda de la Región de Murcia (LVRM)*, en la que se recogen el marco normativo y los principios que han de regir la actuación de los poderes públicos en aras de la realización efectiva del derecho de acceso de todos los ciudadanos al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada en el ámbito territorial de la Región de Murcia.

En los últimos años, las políticas municipales de vivienda han venido marcadas por diversos factores que han incidido en su definición y puesta en práctica.

En 2013 la LRSAL redefinió las competencias de los municipios a fin de evitar duplicidades y solapamientos con las del Estado y las Comunidades Autónomas, conforme al principio de *“una administración, una competencia”*, estrechamente vinculado a los principios de eficiencia administrativa y sostenibilidad financiera, proclamado este último en el artículo 135 de la CE tras su reforma de 27 de septiembre de 2011 y desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, *de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)*. La LRSAL acotó así la competencia municipal en materia de vivienda, que anteriormente venía definida en términos amplios como *“promoción y gestión de viviendas”*, limitándola a la vivienda de protección pública y sometiéndola, en todo caso, a criterios de sostenibilidad financiera.

Las secuelas de la crisis financiera de 2007, tan vinculada a las consecuencias de la llamada *“burbuja inmobiliaria”* y las dificultades de amplias capas de la sociedad española para el acceso a la vivienda en propiedad (jóvenes, inmigrantes) han reorientado la política de vivienda de las diferentes Administraciones competentes hacia el fomento del alquiler frente a la concesión de ayudas para la adquisición de viviendas. Paralelamente, la creciente importancia de los objetivos del desarrollo económico sostenible, reconocidos en la Agenda de las Naciones Unidas, ha dado lugar al impulso y fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

Todo ello ha tenido lugar en un contexto de salida de un periodo de crisis que ha conllevado una gran exigencia para el cumplimiento de la disciplina fiscal. Muchas corporaciones locales se han

visto en la obligación de afrontar la mala situación financiera en la que se encontraban los organismos autónomos o sociedades mercantiles, generalmente dependientes del área de gobierno de urbanismo, que habían sido creados en el periodo anterior a la crisis para ejercer, entre otras, la competencia de promoción de viviendas públicas con algún régimen de protección.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019, aprobado por el Pleno de la Institución el 20 de diciembre de 2018, incluyó, en el Apartado III.5, entre las llevadas a cabo a iniciativa propia de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, la *“Fiscalización de la promoción y gestión de la vivienda de protección pública en los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, ejercicio 2018”*.

Esta fiscalización quedó enmarcada en el contexto del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de abril de 2018 y, en particular, en su objetivo estratégico 1. **Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público.** Así, la fiscalización se fundamenta en los siguientes objetivos específicos: 1.2. *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas*, tanto en su medida 1. *–Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas–*, como en su medida 3 *–Fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad–*; y en el objetivo específico 1.4. *Incrementar las fiscalizaciones operativas*, en aplicación de la medida 2 *–Incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos–*.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, incluyendo tanto los servicios municipales implicados en la planificación, ejecución y control de las políticas de vivienda, como las entidades públicas dependientes que incluyen en su objeto social la realización de actuaciones de promoción y gestión de viviendas públicas:

- El Ayuntamiento de Murcia dispone de una participación del 69,86 % en la sociedad mercantil **Urbanizadora Municipal, S.A.** (en adelante, **URBAMUSA**), siendo el otro accionista la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En su objeto social, detallado en el artículo 2.1 de sus Estatutos, se incluye la construcción de viviendas de protección oficial y de promoción pública para su enajenación o arrendamiento, así como la gestión de cooperativas u otro tipo de entidades, para la construcción de toda clase de viviendas con destino a sus socios o integrantes.
- El Ayuntamiento de Cartagena es titular del 100 % de las participaciones de la sociedad mercantil **Casco Antiguo de Cartagena, S.A.** a la que se atribuye la gestión directa de la actividad de promoción y gestión urbanística del municipio. En su objeto social se incluyen la promoción, construcción y venta o arrendamiento de viviendas, y la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo para destinarlo a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, construcción de equipamiento comunitario y otras instalaciones de uso público u otros usos de interés social.
- El Ayuntamiento de Lorca es partícipe al 100 % de las participaciones de la sociedad mercantil **Suelo y Viviendas de Lorca, S.A.** (en adelante **SUVILORSA**). No obstante, el Pleno municipal acordó, en sesión de 24 de junio de 2010, su disolución a partir del 31 de diciembre de 2010, encontrándose en la actualidad en fase de liquidación.

El artículo 2 de sus Estatutos, relativo al objeto social, recoge en la letra E, la adquisición, promoción y, en su caso, construcción y rehabilitación de viviendas, con o sin protección oficial, para atender, entre otras, las necesidades de los grupos de población de insuficiente capacidad económica, mediante su arrendamiento, cesión del derecho de superficie, enajenación o cualquier otra figura jurídica.

I.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo comprende las políticas públicas de vivienda desarrolladas por los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca y sus entidades dependientes al amparo de la competencia municipal recogida en el artículo 25 de la LRBRL y la gestión del patrimonio público del suelo, afectado por mandato legal a la promoción de viviendas sujetas a protección pública.

I.2.3. Ámbito temporal

Las actuaciones se han centrado en el ejercicio 2018; si bien, se han realizado las comprobaciones que se han considerado necesarias en relación con ejercicios anteriores y hasta la fecha de finalización de los trabajos (mayo de 2020), al tratarse de una fiscalización fundamentalmente operativa que, además, se realiza sobre una política pública cuyos ciclos de gestación y ejecución se desarrollan en el medio y largo plazo.

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

Esta actuación tiene carácter horizontal, en tanto se desarrolla simultáneamente sobre tres ayuntamientos, y es de naturaleza operativa y de cumplimiento. Constituyen los objetivos generales de esta fiscalización, en relación con cada uno de los tres Ayuntamientos:

1. Analizar el diseño de las políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda adecuada y digna a la población residente en el municipio, dentro del marco competencial atribuido por la LRBRL y por la legislación autonómica. Asimismo, se analiza la aplicación de estas políticas y se evalúa el impacto de las actuaciones en relación con la previsión de resultados definida en los planes. En particular, se ha analizado si el diseño de estas políticas tiene en consideración los principios de igualdad de género y de sostenibilidad.
2. Examinar los procedimientos aplicados por los Ayuntamientos para la promoción de vivienda protegida y la utilización del patrimonio público del suelo afectado a tal finalidad. Se ha verificado la legalidad de los procedimientos y la adecuada contabilización y registro del patrimonio público del suelo.
3. Evaluar los sistemas y procedimientos de registro, protección, control y conservación del parque municipal de viviendas protegidas y verificar la adecuación a la legalidad de los procedimientos de su venta o alquiler.

Asimismo, se ha verificado la observancia de la normativa de transparencia en todo aquello que, de conformidad con la misma, ha tenido relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras, tal y como se recogía en las Directrices Técnicas.

En esta fiscalización, el Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo todas las pruebas y actuaciones que ha considerado precisas para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013, con las modificaciones aprobadas posteriormente.

Además, y en relación fundamentalmente con el primer objetivo, se han tomado como referencia metodológica las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (en inglés, ISSAI), principalmente la ISSAI-ES-300, que recoge los Principios Fundamentales de la Auditoría

de Desempeño, para ello, se han identificado diferentes actuaciones de buena gestión acordes con los criterios recogidos en la normativa para el desempeño de la competencia analizada y se ha comprobado su cumplimiento.

En el marco regulatorio recogido en los planes y normas estatales y autonómicas se determinan los siguientes criterios en relación con la competencia y la política municipal en materia de vivienda:

- La normativa reguladora del suelo otorga a los municipios la titularidad del patrimonio público del suelo, el cual queda afectado entre otras finalidades, a la promoción de viviendas sujetas a protección pública. Los municipios desempeñan un papel esencial en la movilización de estos recursos para la promoción y gestión de viviendas de protección oficial.
- La legislación autonómica reguladora de la vivienda y del suelo, así como los planes estatales, orientan sus objetivos hacia la consolidación del suelo urbano y el avance en la sostenibilidad medioambiental, cuestiones en las que los municipios también desempeñan funciones relevantes.
- La legislación autonómica y de los planes estatales de vivienda priorizan los sectores sociales más vulnerables por su situación social o económica, aspecto en el que tiene gran relevancia la actuación de las autoridades municipales por su cercanía al ciudadano y, en particular, de los colectivos que requieren la asistencia de los servicios sociales.
- Tanto la normativa en materia de vivienda como los planes estatales destacan la importancia de fomentar la cooperación y coordinación interadministrativa y de fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión de los poderes públicos para que la política de vivienda pueda ser efectiva.

Las actuaciones concretas que se han analizado y que derivan de los criterios anteriores se detallan en el cuadro 2 del presente proyecto de Informe, dentro del apartado II.1. Análisis de las políticas públicas de vivienda aplicadas por los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca.

En la fiscalización se ha producido una limitación al alcance en relación con el segundo objetivo previsto. No ha sido posible comprobar en el Ayuntamiento de Lorca, la utilización de los bienes que pudieran integrar su patrimonio público del suelo para los fines previstos por la normativa debido a la ausencia de registros adecuados de este patrimonio.

I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

La normativa reguladora del régimen local, aplicable a lo largo del periodo objeto de la fiscalización, es principalmente la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG).
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), con vigencia hasta el 8 de marzo de 2018. Desde el 9 de marzo de 2018 se aplica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL).
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (REBEL).
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local (ICAL).

En relación con la LRBRL, en los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca se aplica el régimen de organización recogido en su Título X para los municipios de gran población.

Por otra parte, en relación con las materias de vivienda y del régimen del suelo es aplicable la siguiente normativa estatal y autonómica de la Región de Murcia.

- El artículo 47 de la CE.
- El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que constituye la regulación estatal básica en la materia.
- El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, que recoge en su artículo 10. Uno.2 la competencia de esta Comunidad Autónoma para la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda, de conformidad con la previsión contenida en el artículo 148.1.3º de la CE.
- La Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia (LVRM). La Sección Segunda del Título V –Medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética– fue introducida por la Ley 10/2016, de 7 de junio, de la Región de Murcia.
- La Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM).

A continuación, se expone el régimen jurídico en relación con los distintos aspectos de la materia fiscalizada:

Principios rectores de la política de vivienda en la Región de Murcia

La política de vivienda en la Región de Murcia se rige por los principios rectores recogidos en el artículo 4 de la LVRM, clasificados en principios de orden social, medioambiental y administrativo. Estos principios son los siguientes:

- a) Los principios de orden social se vinculan, fundamentalmente, al artículo 47 de la CE, por cuanto que la política de vivienda y de las actuaciones de los poderes públicos se dirigirán promover e impulsar las acciones necesarias para que todos los ciudadanos de la Región de Murcia tengan acceso a una vivienda digna y adecuada y, especialmente, las personas que tengan mayor dificultad económica y los grupos de población de características sociales o circunstancias específicas que los hagan más vulnerables.
- b) En el orden medioambiental, la política de vivienda habrá de regirse, entre otros, por los principios de sostenibilidad medioambiental y de integración de la vivienda con el entorno.
- c) Entre los principios de orden administrativo destacan el desarrollo y ejecución de una planificación de la política de vivienda que atienda las necesidades reales de los ciudadanos, y la facilitación de la coordinación, cooperación y colaboración entre las administraciones y con los agentes privados.

Reparto de competencias entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las entidades locales

La promoción y gestión de vivienda pública constituye una competencia propia de los municipios reconocida por el artículo 25 de la LRBRL, si bien esta atribución no recae en exclusividad sobre los Ayuntamientos de la Región de Murcia, dado que el artículo 5 de la LVRM atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para el *“fomento y la promoción de la construcción de viviendas protegidas que sean necesarias en función de la demanda, con el fin de contribuir a garantizar la efectividad del derecho a la vivienda”*.

En sentido contrario, la asunción de estas competencias de fomento y promoción de la construcción de viviendas protegidas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) no excluye a los ayuntamientos del ejercicio de la competencia de promoción y gestión de vivienda pública, atribuida por el artículo 25.2.a) de la LRBRL. En este sentido, el artículo 5 de la LVRM, en su apartado 2, establece que, para el ejercicio de la competencia señalada, la Administración de la Comunidad Autónoma actuará de acuerdo con los principios de coordinación y colaboración con los entes locales, así como de colaboración y concertación con los distintos agentes de iniciativa privada o pública que actúan sobre el mercado de la vivienda. Asimismo, el artículo 6 de la LVRM establece, en relación con los municipios de su ámbito territorial, que *“bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, ejercerán sus competencias de vivienda de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local, la legislación urbanística, la presente ley y cualquier otra normativa que resulte de aplicación, velando especialmente por el cumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de los edificios residenciales”*.

Por su parte, el art. 7 LVRM define el Plan de Vivienda de la Región de Murcia como el instrumento por el que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia llevará a cabo la planificación de las actuaciones públicas a desarrollar en el ámbito de la Región en materia de vivienda, comprendiendo las previsiones, objetivos y programación de las mismas, así como, en su caso, las medidas de financiación que se prevean, debiendo la Consejería competente de vivienda elaborar dicho Plan, que será revisado cada cuatro años.

La concurrencia de atribuciones en materia de vivienda entre las administraciones autonómica y local origina que el margen de actuación de los municipios quede supeditado al despliegue competencial adoptado por la Administración de la Región de Murcia. Durante los ejercicios

fiscalizados, la Región de Murcia no desarrolló ningún plan regional ni realizó promociones públicas de viviendas protegidas -su política se centró en la gestión de las líneas de ayudas del plan estatal de vivienda-, por lo que las actuaciones que pudieran desarrollar los municipios no resultaban condicionadas por la política autonómica.

Vivienda protegida y modalidades de promoción

La LVRM define la vivienda protegida como toda vivienda que así sea calificada por la Administración de la Comunidad Autónoma y cumpla los requisitos de calidad, diseño, superficie, uso, precio máximo de venta o renta y demás condiciones que se establecen en dicha ley, en sus disposiciones de desarrollo y en la normativa sectorial aplicable. Todo ello con independencia de que provengan de actuaciones de nueva construcción, de rehabilitación, se trate de viviendas en proceso de construcción o ya construidas, que tuvieran previamente la condición de viviendas libres o que obtengan o no financiación pública.

Las viviendas protegidas pueden ser de promoción pública o social, o bien de promoción privada. En los casos de promoción pública, la LVRM recoge los procedimientos aplicables a la adjudicación de estas viviendas, que se regirá por los principios de objetividad, publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y solidaridad, de forma que se garantice el acceso a las mismas de las familias más necesitadas.

El conjunto de viviendas y anejos calificados como viviendas de promoción pública cuya finalidad es atender las necesidades de vivienda de personas y grupos concretos de destinatarios que, sin la intervención pública, difícilmente podrían disfrutar del derecho a la vivienda constitucionalmente protegido, por sus circunstancias personales, sociales, laborales y económicas, constituye el parque público de viviendas, según lo define el artículo 46 de la LVRM.

Respecto de la promoción privada, se aplicarán los principios recogidos en el artículo 33.1 -igualdad, transparencia, objetividad y concurrencia-, no exigiéndose los de publicidad y solidaridad.

Demanda de vivienda protegida y riesgo de exclusión residencial

La LVRM creó en su artículo 33 el Registro de demandantes de vivienda protegida de la Región de Murcia, caracterizado como un instrumento regulador de la adjudicación de las promociones de viviendas protegidas, públicas o privadas, y fuente principal de información para la planificación de la política de vivienda¹. A efectos de determinar la demanda real, la Disposición transitoria segunda estableció para las personas que pretendan formalizar un contrato de compraventa o arrendamiento que afecte a una vivienda protegida o aquellas que pretendan, en el futuro, proceder a la adquisición o arrendamiento de una de estas viviendas, la obligatoriedad de estar inscritas en este Registro, respecto al que la Ley remite a un desarrollo reglamentario para la regulación de las determinaciones concretas del mismo.

Son demandantes de vivienda protegida las personas inscritas en el Registro autonómico o en los registros municipales que cumplan los requisitos establecidos reglamentariamente.

¹ El artículo 33 y la Disposición transitoria segunda de la Ley, referidos al Registro de demandantes de viviendas protegidas de la Región de Murcia, han sido suprimidos por el Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril, del Consejo de Gobierno de la CARM, por el que se dictan medidas urgentes de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras. En lo que se refiere a la supresión del Registro de demandantes, el preámbulo del Decreto-Ley no incluye una motivación específica -como sí realiza en relación con la supresión o modificación de otros artículos de la LVRM-; se indica, de una forma genérica y en referencia al conjunto del articulado de dicha Ley que resulta modificado, que la finalidad es simplificar y acelerar los proyectos de vivienda protegida con el fin de que los ciudadanos dispongan de oferta suficiente.

El artículo 48 de la LVRM recoge como requisitos mínimos necesarios para ser titulares de una vivienda de promoción pública o social: a) ser mayor de edad o emancipado; b) estar empadronado en alguno de los municipios de la Región de Murcia; c) no superar los ingresos máximos ponderados que se establezcan reglamentariamente; d) tener necesidad de vivienda en los términos establecidos reglamentariamente; e) no ser titular de una vivienda libre o protegida con anterioridad o posteriormente a la adjudicación de una vivienda de promoción pública o social; f) no estar incurso en causa de exclusión para ser adjudicataria de una vivienda de promoción pública, y g) cualquier otro que se establezca reglamentariamente.

El apartado 2 del artículo anterior recoge que *“excepcionalmente, podrán ser beneficiarias de una vivienda de promoción pública o social personas jurídicas públicas o privadas sin ánimo de lucro por razones de interés público o social”*.

En el colectivo de potenciales demandantes de vivienda protegida destacan las familias que se encuentran en riesgo de exclusión residencial por disponer de unos ingresos que dificultan el acceso a la vivienda en el mercado de venta o alquiler. Según el apartado 9 del artículo 59. quáter de la LVRM, *“se entiende que las personas y unidades familiares se encuentran en situación de riesgo de exclusión residencial siempre que perciban unos ingresos inferiores a 2 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), si se trata de personas que viven solas, o unos ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM, si se trata de unidades de convivencia, o unos ingresos inferiores a 3 veces el IPREM, en caso de personas con discapacidades o con gran dependencia”*.

El patrimonio público del suelo y su destino a la vivienda protegida o social

El régimen del suelo en la Región de Murcia se regula en la LOTURM, sin perjuicio de lo dispuesto en el TRLSRU como legislación básica en la materia. La LOTURM dispone en su artículo 5 que la actividad administrativa en materia urbanística se regirá por los principios constitucionales de la política económica y social, mediante la utilización del suelo en congruencia con la función social de la propiedad para prevenir la especulación y tendrá la finalidad, entre otras, de dar cumplimiento del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, libre de ruido y otras inmisiones contaminantes por encima de los valores máximos permitidos.

La LOTURM, en consonancia con la atribución de competencias establecida en la LRBRL, recoge la autonomía local en materia de urbanismo y concreta las competencias que, en este ámbito, son atribuidas a los ayuntamientos, destacándose las facultades de constituir y gestionar los patrimonios públicos de suelo (art. 8.4.a LOTURM) y de promover directamente vivienda pública y ceder terrenos edificables (art. 8.4.b LOTURM).

El concepto de patrimonio público del suelo (PPS) se recoge en el artículo 51.1 del TRLSRU, según el cual, integran el PPS los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber de los propietarios de suelo de entregar a la Administración competente los suelos libres de cargas en todas las actuaciones de transformación urbanística o de edificación. Estos suelos son estimados como un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación y, con carácter general, no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento. Las leyes autonómicas sobre ordenación territorial y urbanística concretan el porcentaje de aplicación. En el ámbito de la Región de Murcia, la LOTURM fija este porcentaje en el 10 por ciento del aprovechamiento del sector y podrá ser del 20 por ciento si se destina íntegramente al cumplimiento de la reserva de vivienda de protección pública.

Además, y en consonancia con el concepto dado por la legislación básica, en la LOTURM se concreta el conjunto de bienes e ingresos que integran el PPS de las entidades de la Región de Murcia:

“a) Los bienes patrimoniales que se adscriban expresamente, por el planeamiento urbanístico o acto expreso de la Administración, a los mismos.

- b) Los terrenos, construcciones y edificaciones obtenidas por cesión del aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración o por razón de gestión urbanística.*
- c) Los terrenos, construcciones y edificaciones no afectos a un uso o servicio público adquiridos o expropiados con el fin de su incorporación a dicho patrimonio así como los que los municipios y la Comunidad Autónoma se cedan entre sí con carácter gratuito, para su incorporación al patrimonio de la Administración cesionaria y su aplicación, en su caso, a una finalidad específica.*
- d) Las cesiones en metálico o en especie como consecuencia del cumplimiento de obligaciones o deberes asumidos en convenios o concursos públicos.*
- e) Los ingresos obtenidos por la enajenación de los bienes incluidos en el patrimonio público de suelo.*
- f) Los demás ingresos y bienes inmuebles que legalmente deban incorporarse al patrimonio público de suelo.”*

Además, se adscriben al PPS:

- “a) Los ingresos obtenidos en la gestión del PPS.*
- b) Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el PPS.*
- c) Los beneficios de sociedades públicas o mixtas, cuando la aportación de capital público consista en bienes integrados en el PPS.*
- d) Las transferencias presupuestarias que tengan como finalidad específica la adquisición de bienes del PPS.”*

El destino de los bienes integrantes del PPS es, con carácter general, la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, tal y como se dispone en el artículo 52 del TRLSRU. Nuevamente son las leyes autonómicas las encargadas de concretar, en el marco de la legislación básica, otros usos de interés social a los que también podrán destinarse los bienes que conforman el PPS.

Así, en la Región de Murcia, el artículo 229.1 de la LOTURM establece como posibles destinos de dichos bienes los siguientes fines:

- “a) Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social.*
- b) Compensación a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa en los términos fijados en esta ley.*
- c) Ejecución de sistemas generales y dotaciones urbanísticas públicas.*
- d) Protección o mejora de espacios naturales o protección del patrimonio histórico artístico.*
- e) Conservación y ampliación de los patrimonios públicos de suelo.*
- f) Otros usos de interés social.”*

Además, y junto con los destinos específicos previstos, tanto la legislación básica estatal como la LOTURM en su artículo 229.2, habilitan para que los bienes integrantes de los patrimonios

públicos del suelo, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, se destinen a gastos de capital para la conservación, gestión y ampliación de dicho patrimonio.

Asimismo, la legislación básica estatal establece la obligación de las Administraciones Públicas de destinar suelo adecuado y suficiente tanto para usos productivos como para uso residencial, reservando, en todo caso, una parte proporcionada a vivienda de protección pública.

En el caso de la Región de Murcia, los supuestos de aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida se regulan en la Disposición adicional cuarta de la LOTURM, estableciendo la obligación para todos aquellos instrumentos de planeamiento iniciados a partir del 1 de julio de 2018 de reservar el 30 % del aprovechamiento para actuaciones de nueva urbanización en suelo urbano sin consolidar y urbanizable de uso residencial².

Obligaciones de registro del PPS y de información sobre su gestión

Los bienes integrantes del PPS y los ingresos obtenidos por su enajenación constituyen un patrimonio separado, tal como establece la legislación básica estatal (artículo 51.2 del TRLSRU) y la específica de la Región de Murcia (artículo 229 de la LOTURM).

De este modo, los bienes y recursos que legalmente deban integrar el patrimonio público del suelo se someten al régimen previsto en la normativa urbanística de aplicación, con independencia de que la Administración titular proceda al acto formal de su constitución, tal y como recoge expresamente el artículo 227 de la LOTURM.

Es obligatoria, asimismo, la llevanza de un registro público de los bienes integrantes de este patrimonio separado, en él se anotarán las enajenaciones y cesiones que se realicen y el destino final de los bienes.

Además, la LOTURM, en su artículo 227.1, especifica las finalidades con las que los ayuntamientos deben constituir y ejercer la titularidad de sus patrimonios públicos del suelo. Son los siguientes:

- a) Facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.
- b) Obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública.
- c) Contribuir a la regulación del mercado inmobiliario.
- d) Disminuir la repercusión del suelo sobre la vivienda.
- e) Proteger y conservar el patrimonio histórico-artístico.
- f) Realizar actuaciones destinadas a preservar los espacios y bienes patrimoniales protegidos, el medio ambiente o el paisaje.

Sostenibilidad medioambiental y política de vivienda

En materia de sostenibilidad medioambiental, el artículo 3 del TRLSRU recoge los principios y criterios por los que han de regirse las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, señalándose, en particular, el principio de desarrollo sostenible. En virtud de este principio, los poderes públicos habrán de propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión

² Para los instrumentos de planeamiento iniciados entre el 15 de junio de 2004 y el 1 de julio de 2008 se aplica, con carácter general, una reserva del 10 % del aprovechamiento residencial previsto por el planeamiento en suelo urbanizable de uso residencial.

social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

En relación con la vivienda, el propio artículo 3 del TRLSRU, en su apartado 3, indica que los poderes públicos posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

A su vez, la LVRM recoge en su artículo 4 los principios rectores de la política de vivienda en la Región de Murcia, entre los que se detallan los siguientes de orden medioambiental:

1. Garantizar la calidad, habitabilidad y sostenibilidad de la vivienda, impulsando su construcción y uso de forma compatible con el medio ambiente y los recursos naturales, mediante la aplicación de técnicas de eficiencia energética, ahorro de agua y energías renovables, así como prestando especial atención a las características sísmicas de la Región de Murcia.
2. Garantizar la conservación, mantenimiento, rehabilitación y renovación del parque público residencial existente, con el objeto de conseguir un ahorro energético y la sostenibilidad medioambiental del mismo, garantizando la seguridad, habitabilidad y calidad de las viviendas públicas.
3. Integración de la vivienda en el entorno, con especial atención a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y el territorio.

Finalmente, las principales normas para la protección del medio ambiente relacionadas con la materia de vivienda están recogidas en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de cada municipio, en el que se especifican las evaluaciones medioambientales necesarias en el desarrollo del plan, la regulación de los niveles sonoros ambientales y las medidas de fomento de la eficacia energética y de la utilización de energías renovables.

Igualdad de género y política de vivienda

En relación con la materia fiscalizada, es relevante lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), que establece que *“las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Del mismo modo, las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas”*.

Por otra parte, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género recoge una referencia específica a la vivienda protegida en el artículo 28, al establecer que *“las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos que determine la legislación aplicable”*.

En esta línea, el artículo 49 de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia, modificada por la Ley 3/2019, de 20 de marzo, recoge que, en las medidas de acceso a la vivienda que debe aplicar el organismo competente en materia de vivienda de la Administración regional de Murcia, se considerará a las mujeres víctimas de violencia de género como beneficiarias preferentes para el acceso a una vivienda de promoción pública.

I.5. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DEL PARQUE DE VIVIENDA EN MURCIA, CARTAGENA Y LORCA Y EXTENSIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS

Evolución de la población y del parque de vivienda en Murcia, Cartagena y Lorca

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tenía, a 1 de enero de 2018, una población de 1.478.509 habitantes. Murcia, Cartagena y Lorca, los municipios de mayor población y que constituyen el ámbito subjetivo de esta fiscalización, sumaban el 51% de la población regional³.

Gráfico 1. Mapa de la Región de Murcia y población de los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca

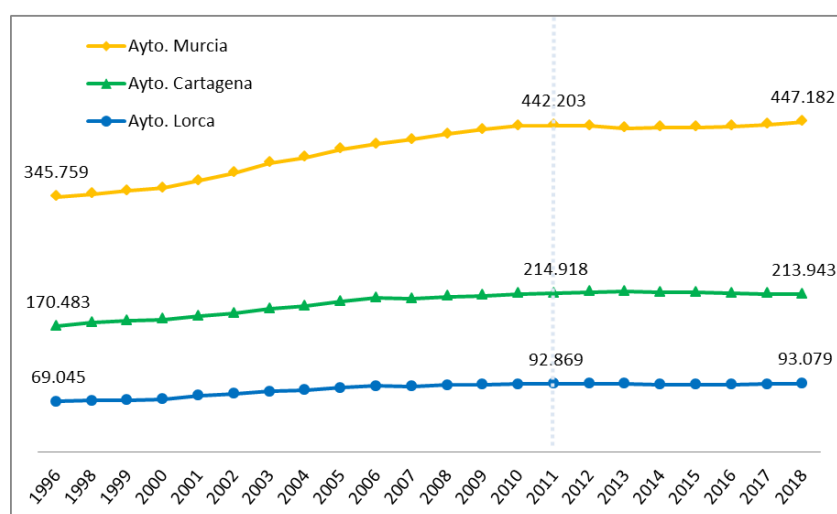


Ayuntamientos	Población el 1 de enero de 2018	% regional
Murcia	447.182	30 %
Cartagena	213.943	15 %
Lorca	93.079	6 %
<i>Suma de los tres municipios</i>	<i>754.204</i>	<i>51 %</i>
<i>Resto de municipios</i>	<i>724.305</i>	<i>49 %</i>
Total de la Región de Murcia	1.478.509	100 %

Fuente: INE

En la década posterior a la crisis económica iniciada en 2008 los municipios murcianos experimentaron un estancamiento en el crecimiento poblacional, después de dos décadas de crecimiento, siendo la población en 2018 muy similar a la existente en 2011. Los tres municipios fiscalizados son ejemplo de esta evolución, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Evolución de la población de los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca. Ejercicios 1996-2018.



Fuente: INE

³ Datos del Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2018. Instituto Nacional de Estadística (INE)

El ejercicio 2011 es el año de referencia del último censo de viviendas elaborado por el INE, de periodicidad decenal. Según este censo, el parque de viviendas de la Región de Murcia en 2011 era de 776.700 unidades, teniendo un uso como vivienda principal el 66 % (515.667 unidades). Se dispone del siguiente detalle para los tres municipios fiscalizados y el conjunto de la Región de Murcia.

Cuadro 1. Censo de viviendas de 2011 de la Región de Murcia y de los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca.

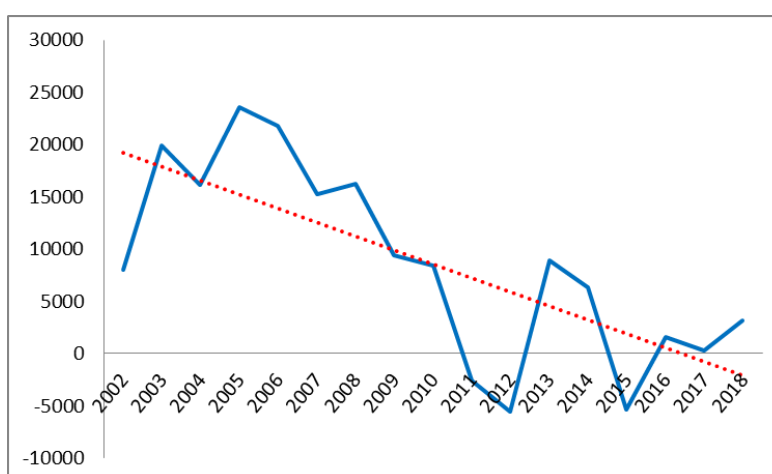
Entidades	Nº viviendas	Viviendas principales			Viviendas secundarias	Viviendas vacías
		nº	% s/nº viviendas	% s/Región de Murcia		
Murcia	207.571	156.916	76 %	30 %	14.611	36.044
Cartagena	115.749	76.599	66 %	15 %	28.332	10.818
Lorca	36.985	29.838	81 %	6 %	2.890	4.257
Total 3 municipios	360.305	263.353	73 %	51 %	45.833	51.119
Región de Murcia	776.700	515.367	66 %	100 %	132.216	129.117

Fuente: Censo 2011. INE

El parque de viviendas principales de los tres municipios fiscalizados representaba en 2011 el 51% del total regional, porcentaje que se corresponde con la representatividad de sus poblaciones en la comunidad autónoma.

Si bien hasta 2021 no se dispondrá de un nuevo censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, de acuerdo con las estimaciones anuales del Ministerio de Fomento referidas al conjunto de cada provincia, el parque de viviendas principales de la Región de Murcia aumentó únicamente el 1,4 % en el periodo 2011-2018, advirtiéndose además una tendencia decreciente que se aprecia en el siguiente gráfico (la línea de puntos muestra la tendencia):

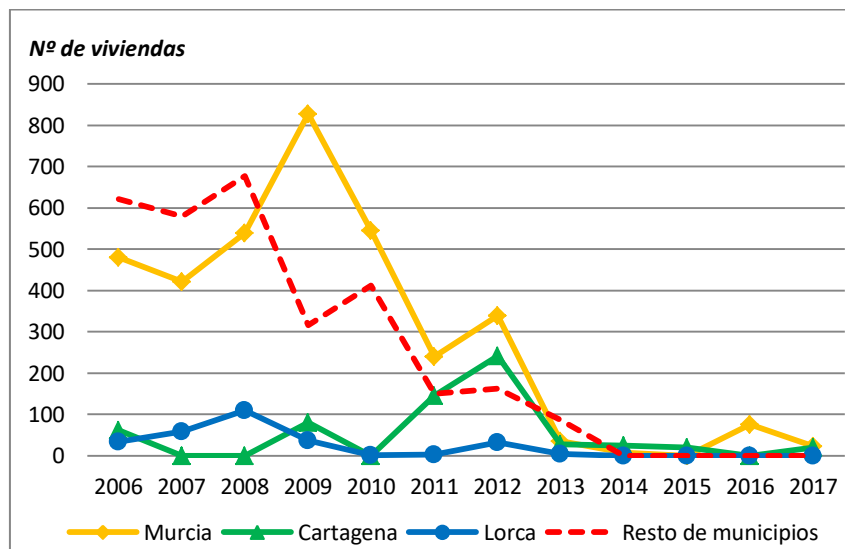
Gráfico 3. Estimación anual de la variación de viviendas principales en la Región de Murcia en el periodo 2002-2018.



Fuente: Ministerio de Fomento

Esta bajada de actividad se aprecia igualmente en los datos sobre las construcciones de vivienda protegida —calificadas de protección oficial— de la Consejería de Presidencia y Fomento de la CARM desde el año 2013, tanto en el conjunto de la Región de Murcia, como en los tres municipios fiscalizados.

Gráfico 4. Número de viviendas de protección oficial, calificadas definitivas, en los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca. 2006-2017.

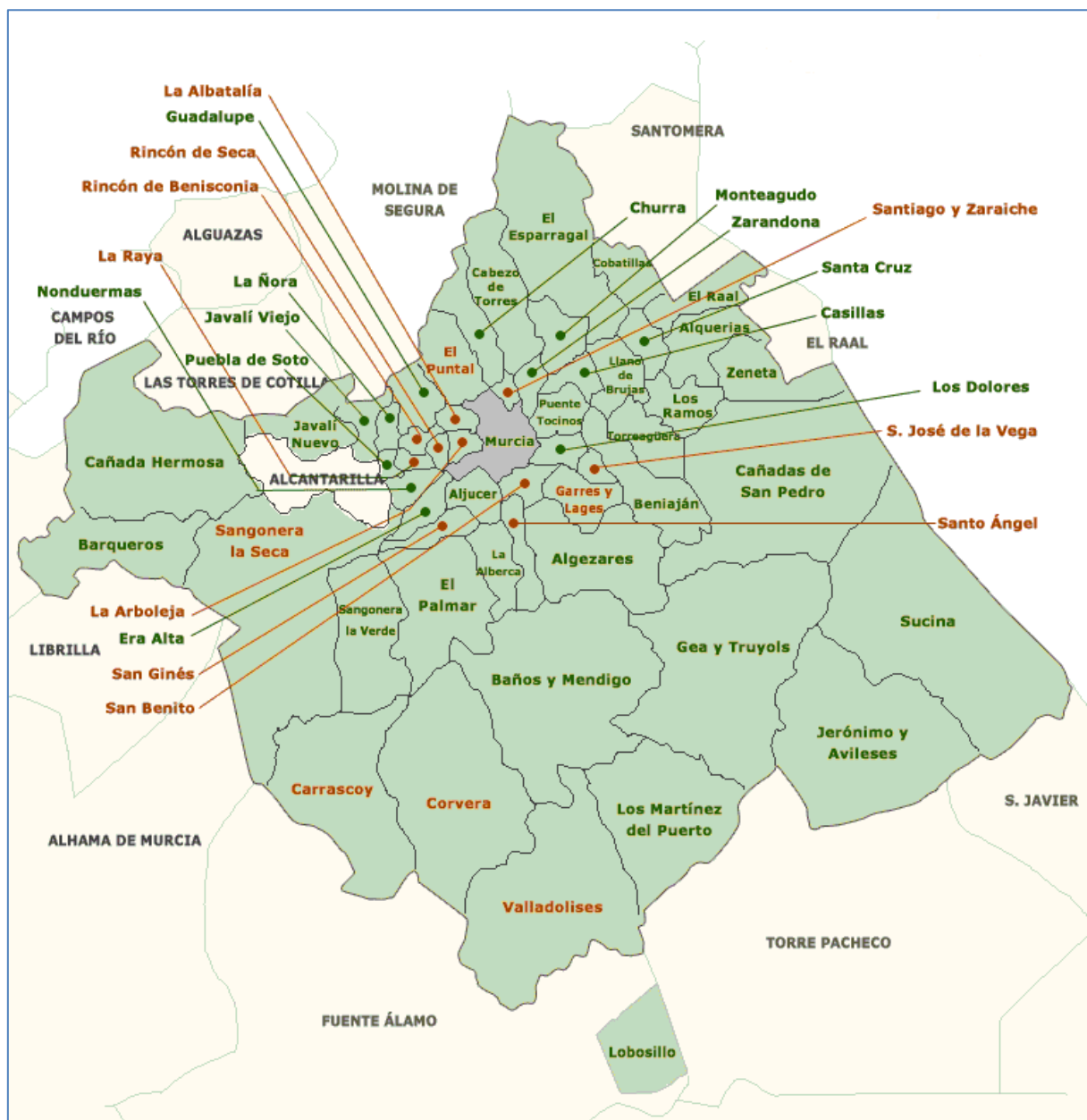


Fuente: Consejería de Presidencia y Fomento de la CARM. Anuario estadístico

Extensión y organización territorial de los municipios

Los municipios analizados, además de ser los tres más poblados de la Región de Murcia, se caracterizan por tener un territorio muy extenso, en el que existen muchos núcleos urbanos dispersos, aspecto que resulta relevante para el análisis de la política pública de vivienda.

- Gráfico 5. Mapa de las pedanías del municipio de Murcia**



Fuente: Ayuntamiento de Murcia

- El municipio de Cartagena, con una extensión de 558 kilómetros cuadrados, se organiza en siete distritos, con un casco histórico y 23 pedanías, denominadas diputaciones, en las que existen 187 núcleos urbanos.

Gráfico 6. Mapa de los distritos y pedanías del municipio de Cartagena



Fuente: Ayuntamiento de Cartagena

- El municipio de Lorca, el más extenso de la Región de Murcia y tercero de mayor tamaño de España, tiene una superficie de 1.675 kilómetros cuadrados y se organiza en un núcleo urbano central y 38 pedanías.

Gráfico 7. Mapa de las pedanías del municipio de Lorca



Fuente: Ayuntamiento de Lorca

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida legalmente para las entidades locales en el artículo 114 de la LRBRL, desarrollada en el capítulo III, Título VI del TRLRHL, supone la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas, según establece el artículo 201 de dicho Texto Refundido. En iguales términos se manifiesta la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, vigente en el ejercicio 2018.

Las tres entidades analizadas han remitido al Tribunal de Cuentas la cuenta general del ejercicio 2018 en la que se integran las cuentas de sus entidades dependientes. Los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena rindieron sus cuentas en plazo, mientras que el Ayuntamiento de Lorca lo hizo el 17 de octubre de 2019, excediéndose en dos días del plazo máximo establecido por el artículo 223.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRH).

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el Anteproyecto de Informe se remitió a los representantes de las entidades fiscalizadas para que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran convenientes.

Asimismo, se envió con igual fin a quienes ocuparon dicho cargo durante el periodo fiscalizado cuando no coincidieron con quienes lo hacían en el momento de remisión del Anteproyecto de Informe. También se remitió a los representantes de estas entidades en fecha posterior a 2015 y anteriores al ejercicio 2018 en tanto se han revisado algunos aspectos de su gestión con efectos en el periodo fiscalizado.

El Anteproyecto de Informe se remitió a su vez a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a los mismos efectos.

Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado —que, incluidas las prórrogas solicitadas, finalizó el 8 de octubre de 2020—, de los representantes actuales de los Ayuntamientos de Cartagena y Lorca, que han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Proyecto de Informe de Fiscalización que se han considerado procedentes.

En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido en el Proyecto de Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones. No se han realizado cambios ni valoraciones respecto de las alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido o que plantean opiniones sin soporte documental o normativo.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En este apartado del proyecto de Informe se exponen los resultados obtenidos del análisis de la actividad de los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca en materia de vivienda. La exposición se realiza en tres subapartados diferenciados que se corresponden con los tres objetivos de la fiscalización previstos en sus Directrices Técnicas:

- En el Subapartado II.1 se exponen los resultados del análisis de las políticas públicas diseñadas por estos municipios para facilitar el acceso a una vivienda adecuada y digna a su población residente, examinando, asimismo, si en ese diseño se ha tenido en consideración los principios de igualdad de género y de sostenibilidad, así como, en su caso, el impacto en términos de resultados de la ejecución de los planes.
- En el Subapartado II.2 se muestran los resultados del examen de los procedimientos aplicados por los tres ayuntamientos para la promoción de la vivienda protegida y la utilización del patrimonio público del suelo, verificándose su legalidad y la adecuada contabilización y registro de dicho patrimonio.
- En el Subapartado II.3 se expone la evaluación de los sistemas y procedimientos de registro, protección, control y conservación del parque municipal de viviendas protegidas y se detallan los resultados de las comprobaciones realizadas respecto de la legalidad de los procedimientos de venta o alquiler de estas viviendas.

Dada la diversidad observada en los tres ayuntamientos, con estructuras organizativas y enfoques de su política de vivienda muy distintos, los resultados correspondientes a cada una de las entidades se exponen en epígrafes separados dentro del subapartado relativo a cada objetivo de

la fiscalización. Cada uno de estos subapartados contiene una introducción común en la que se comparan los resultados obtenidos en las tres entidades.

II.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA APLICADAS POR LOS AYUNTAMIENTOS DE MURCIA, CARTAGENA Y LORCA

El primer objetivo de la fiscalización lo ha constituido el análisis del diseño de las políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda adecuada y digna a la población residente en los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca, y su conformidad con el marco competencial atribuido por la LRBRL y por la legislación autonómica.

Son políticas públicas de vivienda locales las acciones impulsadas por los gobiernos de dicho ámbito territorial para resolver los problemas habitacionales de sus vecinos, ya se refieran a acciones implementadas por el sector público o por el sector privado; se considera política pública tanto lo que el gobierno local realiza como lo que elige no hacer.

El desarrollo de una política pública supone un conjunto de intervenciones vinculadas entre sí y requiere, además, de un análisis de la situación que se quiere modificar, una planificación previa, asignación de recursos, elección de actuaciones enmarcadas en decisiones estratégicas para el cumplimiento de objetivos prefijados y comprobación de resultados.

Conforme a la anterior definición, el análisis realizado ha partido de la identificación de una serie de actuaciones aplicables por los ayuntamientos en el desarrollo de la política de vivienda:

1. Realización de estudios sobre la situación del municipio en materia de vivienda en los que se identifiquen y estimen las necesidades habitacionales de sus vecinos.
2. Elaboración de un plan de vivienda con medidas dirigidas a dar solución a la problemática de la vivienda.
3. Creación de una mesa de vivienda, u órgano similar, encargado de tratar de forma transversal la problemática de la vivienda en el municipio, mediante la participación de los responsables de distintas áreas de gobierno y servicios.
4. Establecimiento de un registro municipal de demandantes de vivienda y vinculación de este instrumento a los procesos de venta y alquiler de viviendas públicas o de concesión de ayudas económicas al alquiler.
5. Activación de mecanismos de coordinación y cooperación con los servicios de la Región de Murcia encargados de las políticas públicas de vivienda.
6. Movilización del patrimonio público del suelo para la promoción pública o privada de viviendas de protección oficial.
7. Construcción pública de viviendas protegidas en régimen de venta, alquiler o cesión, o adquisición de viviendas para el parque municipal de alquiler.
8. Mediación en el mercado de alquiler privado para incentivar el aumento de la oferta de viviendas particulares y la accesibilidad de los colectivos o familias con mayores dificultades económicas o de otra índole.
9. Habilitación de un servicio de atención al ciudadano en materia de vivienda que informe de las líneas de ayudas estatales, autonómicas o municipales.
10. Ayudas al alquiler a las personas en situación o riesgo de exclusión residencial.

En el siguiente cuadro se resumen las actuaciones de política de vivienda implementadas por cada uno de los Ayuntamientos fiscalizados hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (mayo de 2020).

Cuadro 2. Actuaciones que definen la política de vivienda de los Ayuntamientos municipios de Murcia, Cartagena y Lorca.

Actuaciones aplicadas	Ayuntamientos		
	Murcia	Cartagena	Lorca
Diseño de la política pública de vivienda			
1. Realización de estudios sobre la situación del municipio	SI	SI	SI (*)
2. Elaboración de un plan de vivienda	NO	NO	NO
3. Creación de una mesa de vivienda	NO	SI	NO
4. Establecimiento de un registro municipal de demandantes	SI	SI	NO
5. Activación de mecanismos de coordinación y cooperación con la CARM	NO	NO	SI (*)
Ejecución de políticas de promoción de vivienda protegida o de fomento del alquiler			
6. Movilización del PPS para promoción pública o privada de VPO	NO	NO	NO
7. Construcción de viviendas protegidas o adquisición de viviendas para el parque municipal	NO	SI	SI (*)
8. Mediación en el mercado de alquiler privado	SI	SI	NO
9. Habilitación de un servicio de atención al ciudadano en materia de vivienda	SI	SI	SI
10. Ayudas al alquiler a las personas en situación o riesgo de exclusión residencial	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación de la información y documentación facilitada por las entidades.

(*) Las actuaciones se realizaron específicamente para paliar los daños causados por el terremoto de 2011.

Ninguna de las entidades fiscalizadas dispone actualmente ni ha dispuesto en el periodo fiscalizado de un plan municipal de vivienda.

Además, se solicitó información al Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) respecto de tres aspectos concretos establecidos en la LVRM que podrían condicionar las actuaciones desarrolladas por los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias:

- En relación con el Registro de demandantes de vivienda en la Región de Murcia, regulado por el artículo 33 y la Disposición transitoria segunda de la LVRM, se solicitó extracto de los demandantes de vivienda en los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca.

La Dirección General de la Vivienda de la CARM ha informado de que en 2018 el número de inscritos en el Registro con residencia en los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca era de 80, 17 y 2 solicitantes, respectivamente. Estas cifras no representan la demanda de vivienda protegida en los municipios, pues responden a solicitudes concretas respecto de las últimas promociones privadas de vivienda protegida.

Los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena han creado sus propios registros de demandantes de vivienda en los que se evidencia, como se analiza posteriormente, que existe una demanda superior para las viviendas municipales de alquiler.

El Consejo de Gobierno de la CARM, en el contexto de la crisis sanitaria a consecuencia del COVID-19, ha dictado el Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras. En su capítulo III, modifica catorce puntos de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, que se recogen en un artículo único, destacándose la supresión de la obligatoriedad de la existencia del registro de demandantes de vivienda protegida que se regulaba en el

artículo 33, así como la disposición transitoria segunda, que establecía la obligatoriedad de inscripción en este registro de toda persona que vaya a adquirir o a arrendar una vivienda protegida en la Comunidad Autónoma.

En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma en la calificación de Viviendas de Protección Pública, se requirió el detalle de las viviendas ubicadas en los tres municipios analizados que contaran con dicha calificación, así como las solicitudes de calificación de vivienda de protección pública que se hubieran recibido de estos tres Ayuntamientos desde el año 2016. La Dirección General de la Vivienda de la CARM ha señalado que no dispone de la información del número de viviendas calificadas de protección pública en cada uno de los tres municipios.

Respecto a las solicitudes de calificación de vivienda de protección pública que hubieran recibido de estos tres Ayuntamientos desde el ejercicio 2016, ha informado que los Ayuntamientos de Murcia y Lorca presentaron solicitudes de calificación de viviendas de protección pública.

Las solicitudes presentadas por Murcia fueron todas relativas a promociones privadas de vivienda con el siguiente detalle:

- En el ejercicio 2016 se presentó una vivienda para su calificación que fue aprobada.
- En el ejercicio 2017 se presentaron para su calificación 46 viviendas que también la obtuvieron.
- En 2019 se iniciaron 168 solicitudes que continúan en tramitación, si bien, posteriormente, se presentó la renuncia a la calificación en relación con 161 de estas viviendas.

El Ayuntamiento de Lorca solicitó la calificación de protección pública de las 59 viviendas de su propiedad correspondientes a la promoción Nuevo San Fernando, que fue otorgada por la CARM el 20 de noviembre de 2019.

- Por último, se solicitó información en relación con la coordinación interadministrativa en materia de vivienda entre la Comunidad Autónoma y los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca.

El órgano fundamental de coordinación entre las administraciones es el Consejo de Vivienda de la Región de Murcia, creado por la LVRM y cuya normativa de desarrollo se articula en el Decreto 244/2017, de 25 de octubre, por el que se regula su organización, composición y régimen de funcionamiento.

La representación municipal en el Consejo corresponde a un vocal de la Federación de Municipios de la Región de Murcia.

Además, la Dirección General de Vivienda de la CARM ha informado de que no se han formalizado convenios con los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena. Por el contrario, la CARM ha otorgado ayudas y ha suscrito convenios con el Ayuntamiento de Lorca relacionados con las actuaciones de reparación de los graves daños producidos en las viviendas de este municipio por el terremoto acontecido el 11 de mayo de 2011, cuestión que se analiza en el epígrafe II.1.3.

A continuación se exponen, para cada uno de los tres ayuntamientos fiscalizados, los resultados del análisis sobre las actuaciones que definen sus políticas de vivienda. Estos resultados se completan con un estudio de la inclusión de los principios de igualdad de género y de sostenibilidad medioambiental en el diseño de sus actuaciones de vivienda.

II.1.1. Ayuntamiento de Murcia

La Concejalía de Mayores, Discapacidad y Cooperación al Desarrollo⁴, es la unidad administrativa del Ayuntamiento de Murcia en la que se han centrado los trabajos en relación con el primero de los tres objetivos de la fiscalización —relativo al análisis del diseño y aplicación de las políticas públicas de vivienda— por tener asignadas las principales competencias en la materia fiscalizada, que se concretan en:

- El diseño y ejecución de la política municipal en materia de acceso a la vivienda.
- La promoción y gestión de viviendas de protección pública.
- La rehabilitación urbana de las viviendas sociales.
- La dirección, control y supervisión del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda (en adelante, RDV).
- La relación con los órganos de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma competentes en materia de vivienda.

Esta Concejalía dispone de un Servicio de Vivienda que cuenta con 23 puestos de trabajo, de los cuales están ocupados veinte. Bajo la dirección de un Jefe del Servicio, se organiza en tres secciones:

- la Sección administrativa, con siete trabajadores, realiza la gestión de los expedientes de ayudas de alquiler y otros trámites administrativos —en 2018 se tramitaron 2.490 expedientes—;
- la Sección de Servicios Sociales, que cuenta con cinco trabajadores, asiste a las familias usuarias de las 1.005 viviendas del parque municipal y a las casi mil familias inscritas en el RDV que están en lista de espera;
- y la Sección Técnica, con siete trabajadores, es la encargada del análisis del estado de las viviendas del parque municipal, de su vigilancia y mantenimiento.

A continuación, se exponen los resultados del análisis realizado sobre el Ayuntamiento de Murcia en relación con las diez actuaciones definitorias de la política municipal de vivienda que se han identificado en el cuadro 2:

⁴ Esta Concejalía tiene delegadas las competencias en materia de vivienda en virtud del Decreto de Alcaldía, de 18 de junio de 2019, por el que se establece la nueva estructura administrativa del Ayuntamiento de Murcia tras las elecciones de locales de 26 de mayo de 2019. Durante el mandato de la corporación anterior —entre mayo de 2015 y mayo de 2019— la competencia recayó sobre la Concejalía de Educación, Relaciones con las Universidades y Patrimonio, a la que estuvo adscrita el Servicio de Vivienda.

Cuadro 3. Resumen de las actuaciones que definen la política de vivienda del Ayuntamiento de Murcia.

Actuaciones aplicadas	SI/NO	Descripción
Diseño de la política pública de vivienda		
1. Realización de estudios sobre la situación del municipio	SI	El Ayuntamiento no dispone de un plan de vivienda, no ha creado una mesa de vivienda municipal y, salvo en proyectos concretos, no existen mecanismos de coordinación con la CARM en esta materia. Desde 2015 existe un Registro municipal de demandantes de vivienda para la adjudicación de las viviendas sociales en alquiler. Además, en 2017 realizó un estudio sobre la situación de la vivienda y el riesgo de exclusión residencial en el marco del trabajo de dos comisiones plenarias que impulsaron un plan de fomento del alquiler y un plan de erradicación del chabolismo.
2. Elaboración de un plan de vivienda	NO	
3. Creación de una mesa de vivienda	NO	
4. Establecimiento de un registro municipal de demandantes de vivienda	SI	
5. Activación de mecanismos de coordinación y cooperación con la CARM	NO	
Ejecución de políticas de promoción de vivienda protegida y de fomento del alquiler		
6. Movilización del PPS para promoción pública o privada de VPO	NO	El Ayuntamiento tiene inventariado el patrimonio público del suelo, pero no prevé utilizarlo para promover vivienda protegida. Las iniciativas municipales se han dirigido al fomento del alquiler privado mediante un plan que no ha tenido el impacto previsto. El Servicio de Vivienda prioriza la atención a las familias usuarias de las viviendas municipales, a las que se inscriben como demandantes de estas viviendas y a las personas sin hogar, residentes en infraviviendas o económica o socialmente más vulnerables, para lo que el Ayuntamiento ha dispuesto un marco de colaboración y coordinación con los servicios sociales municipales.
7. Construcción de viviendas protegidas o adquisición de viviendas para el parque municipal	NO	
8. Mediación en el mercado de alquiler privado	SI	
9. Habilitación de un servicio de atención al ciudadano en materia de vivienda	SI	
10. Ayudas al alquiler a las personas en situación o riesgo de exclusión residencial	SI	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información y documentación facilitada por el Ayuntamiento de Murcia

Diseño de la política pública de vivienda

El Servicio de Vivienda tiene una posición de segundo nivel en la estructura orgánica municipal, dependiendo de la Concejalía de Educación, Relaciones con las Universidades y Patrimonio. Tras las elecciones locales de mayo de 2019, ha experimentado un cambio de adscripción con motivo de la constitución de la nueva corporación, dependiendo actualmente de la Concejalía de Mayores, Discapacidad y Cooperación al Desarrollo.

El Ayuntamiento de Murcia no dispone de un plan de vivienda municipal y tampoco ha creado un órgano de carácter permanente, a modo de mesa de vivienda, que afronte los desafíos en esta materia desde una perspectiva integral, con la participación de las distintas unidades administrativas y actores interesados en la materia.

En la fiscalización se ha constatado que el Servicio de Vivienda se dedica, fundamentalmente, a gestionar el parque municipal de 1.005 viviendas sociales construido antes de 2010 y a proveer un servicio público de atención y asistencia a la ciudadanía del municipio en cualquier aspecto concerniente a la vivienda protegida, no disponiendo de medios suficientes —personales y presupuestarios⁵— para ser el órgano impulsor de una política de vivienda municipal.

Según la información proporcionada por este Servicio, en el periodo 2017-2019 se ha tramitado una media de 2.400 expedientes anuales relativos a solicitudes de ayudas al alquiler, informes

⁵ Los datos presupuestarios del Servicio de Vivienda del Ayuntamiento de Murcia se detallan en el cuadro 31. Las ORN en 2018 fueron de 2.546.629 euros.

sobre la adecuación de las condiciones de las viviendas, altas y renovaciones de inscripciones de demandantes de vivienda, solicitudes de minoración de alquileres y otros tipos de expedientes relativos al seguimiento de las familias usuarias y demandantes de las viviendas municipales.

Sin perjuicio de la inexistencia de un plan de vivienda municipal, en el periodo 2013-2019 el Ayuntamiento de Murcia realizó varias actuaciones directamente relacionadas con el diseño de esta política. En este contexto se sitúan la creación de un registro municipal de demandantes de vivienda, los trabajos de dos comisiones plenarios y la realización de un estudio sobre la demanda de vivienda en el municipio:

- En 2013 aprobó el Reglamento Municipal que regula el Registro de Demandantes de Vivienda (RDV) del Ayuntamiento de Murcia, por el que se regulan los procedimientos para la adjudicación de las viviendas sociales de titularidad municipal.

El RDV del Ayuntamiento de Murcia tiene por finalidad establecer un mecanismo de garantía del cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia, objetividad y concurrencia en la adjudicación de las viviendas públicas municipales en venta, alquiler o cesión de uso. Por el contrario, no se exige la inscripción en el RDV para acudir a las promociones privadas de vivienda protegida, lo que lo diferenciaría del registro previsto para la Región de Murcia, que también regía en estos procedimientos de alquiler o venta.

- La Comisión Municipal de Vulnerabilidad Residencial fue creada en 2015. A partir de un estudio sobre el municipio, en el que se identificaron 81 chabolas o infraviviendas, se elaboró, en coordinación con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el "*Programa de Actuación y Acompañamiento al Realojo de Familias en Situación de Exclusión Social y Residencial Cronificada*", con vigencia en el periodo 2015-2023. Este programa, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y por el Fondo Social Europeo (FSE), preveía la atención inicial de 30 familias seleccionadas y la adquisición, antes de 2023, de un total de 90 viviendas sociales. El Programa es gestionado por la Comunidad Autónoma, aunque el Ayuntamiento ha propuesto fórmulas para que se le ceda la gestión.

En 2019, la CARM informó en la Comisión de Seguimiento y Coordinación de la adquisición financiada por el FEDER de siete viviendas y del avance para la adquisición de otras ocho. Además, se puso de manifiesto que el ritmo al que se estaban produciendo las adquisiciones no permitiría cumplir el objetivo de disponer de 90 viviendas en 2023, cuando concluyera el programa.

Como hechos posteriores a la fiscalización, en mayo de 2020 la CARM y el Ayuntamiento de Murcia han suscrito un convenio de colaboración que regula la cesión al Ayuntamiento de la propiedad de las viviendas que adquiriera la CARM en el marco del Programa. Además, se ha informado de la cesión de siete viviendas para el realojo de las primeras familias seleccionadas.

- En 2016 se creó la Comisión Municipal del Plan de Fomento de Alquiler de Vivienda con el objetivo de analizar fórmulas para promover el alquiler mediante la creación de una bolsa municipal de viviendas privadas destinadas a cubrir la demanda de alquiler de las familias económica y socialmente más vulnerables. Del trabajo de esta Comisión resultó un programa para el fomento del alquiler privado y otras actuaciones que se analizan posteriormente.
- En 2017 el Ayuntamiento de Murcia contrató un estudio para analizar la situación de la vivienda en su municipio y, en especial, de los colectivos en situación de riesgo de exclusión residencial. En el estudio se estimó que las familias del municipio, en las condiciones económicas del mercado privado en ese momento, necesitaban un mínimo de ingresos familiares en torno a los 1.100 euros mensuales para acceder a una vivienda libre del rango

de precio más económico, ya fuera mediante la compra —coste de adquisición de 55.751,95 euros, y cuota mensual de la hipoteca de 322 euros mensuales— o alquiler —cuota mensual de 330 euros—.

El estudio concluía que el 95 % de las 1.115 familias inscritas en el RDV en junio de 2017 se encontraban en riesgo de exclusión residencial, dado que los ingresos familiares declarados eran inferiores a los necesarios para encontrar soluciones de viviendas en el mercado privado. El estudio también analizó la situación de las familias demandantes de vivienda en el mercado privado a partir de la información obtenida sobre más de 5.300 solicitudes gestionadas por las agencias de mediación inmobiliaria del municipio, concluyéndose que el 34 % de esas familias también se encontraban en riesgo de exclusión residencial.

En conjunto, el estudio estimó un riesgo de exclusión residencial del 43 % de los solicitantes de vivienda pública o privada, situación que afectaría en 2017 a unas 2.750 familias residentes en el municipio que requerían de la actuación pública para poder acceder una vivienda. Además, a la vista de las previsiones de aumento de la población en el periodo 2017-2020, se estimaba que el número de hogares en riesgo de exclusión social iría en aumento.

El Ayuntamiento de Murcia ha informado de las siguientes iniciativas municipales que no se han aplicado:

- El Pleno municipal aprobó, en sesión de 31 de octubre de 2019, una moción para instar al equipo de Gobierno local a la dotación de más personal para el Servicio de Vivienda con la intención de que este pueda impulsar nuevas actuaciones.
- Posteriormente, en sesión de 28 de noviembre de 2019, el Pleno aprobó otra moción para la puesta en marcha de viviendas municipales en relación con situaciones de emergencia social (mujeres víctimas de violencia de género, edificios en ruina, viviendas en malas condiciones de habitabilidad e higiene, relaciones familiares insostenibles, siniestro de vivienda, desahucios, ejecuciones hipotecarias y expedientes expropiatorios). La moción instaba al equipo de gobierno a constituir una Mesa de Trabajo Municipal con la participación de partidos políticos, técnicos municipales, asociaciones de colectivos afectados y servicios sociales del Ayuntamiento, para buscar fórmulas que consigan aumentar el número de viviendas municipales que den respuesta a las situaciones de emergencia social. Asimismo, se instaba al equipo de Gobierno a exigir al Gobierno regional que cumpla con la elaboración del Reglamento que desarrolla la aplicación de la LVRM.

La sociedad URBAMUSA ha informado del avance de un trabajo —que no se deriva de un encargo del Ayuntamiento para reactivar la promoción de vivienda protegida— encargado a la Universidad de Murcia para analizar la demanda de vivienda del municipio y valorar la puesta en marcha de un plan de vivienda en el que se prevea la utilización de suelo público inventariado en el PPS. La Concejalía de Mayores, Discapacidad y Cooperación al Desarrollo desconocía esta iniciativa.

Ejecución de políticas de promoción de vivienda protegida y de fomento del alquiler

Según la información facilitada por el Ayuntamiento, la política municipal de promoción pública de vivienda protegida finalizó en 2007, aunque las últimas promociones se terminaron en 2010. Un año después, en 2011 se extinguió el organismo autónomo Gerencia de Urbanismo, al que se encomendaba la gestión del PPS y la propuesta de directrices de política urbanística y de vivienda.

Desde entonces, el Ayuntamiento de Murcia no ejecutó ninguna actuación de promoción pública de viviendas protegidas, siguiéndose las líneas estratégicas y de financiación que emanan de los

planes estatales de vivienda vigentes en el periodo, orientados hacia el fomento del alquiler en detrimento de la construcción de viviendas nuevas. No obstante, en dicho periodo el Ayuntamiento sí ha suscrito convenios urbanísticos con promotores privados para que estos desarrollen las ejecuciones previstas en el planeamiento urbanístico, tanto de vivienda libre como en régimen de protección.

En este contexto, la sociedad URBAMUSA, participada en un 69,86 % por el Ayuntamiento y en un 30,14 % por la CARM, no ha recibido encargos de la Corporación local para desarrollar una promoción pública de viviendas protegidas en el periodo 2010-2019. Al respecto, esta sociedad ha informado de que en el periodo de crisis económica el precio del suelo descendió, produciendo una igualación del precio de la vivienda libre con la de la promoción pública. Ante la ausencia de políticas y directrices municipales, URBAMUSA ha orientado su actividad hacia la promoción de vivienda libre, actuando como gestora de cooperativas privadas que, en algunos casos, han adquirido solares del PPS municipal.

En la actualidad, el Ayuntamiento dispone de un inventario de los bienes que integran su patrimonio público del suelo y realiza un control contable de los ingresos que componen este patrimonio, si bien no ha dispuesto de un plan para su utilización en la promoción pública de vivienda protegida, cuestión que se analiza en el epígrafe II.2.1 relativo al control y gestión del PPS realizado por el Ayuntamiento de Murcia.

Como se ha indicado, desde el ejercicio 2016 el enfoque de la política municipal se ha reorientado hacia el fomento del alquiler, lo que ha venido también motivado por el elevado número de viviendas vacías que no se ofertan en el mercado.

El Servicio de Vivienda aplica tres tipos de medidas para proporcionar soluciones habitacionales a las familias con menos ingresos: adjudica anualmente las viviendas de su parque municipal que se quedan libres; impulsa un plan de fomento del alquiler privado, y concede ayudas al alquiler a las familias en situación de exclusión. Además, el Servicio de Vivienda se coordina con los Servicios Sociales municipales para atender a las personas en situación de emergencia que requieren soluciones habitacionales. Los resultados del análisis de la ejecución de estas actuaciones se exponen a continuación.

Provisión de viviendas públicas en régimen de alquiler

A consecuencia de la crisis económica y de la restricción del crédito hipotecario, muchas de las viviendas de promoción municipal que se construyeron hasta 2010 no pudieron venderse, por lo que el Ayuntamiento optó por su afectación al parque municipal de viviendas de alquiler.

En la actualidad el parque municipal dispone de 1.005 viviendas destinadas al alquiler social, repartido en el área urbana de Murcia y las pedanías del término municipal. Corresponde al Servicio de Vivienda su conservación y mantenimiento, el cobro de los alquileres, así como su adjudicación cuando quedan libres, todo ello según lo dispuesto en el Reglamento Municipal que regula el RDV. El control, conservación y gestión de este parque de viviendas municipal se analiza en el Subapartado II.3.

El RDV de Murcia ha registrado la siguiente evolución de demandantes desde su creación:

Cuadro 4. Evolución del Registro de Demandantes de Vivienda del Ayuntamiento de Murcia en el período 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solicitudes de alta en el Registro de Demandantes de Vivienda	448	528	422	285	243	203
Número de interesados inscritos en el Registro de Demandantes de Vivienda a finalización del ejercicio	860	1017	1232	1159	1156	987(*)
Nº de inscritos a los que se adjudica una vivienda en venta, alquiler o cesión en precario	8	12	11	9	10	8

Fuente: Ayuntamiento de Murcia (*) Datos a 15 de enero de 2020.

Al cierre del ejercicio 2019 estaban inscritas en el RDV 987 familias demandantes de vivienda, que aguardaban en lista de espera alguna de las 1.005 viviendas que integran el parque municipal de viviendas sociales. Es decir, el Ayuntamiento proporciona una vivienda al año por cada 100 demandas con necesidad acreditada.

Esta insuficiencia provoca que las familias que resultan beneficiarias se encuentren en situaciones de gran emergencia por factores económicos, personales y sociales, que son atendidas con otros recursos municipales –ayudas al alquiler, atención de los Servicios Sociales, etc.– y de otras Administraciones.

El número de demandantes creció en los tres primeros años de funcionamiento del RDV y ha disminuido a partir de 2017, cuando el Ayuntamiento dejó de exigir la inscripción en el RDV para acceder a la ayuda municipal de alquiler, lo que motivó que algunas de las familias inscritas con menos expectativas de conseguir una vivienda municipal no renovaran su solicitud. La supresión de este requisito se justificó porque la inscripción conllevaba unos trámites de acreditación de circunstancias personales, que dificultaba la tramitación a familias que solo pretendían acceder a las ayudas al alquiler, basadas en el nivel de ingresos.

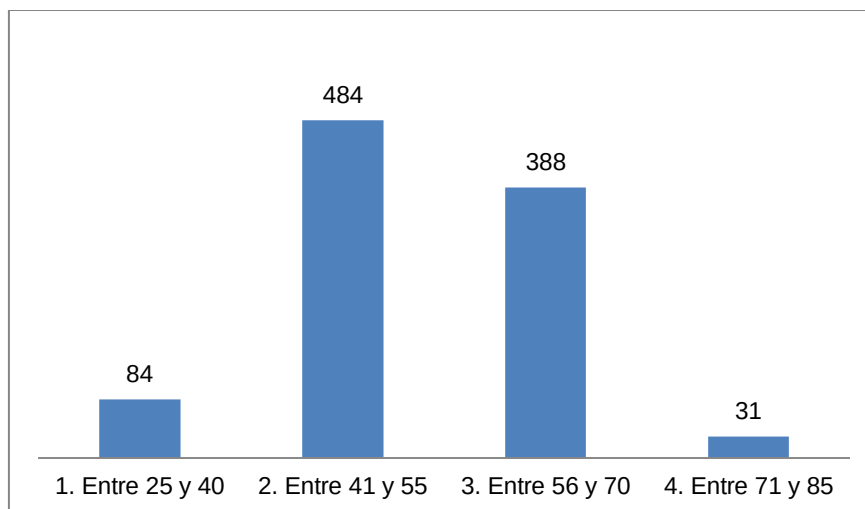
La puntuación se otorga en función de cinco criterios recogidos en un baremo:

- El primero, la acreditación de la necesidad de vivienda, ya sea por las deficiencias de la vivienda actual, por la situación de provisionalidad de su uso o por la insuficiencia de ingresos familiares para pagar un alquiler;
- el segundo, por la antigüedad de residencia en el municipio;
- el tercero, por las circunstancias familiares y personales de los solicitantes;
- el cuarto, por la antigüedad de inscripción en el RDV;
- y el quinto, por los ingresos familiares justificados.

Las situaciones más puntuadas son: con 25 puntos, el hábitat en infraviviendas o viviendas en ruina inminente y la existencia de unos ingresos familiares inferiores al IPREM; le siguen con 21 puntos, los casos de necesidad de rehabilitación del 50 % de la vivienda, el hábitat en espacios inferiores a 7 metros cuadrados por persona, la existencia de barreras de accesibilidad en situaciones de discapacidad, el alojamiento familiar en realquiler, hospedaje o pensión, y el pago de un alquiler superior al 65 % de los ingresos familiares.

El análisis de las 987 familias inscritas en el RDV arroja la siguiente distribución de puntos (entre 25 y 85 puntos, siendo la máxima puntuación de 100 puntos):

Gráfico 8. Distribución de la puntuación de las familias del RDV del Ayuntamiento de Murcia a 15 de enero de 2020



Fuente: Ayuntamiento de Murcia. RDV a 15 de enero de 2020

Como se ha indicado con anterioridad, en el estudio realizado por el Ayuntamiento se concluía que el 95 % de las familias inscritas en el RDV se encontraban en riesgo de exclusión residencial atendiendo a sus ingresos familiares. Además, el 24 % de ellas tenía algún miembro de la familia con discapacidad y una media de tres hijos. En el estrato de demandantes de mayor puntuación – entre 71 y 85 puntos– la media es de cinco hijos por familia. Se advierte, por tanto, que las viviendas municipales se destinan a familias en situaciones extremas, correspondiéndose con la prestación de un servicio público de tipo asistencial.

Considerando el número de adjudicaciones anuales, que oscila entre 8 y 11 viviendas, el Servicio de Vivienda solo puede atender a las familias demandantes de mayor puntuación que, no obstante, deben guardar largos periodos de espera, no existiendo expectativas para el resto de las familias registradas. Para estos colectivos, el Servicio de Vivienda proporciona información sobre las líneas de ayuda al alquiler que anualmente se conceden en el marco del plan estatal de vivienda, cuya gestión realiza la CARM, y, además, aprueba su propia línea de ayudas al alquiler.

En el marco de la Comisión Municipal del Plan de Fomento de Alquiler de Vivienda, el Servicio de Vivienda ha elaborado el Proyecto piloto Almajov, con el que se pretende desarrollar un proyecto social de convivencia entre mayores y jóvenes. El Ayuntamiento puso a disposición de este proyecto las 21 viviendas de un edificio de promoción propia en suelo municipal ubicado en el barrio Ronda Sur, cuya afectación fue aprobada por la Junta de Gobierno Local (JGL), en sesión de 27 de diciembre de 2017. Los perfiles de los solicitantes son personas mayores de 65 años y familias jóvenes con rentas que les permitan hacer frente al pago de un alquiler equilibrado por debajo del mercado libre (menores de 36 años, con menores a su cargo e ingresos entre el 1,5 y el 2,5 del IPREM).

Las viviendas del Plan Almajov están disponibles desde 2012 e inicialmente se asignaron a un plan piloto de alquiler joven denominado Alejov!. Sin embargo, el plan no llegó a ejecutarse por la falta de dotación de medios personales al Servicio de Vivienda para la gestión de los procesos de adjudicación y de la gestión posterior de los contratos de alquiler. Desde entonces las viviendas permanecen vacías y el Servicio de Vivienda aplica medidas de vigilancia y protección para impedir su ocupación. Para la puesta en marcha del plan Almajov se prevé realizar una reforma de adecuación del edificio y de las viviendas al nuevo perfil de los destinatarios, mayores de 65 años.

Fomento de la oferta privada de viviendas en alquiler

La Comisión Municipal del Plan de Fomento de Alquiler de Vivienda propuso un Programa de fomento del acceso a la vivienda en régimen de alquiler, que fue aprobado el 20 de diciembre de 2016 mediante Decreto del Concejal Delegado de Educación, Relaciones con Universidades y Patrimonio. Para la puesta en marcha del Programa se dispuso la creación en el Servicio de Vivienda de una Oficina Municipal de Alquiler encargada de poner en contacto a los arrendadores y arrendatarios y de gestionar las ayudas al alquiler, previéndose la dotación de cinco trabajadores (un asesor jurídico, un arquitecto técnico, un educador social, un trabajador social y un auxiliar administrativo). No obstante, el Servicio de Vivienda no llegó a recibir la dotación de personal prevista.

Posteriormente, el 20 de octubre de 2017 la JGL convocó las subvenciones para los arrendadores acogidos al Programa, con una dotación de 100.000 euros para fomentar el alquiler de viviendas vacías mediante el pago de parte del precio y la contratación de seguros.

El resultado de este plan no fue el previsto: solo se recibieron cinco solicitudes de ayuda de propietarios de viviendas vacías, de las que se concedieron tres y solo una de ellas llegó a materializarse, de modo que no se llegó a crear la bolsa de viviendas para el alquiler social pretendida. El Servicio de Vivienda valoró que el Programa no había logrado vencer los recelos de los propietarios de viviendas vacías hacia los potenciales arrendatarios, y estimó la necesidad de aplicar en posteriores planes, entre otras medidas, estrategias reforzadas de comunicación.

Ayudas municipales al alquiler

El Ayuntamiento de Murcia completa su actuación con unas prestaciones económicas al alquiler a las familias con menos ingresos. Las relativas a los ejercicios 2017 y 2018 se rigieron por la Ordenanza Municipal de 3 de junio de 2017 y las de 2019, por la Ordenanza Municipal de 12 de julio de 2019.

Estas prestaciones son incompatibles con otras ayudas al alquiler de las Administraciones Públicas y tienen la finalidad de facilitar el acceso a una vivienda y de garantizar la permanencia en su entorno de residencia a un tipo de familia considerada preferente por sus escasos recursos económicos –entre el 0,5 y el 2,5 del IPREM–, o por su situación de especial vulnerabilidad –familias monoparentales o numerosas, con miembros con discapacidad de grado superior al 65 % o dependencia de grado III o que son víctimas violencia de género o de terrorismo, y familias afectadas por desahucios o en proyectos de acompañamiento–. Las prestaciones sufragaban parte de la renta del alquiler de la vivienda habitual, con el límite máximo del 35 % del IPREM, de forma que el máximo de la ayuda anual por familia en el ejercicio 2018 fue de 2.632 euros.

En el siguiente cuadro se muestran los importes de ayudas concedidas y el número de familias beneficiarias con el detalle de la evolución que ha habido en el periodo 2017-2019:

Cuadro 5. Ayudas al alquiler del Ayuntamiento de Murcia. Evolución 2017-2019

	2017	2018	2019
Créditos iniciales	420.000,00	470.000,00	670.000,00
Modificaciones de crédito	320.000,00	650.000,00	-
Créditos definitivos	740.000,00	1.120.000,00	670.000,00
Obligaciones reconocidas netas	740.000,00	1.120.000,00	455.787,32
Nº de solicitudes	753	1.070	881
Nº de beneficiarios	419	657	273
Cuantía media anual por beneficiario	1.766,11	1.704,72	1.669,55

Fuente: Ayuntamiento de Murcia

La ayuda media por familia se ha mantenido constante en el periodo, en torno a los 1.700 euros, si bien el número de beneficiarios descendió significativamente en el año 2019, cuando se adjudicaron 273 ayudas de las 881 solicitudes. La razón principal del descenso de beneficiarios respecto a años anteriores fue la introducción de nuevos requisitos en la Ordenanza de 2019, fundamentalmente la obligación de acreditar que no se mantienen deudas con las Administraciones Públicas.

Coordinación con los Servicios Sociales municipales

La actuación del Servicio de Vivienda se desarrolla en un marco de cooperación y colaboración con los Servicios Sociales del Ayuntamiento, dado que las personas atendidas por este último frecuentemente necesitan de la asistencia del Servicio de Vivienda para evaluar sus condiciones de acceso a los diferentes recursos de vivienda.

En este marco de coordinación, los Servicios Sociales gestionan una línea de ayuda al alquiler que permite cubrir el pago de tres mensualidades mientras se tramita la solicitud de la ayuda al alquiler gestionada por el Servicio de Vivienda.

Finalmente, a través de la colaboración del Servicio de Vivienda y los Servicios Sociales se realizan actuaciones para el fortalecimiento de las comunidades vecinales en los barrios más deteriorados y se fomenta la creación de un tejido de redes de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que proporciona soluciones habitacionales de emergencia a los colectivos más vulnerables –personas sin hogar y transeúntes⁶, personas que habitan en infraviviendas, refugiados, inmigrantes sin la antigüedad de residencia requerida para acceder a las ayudas al alquiler, etc.–.

Resultados más relevantes del análisis

Del análisis del conjunto del diseño de la política en materia de vivienda y de la ejecución de la misma se han deducido los siguientes resultados:

- El Servicio de Vivienda no ha ocupado un lugar relevante en el organigrama municipal, dependiendo de sucesivas concejalías, resultando escasa su dotación de medios personales y presupuestarios para atender sus funciones.

⁶ En la actualidad los Servicios Sociales atienden a una media de 600 personas transeúntes y personas sin hogar en el municipio de Murcia, concentradas en los barrios del centro. De ellas, entre 10 o 15 personas duermen cada noche en la calle.

- Las familias que podían ser potencialmente beneficiarias de viviendas sociales son muchas más de las que están inscritas en el RDV, según el estudio contratado en 2017 por el Ayuntamiento de Murcia; sin embargo, no se han realizado políticas activas municipales de ayuda al acceso a la vivienda más allá de las atenciones a los colectivos en situación de riesgo de exclusión social.
- Las actuaciones que se realizaron fueron todas destinadas al fomento del alquiler, no cumpliéndose los objetivos previstos en los planes y programas en que se basaban, como consecuencia de la falta de seguimiento de estrategias adecuadas, así como de la escasa dotación de recursos personales y presupuestarios.
- Tras las actuaciones de fiscalización llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas, se han impulsado dichas políticas, si bien se sitúan en su fase incipiente de diseño –mociones para la creación de una mesa de trabajo de vivienda y para la dotación de más personal al Servicio de Vivienda–.
- La sociedad URBAMUSA no ha recibido instrucciones municipales en relación con la política municipal de vivienda, habiendo orientado su actividad en los últimos años a la promoción de iniciativas privadas.

II.1.2. Ayuntamiento de Cartagena

La política de vivienda del Ayuntamiento de Cartagena está atribuida, de una forma genérica, al área de gobierno de la Alcaldía⁷, a la que se adscriben las competencias de Urbanismo, Ciudad Inteligente, Medio Ambiente y Agricultura, Fondos Europeos, Arqueología, Vivienda y Proyectos Estratégicos.

Dependiendo de Alcaldía, el Ayuntamiento es titular de una sociedad mercantil denominada Casco Antiguo de Cartagena, S.A., a la que se atribuye, según sus estatutos, la gestión directa de la actividad de promoción y gestión urbanística del Ayuntamiento. En su objeto social se incluyen la promoción, construcción y venta o arrendamiento de viviendas, y la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo para destinarlo a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, construcción de equipamiento comunitario y otras instalaciones de uso público u otros usos de interés social. No obstante, esta sociedad no ha tenido actividad relacionada con la promoción o gestión de vivienda protegida en el periodo 2015-2019 debido a sus dificultades de negocio en el periodo de crisis económica, situación que derivó en supuestos de disolución; para evitarla, el Ayuntamiento asumió la deuda de la sociedad en 2018.

Además, el Ayuntamiento de Cartagena tiene un Servicio de Asistencia de Vivienda e Intermediación (SAVI) adscrito a la Concejalía de Servicios Sociales, dentro del conjunto de políticas de bienestar social que se atribuyen al área de gobierno de la Vicealcaldía. El SAVI se integra en la Unidad de Prevención y Promoción Social en la que también existe un Servicio de Atención a Transeúntes y Personas Sin Hogar.

El SAVI cuenta con un equipo multidisciplinar de cinco trabajadores encargados de la gestión del parque municipal de viviendas sociales y de la gestión de una Oficina de atención al ciudadano en relación con cualquier aspecto relacionado con la vivienda, combinando las atenciones propias de los Servicios Sociales respecto de los colectivos económica y socialmente más vulnerables, con las propias de una oficina pública de información y asesoramiento a los consumidores y usuarios de vivienda.

⁷ La organización y estructura de la Administración del Ayuntamiento de Cartagena tras las elecciones de 25 de mayo de 2019 se realizó por Decreto de la Alcaldesa de 19 de junio de 2019. Posteriormente, el Decreto de Alcaldía de 21 de junio de 2019 delimitó las competencias atribuidas a los Concejales Delegados.

En este epígrafe se exponen los resultados del análisis realizado sobre el Ayuntamiento de Cartagena en relación con las diez actuaciones definitorias de la política municipal de vivienda que se han identificados en el cuadro 2 de este Subapartado. Los resultados se exponen de forma resumida en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Resumen de las actuaciones que definen la política de vivienda del Ayuntamiento de Cartagena.

Actuaciones aplicadas	SI/NO	Descripción
Diseño de la política pública de vivienda		
1. Realización de estudios sobre la situación del municipio	SI	El Ayuntamiento no dispone de un plan de vivienda, aunque desde 2016 cuenta con una Mesa de Vivienda local, con participación de varios servicios municipales y de la sociedad civil, que evalúa periódicamente la situación del municipio y propone soluciones para los colectivos más vulnerables. Se dispone de estudios recientes sobre la exclusión residencial en el municipio y de un Servicio de Asistencia de Vivienda e Intermediación que ofrece un catálogo de recursos habitacionales para los colectivos más vulnerables. Además, en 2018 se ha establecido un Registro municipal de demandantes de viviendas sociales del parque municipal.
2. Elaboración de un plan de vivienda	NO	
3. Creación de una mesa de vivienda	SI	
4. Establecimiento de un registro municipal de demandantes de vivienda	SI	
5. Activación de mecanismos de coordinación y cooperación con la CARM	NO	
Ejecución de políticas de promoción de vivienda protegida y de fomento del alquiler		
6. Movilización del PPS para promoción pública o privada de VPO	NO	En Ayuntamiento no ha ejecutado actuaciones de promoción de vivienda protegida en el periodo 2015-2019, ni dispone de un plan para el destino de su PPS. No obstante, en ese periodo se ha iniciado una actuación de ampliación del parque municipal de viviendas sociales y se ha impulsado un plan para el fomento del alquiler privado. El SAVI, adscrito a los Servicios Sociales, ofrece servicios de información, orientación y asesoramiento a los ciudadanos sobre los recursos públicos y privados de vivienda disponibles en el municipio. Además, gestiona un pequeño parque de viviendas municipales de alquiler y una línea de ayudas al alquiler. Desde 2018 la gestión de las adjudicaciones de viviendas se realiza mediante un Registro de Demandantes.
7. Construcción de viviendas protegidas o adquisición de viviendas para el parque municipal	NO	
8. Mediación en el mercado de alquiler privado	SI	
9. Habilitación de un servicio de atención al ciudadano en materia de vivienda	SI	
10. Ayudas al alquiler a las personas en situación o riesgo de exclusión residencial	SI	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información y documentación facilitada por el Ayuntamiento de Cartagena

Diseño de la política pública de vivienda

El Ayuntamiento ha realizado varias actuaciones desde 2015 en las que se aprecia un proyecto de construcción de una política de vivienda municipal a través de la actuación del SAVI. No obstante, el Ayuntamiento de Cartagena no dispone de un plan de vivienda municipal.

La actuación más relevante fue la constitución en 2016 de una Mesa Local de Vivienda de Cartagena, un órgano en el que participan representantes de la sociedad civil y que tiene el objetivo de encontrar soluciones habitacionales a los residentes del municipio.

Además, la Mesa Local ha permitido disponer de un contacto permanente con la CARM, en tanto participa con un representante en la Oficina para la Gestión Social de la Vivienda (OGSV) de la Consejería de Fomento e Infraestructuras.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Cartagena y la CARM no tienen suscritos convenios en materia de vivienda, situación de la que se derivan discrepancias en relación con las competencias de cada Administración respecto de las 257 viviendas de alquiler social que tiene la CARM en este municipio. En el marco de la Mesa Local de Vivienda, la CARM y el Ayuntamiento de Cartagena estudian la firma de un protocolo para la coordinación de sus actuaciones, que no ha llegado a materializarse.

Mesa Local de Vivienda de Cartagena

La Mesa Local de Vivienda es un órgano que se reúne dos veces al año para tratar los problemas de los ciudadanos relacionados con la vivienda y plantear soluciones a través de los recursos disponibles por las entidades públicas o privadas participantes. Tiene la siguiente composición:

- Los partidos políticos con representación en la Corporación local.
- Representantes del SAVI y de la Oficina Municipal de información al Consumidor (OMIC).
- Un representante de la OGSV de la CARM.
- Un Letrado designado por el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia.
- Representantes de los Colegios de Abogados y de Procuradores.
- Mediadores bancarios de las entidades financieras y representantes de la Federación de Inmobiliarias de la Región de Murcia.
- Representantes de las asociaciones de vecinos y de las entidades sin ánimo de lucro (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, Red de lucha contra la Pobreza y Exclusión Social).

La composición de la mesa es ilustrativa de su objetivo original de atención de los colectivos afectados por la crisis económica, para evitar los desahucios y el riesgo de exclusión social, aunque en su funcionamiento ha cubierto objetivos más globales.

La Mesa se organiza en tres grupos de trabajo: el primero, encargado de la identificación de la problemática de vivienda en el municipio; el segundo, de la elaboración de protocolos de colaboración entre sus participantes, y el tercero, de la elaboración de una guía de recursos de vivienda y de su promoción.

Los resultados de los cuatro años de funcionamiento de la Mesa se recogen en el acta de la sesión celebrada en septiembre de 2019 y en el Informe que presentó el SAVI, al que se ha aludido anteriormente, destacándose los siguientes:

- La actuación conjunta del SAVI y de la Mesa Local de Vivienda impulsó una colaboración con la Universidad de Murcia para realizar dos estudios, en 2016 y 2018, sobre el perfil de la exclusión residencial en el municipio de Cartagena, con la participación de entidades del tercer sector.
- La aprobación por el Pleno municipal, en sesión de 29 de diciembre de 2017, de la Ordenanza reguladora del Registro Municipal de Demandantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas sociales en régimen de arrendamiento. Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) de 26 de marzo de 2018.
- La publicación de una Guía de recursos de vivienda para uso de los profesionales y de los ciudadanos y, la creación, bajo la coordinación del SAVI, de una Red de Apoyo en la comarca.

- La puesta en marcha de un Seguro de Alquiler con el que se pretende incentivar que los propietarios particulares pongan en el mercado sus viviendas.
- La afectación de 12 viviendas municipales al parque de viviendas sociales, integrado en la actualidad por 45 viviendas.

Según se ha puesto de manifiesto en las actas de las sesiones y en las entrevistas con los responsables del SAVI, los objetivos prioritarios son potenciar la difusión del seguro de alquiler, para aumentar la vivienda privada, e incrementar el parque público de viviendas municipales en régimen de alquiler.

Estudios sobre el riesgo de exclusión residencial

El Ayuntamiento ha realizado en los ejercicios 2016 y 2018 estudios sobre el perfil de las personas de su municipio que se encuentran en situación de exclusión residencial. El estudio no tiene la finalidad de identificar la demanda potencial de viviendas sociales, sino la de fundamentar las políticas sociales de asistencia a personas en situaciones de emergencia, de modo que no analiza ni estima la tasa de población que se encontraría en riesgo de exclusión residencial.

Este análisis se centró en los colectivos que se encuentran en algunas de las siguientes categorías:

- Sin techo: personas que no tienen alojamiento de ningún tipo y que, por tanto, viven en un espacio público (a la intemperie o en un centro nocturno de pernocta).
- Sin vivienda: personas que viven en un alojamiento temporal, en instituciones o en albergues.
- Vivienda insegura: personas que viven bajo amenaza de desahucio, en condiciones de arrendamiento precario o en situación de violencia doméstica.
- Vivienda inadecuada: personas que habitan en chabolas de asentamientos ilegales, en alojamientos que incumplen la normativa de habitabilidad o en situación de hacinamiento.

Los resultados de este estudio se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Evolución de la exclusión residencial en el municipio de Cartagena. 2016-2018

Categorías de exclusión residencial	2016		2018	
	Nº personas	%	Nº personas	%
Sin techo	33	5,40	23	4,00
Sin vivienda	114	18,70	213	36,90
Vivienda insegura	312	51,10	236	40,80
Vivienda inadecuada	152	24,90	106	18,30
Total	611	100,00	578	100,00

Fuente: Ayuntamiento de Cartagena.

El estudio pone de manifiesto que 578 personas, el 88 % de ellas empadronadas en el municipio, se encontraban en 2018 en situación de exclusión residencial. De ellas, 236 no disponían de una vivienda habitual –23 personas sin techo y 213 sin vivienda–. El 77 % de las personas disponían de unos ingresos inferiores al umbral de la pobreza.

Creación de un registro municipal de demandantes de vivienda (RDV)

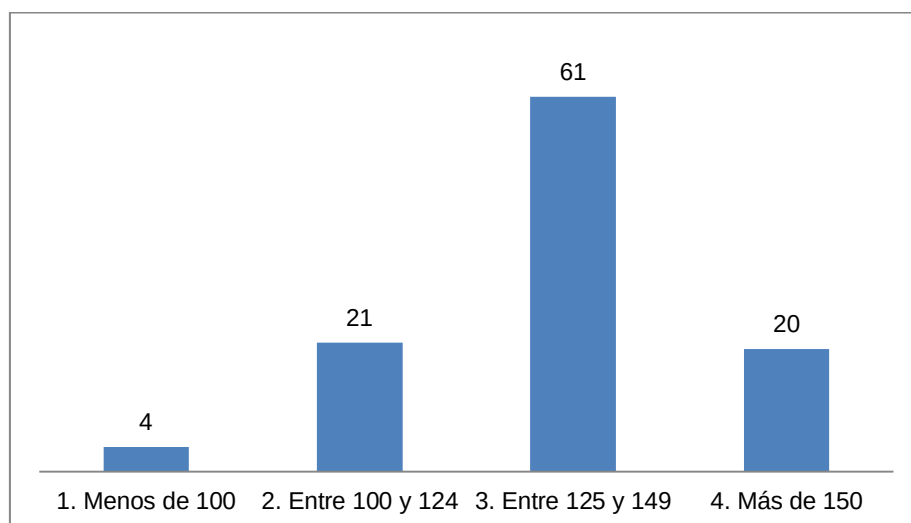
La Ordenanza reguladora del Registro Municipal de Demandantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas sociales en régimen de arrendamiento aprobada en 2018 ha posibilitado que el Ayuntamiento disponga de un listado de familias que demandan una vivienda en régimen de alquiler social. La Ordenanza estipula que la unidad familiar deberá obtener ingresos económicos entre 0,5 y 3 veces el IPREM para poder ser adjudicataria de una vivienda municipal de alquiler.

En relación con el perfil de los demandantes registrados, el baremo establecido en la Ordenanza del RDV se divide en 3 apartados que corresponden a las tres áreas a valorar: Necesidad de Vivienda (40 %), Aspectos Sociales (20 %) y Aspectos Económicos (20 %).

En la primera convocatoria realizada en aplicación de la Ordenanza, realizada el 1 de junio de 2018, se recibieron 200 peticiones y se admitieron 106 que cumplían con los requisitos, realizándose doce adjudicaciones referentes a las nuevas viviendas incorporadas al parque municipal: ocho viviendas municipales y cuatro donadas por una entidad financiera. Los adjudicatarios suscriben un compromiso social y reciben apoyo social y recursos para que la vivienda cuente con equipamiento y medios necesarios.

Las 106 familias inscritas en el RDV de Cartagena presentan la siguiente distribución de puntos (entre 92 y 165 puntos):

Gráfico 9. Distribución de la puntuación de las familias del RDV del Ayuntamiento de Cartagena.



Fuente: Ayuntamiento de Cartagena. RDV en mayo de 2020

Las familias inscritas en el registro están representadas en 56 casos por hombres y en 50 casos por mujeres, con una edad media de 46 y 42 años, respectivamente. Todas las familias disponen de 45 puntos asociados a la acreditación de la necesidad de vivienda, y la mayoría cuenta con 24 puntos por la antigüedad de residencia en el municipio (83 %) y puntuaciones elevadas a consecuencia de los bajos ingresos familiares (el 66 % dispone de 25 o 30 puntos). Resultan, por tanto, determinantes de la mayor puntuación la concurrencia de otras circunstancias personales (discapacidad, familia monoparental, violencia de género, desempleo, etc.) y familiares, fundamentalmente tener tres o más hijos.

El Ayuntamiento de Cartagena no ha facilitado el detalle solicitado sobre los demandantes de vivienda inscritos en su Registro.

La Ordenanza municipal dispone que la lista de espera se actualizará bianualmente o bien siempre que se realice una nueva convocatoria de viviendas. No obstante, el SAVI ha informado de que se desconoce cuándo se dispondrá de nuevas viviendas en el parque municipal, no existiendo ninguna previsión de nuevas incorporaciones en el corto plazo, aunque se está negociando con las entidades financieras para que estas realicen nuevas donaciones de activos inmobiliarios procedentes de ejecuciones de hipotecas.

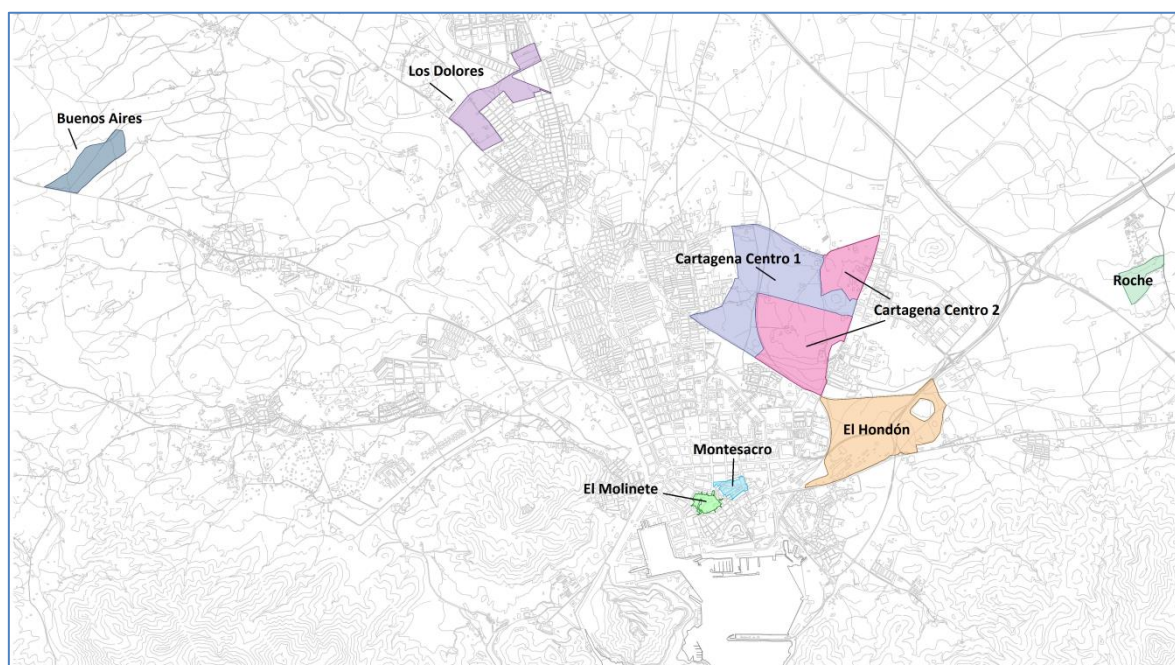
Ejecución de políticas de promoción de vivienda protegida y de fomento del alquiler

En el periodo 2015-2019 el Ayuntamiento de Cartagena no realizó actuaciones de promoción pública de viviendas protegidas y actualmente no existe ningún plan para realizar este tipo de actuaciones a través del PPS municipal. Asimismo, la Coordinadora General de Urbanismo ha informado de que desde el año 2016 no se ha aprobado ningún instrumento de planeamiento de desarrollo que incluya suelo reservado para vivienda de protección oficial ni estudios sobre la necesidad de vivienda en el municipio.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento ha informado de que el 5 de junio de 2019 se recibió una solicitud de la CARM en relación con el suelo que estaría disponible en el municipio de Cartagena para la promoción de viviendas, en el marco del Plan Estatal de 20.000 viviendas, aprobado por el Ministerio de Fomento en 2018. El Servicio de Urbanismo comunicó su propuesta en la que informaba de la disponibilidad de solares municipales para la construcción de 812 viviendas públicas en régimen de alquiler, repartidas en tres zonas: el Plan Parcial Sector Buenos Aires (180 viviendas), el PERI CA2 El Molinete (261 viviendas) y la Unidad de ordenación 1 del PERI CA5 Montesacro (371 viviendas). Esta iniciativa que no prosperó facilitó una información

sobre la existencia de un conjunto de parcelas del PPS municipal, dado que la entidad no disponía de un inventario segregado del mismo, cuestión que se analiza en el Subapartado II.2 de este proyecto de Informe.

Gráfico 10. Mapa de Cartagena que recoge los planes parciales en los que se prevé edificación residencial



Fuente: Ayuntamiento de Cartagena

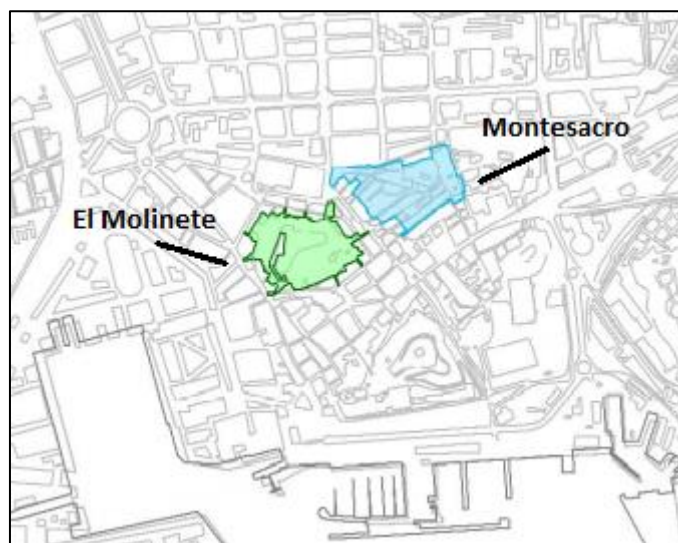
Por otra parte, el Ayuntamiento ha incrementado el parque municipal de viviendas de alquiler, mediante la rehabilitación de viviendas municipales y la adquisición de viviendas privadas, ha puesto en marcha un plan para el fomento del alquiler privado y dispone de ayudas al alquiler para los colectivos en situación de exclusión residencial. Además, a través del SAVI se ofrece un servicio de asesoramiento para evitar situaciones de pérdida de vivienda y se mantiene una coordinación con otras áreas de los Servicios Sociales.

En los siguientes subepígrafes se exponen los resultados de estas actuaciones municipales.

Disponibilidad de suelos municipales del casco histórico

Los suelos municipales de El Molinete y Montesacro se encuentran en barrios céntricos de Cartagena para los que se valora un destino preferentemente residencial. Estos suelos están comprendidos en el Plan Especial de Protección del Casco Histórico aprobado en 2005 y, además, en ellos existen yacimientos arqueológicos de la antigua ciudad cartaginesa y romana. Esta situación desincentiva la iniciativa de los promotores privados y motiva que el Ayuntamiento esté buscando alternativas de promoción pública.

Gráfico 11. Mapa de los planes parciales del casco histórico de Cartagena en los que se prevé la edificación residencial



Fuente: Ayuntamiento de Cartagena

El Molinete se ubica en el entorno del denominado barrio chino, un barrio degradado del centro de la capital en el que el Ayuntamiento, a través de la sociedad Casco Antiguo de Cartagena, realizó la expropiación de 300 fincas, en muchos casos de mutuo acuerdo con los propietarios. El Ayuntamiento todavía no ha acordado el destino de estos terrenos, aunque se dispone de una valoración arqueológica que otorga viabilidad al desarrollo de un plan de construcción residencial. Según la información facilitada por la sociedad municipal, el Ayuntamiento está valorando la posibilidad de recuperar la actividad de la sociedad para construir viviendas protegidas en estos terrenos, si bien, no se ha tomado ninguna decisión.

El caso de Montesacro es muy similar al de El Molinete, aunque el proyecto se encuentra en un estado de desarrollo anterior. Todavía se están realizando las actuaciones de inscripción de las adquisiciones municipales de las fincas en el Registro de la Propiedad y tampoco se han desarrollado las excavaciones arqueológicas necesarias para valorar la viabilidad de los terrenos para su uso residencial.

Rehabilitación y adquisición de viviendas para el parque municipal de alquiler

En el periodo 2016-2019 el Ayuntamiento de Cartagena ha rehabilitado doce viviendas municipales para su incorporación al parque de viviendas de alquiler que gestiona el SAVI, que actualmente tiene 45 viviendas. Este parque tiene su origen en las 17 viviendas de las que ya disponían los Servicios Sociales, a las que se fueron sumando las siguientes: ocho provenientes de la sociedad Casco Antiguo de Cartagena; trece del patrimonio municipal; seis viviendas donadas por una entidad financiera en el marco de su política de responsabilidad social corporativa, y una con origen en una cesión.

Actualmente no se dispone de nuevas viviendas municipales pendientes de incorporación al parque municipal, si bien la Mesa Local de Vivienda ha propuesto que se aumente este parque mediante la adquisición de viviendas nuevas y se está gestionando con las entidades financieras que realicen nuevas donaciones de activos inmobiliarios procedentes de acciones de ejecución de hipotecas.

Plan de fomento del alquiler privado

La Mesa Local de Vivienda acordó el 14 de junio de 2018 la puesta en marcha del plan “Alquila seguro” mediante el que se ofrece a los propietarios particulares de viviendas un seguro de cobertura frente a impagos y actos vandálicos, así como asesoramiento jurídico. El pago de la prima, que asciende a unos 200 euros anuales, es asumido por el Ayuntamiento, y el plan cuenta con un presupuesto anual de 10.000 euros.

El plan está activo desde el 22 de noviembre de 2018, cuando se inició la campaña de difusión en los medios locales. Sin embargo, hasta el 27 de marzo de 2019 no se le dio publicidad a través del portal de Internet del Ayuntamiento de Cartagena. Durante 2019 se contrataron trece pólizas de seguro, lo que pone de manifiesto la baja efectividad del plan, por lo que se están realizando nuevas actuaciones de comunicación con las agencias inmobiliarias, asociaciones de vecinos y otras asociaciones del municipio para informarles de sus ventajas.

Ayudas municipales al alquiler

La Ordenanza reguladora de Ayudas de Carácter Extraordinario de Servicios Sociales (ACCESS) en el municipio de Cartagena, aprobada en 2015 prevé:

- Ayudas para la cobertura de necesidades básicas de alojamiento: para el pago del alquiler o hipoteca de vivienda habitual, o el alquiler de habitaciones y alojamientos temporales (residencias, pensiones, hoteles, etc.).
- Ayudas para acondicionamiento básico de la vivienda habitual: pequeñas reparaciones de la vivienda habitual para conseguir niveles mínimos de habitabilidad y obtención de equipamiento doméstico.

El presupuesto global para estas ayudas ascendió a 1.400.000 euros en 2017 y 1.433.957 euros en 2018. Según consta en la Memoria del SAVI, se destinaron a ayudas al alquiler y realojamiento de 280.320 y 294.489 euros, respectivamente cada ejercicio, con el siguiente detalle:

Cuadro 8. Ayudas al alquiler del Ayuntamiento de Cartagena. 2017-2018

	2017	2018
Obligaciones reconocidas netas	280.320,00	294.483,29
Nº de solicitudes	N.D.	466
Nº de beneficiarios	379	422
Cuantía media anual por beneficiario	739,63	697,83

Fuente: Ayuntamiento de Cartagena

En 2018 se otorgaron también las siguientes subvenciones de carácter social: 55 ayudas para el pago de hipotecas por 38.828,98 euros; 15 para el alojamiento temporal por 15.126 euros; y 3 para el alquiler de habitaciones por 1.449 euros.

Atención en casos de desahucios

Como se ha indicado, el SAVI, dependiente de la Concejalía de Servicios Sociales, se encarga de asistir a los ciudadanos en la búsqueda de soluciones, públicas o privadas, relacionadas con la vivienda. El Servicio dispone de un equipo multidisciplinar de cinco personas que presta servicios de información y orientación en alternativas y recursos de viviendas, de asesoramiento jurídico e intermediación hipotecaria para evitar situaciones de pérdida de vivienda, así como de apoyo

emocional y psicológico a las personas afectadas por estos procesos; también dispone de una Guía de Recursos de Vivienda para profesionales del sector y para ciudadanos.

Los datos obtenidos de la Oficina de Atención reflejan la realización de 579 actuaciones de atención a consultas de la ciudadanía en 2018, siendo las más frecuentes las relativas a desahucios por impago de alquiler y a la existencia de ayudas de la CARM y municipales. Además, el SAVI realizó otras 417 acciones, según el siguiente detalle:

Gráfico 12. Resumen de las actuaciones del SAVI en 2018



Fuente: Ayuntamiento de Cartagena. SAVI

Los recursos propios del SAVI para atender las necesidades de vivienda de las familias social y económicamente más vulnerables son el parque municipal de viviendas sociales, que se van adjudicando a las personas inscritas en el RDV, y una línea de ayudas al alquiler.

Coordinación con otras unidades de los Servicios Sociales municipales

El SAVI ha comunicado que no tienen capacidad de respuesta para dar soluciones de vivienda ante una emergencia social. En esos casos, generalmente las personas no cumplen los requisitos para entrar en el RDV, por lo que tienen que recurrir a otras soluciones de los Servicios Sociales o las que ofrecen las entidades sin ánimo de lucro que actúan en el municipio.

La Corporación municipal creó en 2015 el Servicio de Atención a Transeúntes y Personas Sin Hogar. Este Servicio, dotado con una única persona responsable, atiende las situaciones graves de exclusión social de personas que no disponen de ingresos mínimos, ni vivienda, y en muchos casos tienen adicciones y enfermedades mentales. Este Servicio no se ocupa de personas que viven en infraviviendas o chabolas (son los casos de los barrios de Lo Campano, Santa Lucía, Los Mateos), sino específicamente de aquellas que viven en la calle.

En 2018 se atendió a 683 personas, 612 hombres y 71 mujeres.

Resultados más relevantes del análisis

Del análisis del conjunto del diseño de la política en materia de vivienda y de la ejecución de la misma se han deducido los siguientes resultados:

- La política de vivienda del Ayuntamiento de Cartagena se realiza desde los Servicios Sociales, con los que se vincula la Mesa Local de Vivienda, y está centrada en la atención

a los colectivos más vulnerables. Cuenta únicamente con un parque municipal de 45 viviendas.

- Los medios personales del SAVI son escasos, cuenta con cinco trabajadores que se dedican, fundamentalmente, a la provisión de asistencia primaria a las familias en situación de exclusión residencial, aspecto en el que el Ayuntamiento ha realizado estudios detallados en los ejercicios 2016 y 2018, así como a la orientación a los propietarios y usuarios de vivienda respecto de los recursos disponibles por las Administraciones Públicas y el sector privado, además de a la gestión del parque de viviendas.
- El parque municipal de viviendas cuenta con 45 viviendas y no existen previsiones concretas de que aumente a corto plazo, habiéndose censado en 2018, 578 personas en situación de exclusión residencial.
- En el curso de las actuaciones llevadas a cabo por este Tribunal de Cuentas se ha conocido la existencia de gestiones entre el Ayuntamiento de Cartagena y la CARM en relación con la administración de las viviendas sociales que la Comunidad tiene en el municipio, si bien a la fecha de finalización de los trabajos de campo no se habían materializado.
- La sociedad municipal Casco Antiguo de Cartagena no ha tenido actividad en los últimos años a pesar de que en su objeto social se incluyen la promoción, construcción y venta o arrendamiento de viviendas, y la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo. Tampoco consta que exista un plan municipal en relación con esta sociedad, de la cual el Ayuntamiento ha realizado la asunción de deudas según se detalla en el apartado relativo al patrimonio público del suelo.

II.1.3. Ayuntamiento de Lorca

La Concejalía de Urbanismo, Medio Ambiente y Vivienda⁸, es la unidad administrativa del Ayuntamiento de Lorca que tiene atribuida la competencia municipal en la materia fiscalizada. Esta Concejalía dispone de una Oficina de Vivienda dotada con una única trabajadora —una auxiliar administrativa— que informa a los ciudadanos de los recursos o líneas de ayudas derivadas de los planes estatales o autonómicos, así como de las soluciones que proporcionan los Servicios Sociales del Ayuntamiento a las personas y familias en riesgo de exclusión residencial.

Además, el Ayuntamiento tiene la titularidad de la sociedad mercantil Suelo y Viviendas de Lorca, S.A. (SUVILORSA) en cuyo objeto social se prevén actuaciones de promoción y construcción de viviendas protegidas, si bien desde 2010 no ha desarrollado este tipo de actividades por encontrarse en fase de liquidación⁹. La actividad de SUVILORSA es objeto de análisis en el Subapartado II.2 en lo referente al control del patrimonio municipal del suelo afectado a la construcción de vivienda protegida.

En este epígrafe se exponen los resultados del análisis realizado sobre el Ayuntamiento de Lorca en relación con las diez actuaciones definitorias de la política municipal de vivienda que se han identificados en el cuadro 2 de este subapartado. Estos resultados se exponen de forma resumida en el siguiente cuadro:

⁸ Esta Concejalía tiene delegadas las competencias en materia de vivienda en virtud del Decreto de Alcaldía de 26 de junio de 2019.

⁹ El Ayuntamiento de Lorca ha acordado en Pleno de 25 de mayo de 2020 suspender la liquidación de la sociedad SUVILORSA y reactivar la política de vivienda

Cuadro 9. Resumen de las actuaciones que definen la política de vivienda del Ayuntamiento de Lorca.

Actuaciones aplicadas	SI/NO	Descripción
Diseño de la política pública de vivienda		
1. Realización de estudios sobre la situación del municipio	SI (*)	El Ayuntamiento considera que la política de vivienda compete fundamentalmente a la CARM en virtud de lo dispuesto en la LVRM. Este Ayuntamiento no dispone de un plan de vivienda, no ha creado una mesa de vivienda municipal, ni realiza estudios sobre la demanda residencial. Sus actuaciones más relevantes durante el período fiscalizado se han dirigido a la recuperación del municipio tras los cuantiosos daños ocasionados por el terremoto de 2011.
2. Elaboración de un plan de vivienda	NO	
3. Creación de una mesa de vivienda	NO	
4. Establecimiento de un registro municipal de demandantes de vivienda	NO	
5. Activación de mecanismos de coordinación y cooperación con la CARM	SI (*)	
Ejecución de políticas de promoción de vivienda protegida y de fomento del alquiler		
6. Movilización del PPS para promoción pública o privada de VPO	NO	El Ayuntamiento no mantiene un inventario separado del patrimonio público del suelo, ni prevé utilizar este recurso para promover la construcción de vivienda protegida. Las iniciativas municipales en la última década se han dirigido a la recuperación de barrios gravemente afectados por el terremoto de 2011 y, en particular, a promover la reconstrucción de viviendas protegidas en el barrio de San Fernando.
7. Construcción de viviendas protegidas o adquisición de viviendas para el parque municipal	SI (*)	
8. Mediación en el mercado de alquiler privado	NO	El Servicio de Vivienda atiende a la ciudadanía en relación con las líneas de ayudas estatales o autonómicas y los Servicios Sociales gestionan las soluciones habitacionales para las personas en riesgo de exclusión social mediante un parque municipal de viviendas y una línea de ayudas al alquiler.
9. Habilitación de un servicio de atención al ciudadano en materia de vivienda	SI	
10. Ayudas al alquiler a las personas en situación o riesgo de exclusión residencial	SI	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información y documentación facilitada por el Ayuntamiento de Lorca

(*) Con el asterisco se indica que las actuaciones se realizan para paliar los daños causados por el terremoto de 2011.

Diseño de la política pública de vivienda

El Ayuntamiento de Lorca no dispone de un plan de vivienda municipal y tampoco ha creado un órgano de carácter permanente, a modo de mesa de vivienda, que afronte las necesidades en esta materia desde una perspectiva global. Este Ayuntamiento estima que la política de vivienda es competencia fundamentalmente autonómica, por lo que no ha desplegado una política municipal propia ni ha realizado estudios sobre la demanda de vivienda en su municipio.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento de Lorca ha desempeñado un papel organizativo relevante en la reconstrucción de las viviendas y en la atención a los ciudadanos afectados por los seísmos acontecidos en este municipio el 11 de mayo de 2011 –el 95 % de las más de 35.000 viviendas del municipio sufrió algún daño y 1.686 se declararon en ruina, por lo que tuvieron que ser demolidas por actuaciones de emergencia–, que ha condicionado la política de vivienda del municipio hasta las fechas actuales, en la medida que se ha circunscrito a las labores de reconstrucción de los barrios destruidos por los seísmos.

El 13 de mayo de 2011 fue aprobado el Real Decreto-ley 6/2011, por el que se determinaban las medidas urgentes a adoptar para reparar los daños causados, el día 16 de mayo la CARM aprobó el Decreto 68/2011 al objeto de regular las ayudas destinadas a la reparación y reconstrucción de las viviendas afectadas, suscribiéndose el día 17 de mayo el Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Lorca para la gestión de las ayudas previstas. La aplicación de dichas medidas ha supuesto, según estimación de la CARM, entre otras actuaciones, la tramitación de más de

16.000 expedientes y la concesión de 7.885 ayudas por todos los conceptos – alquiler, reparación, reconstrucción, elementos comunes y enseres–, por una cuantía superior a los 80 millones de euros.

Finalmente, la Ley 8/2018, de 23 de julio, de ayudas de Lorca, de la CARM estableció nuevas determinaciones sobre las competencias y los procedimientos para la justificación del cumplimiento del objeto de las subvenciones. La CARM y el Ayuntamiento de Lorca suscribieron un convenio el 26 de diciembre de 2018 para la aplicación de lo dispuesto en la Ley 8/2018.

El principal órgano de coordinación entre las Administraciones del Estado, Autonómica y Local fue la Comisión Mixta para la gestión del terremoto, que tuvo competencias para aprobar las distintas ayudas, cofinanciadas a partes iguales por el Estado y la CARM, actuando el Alcalde de Lorca en calidad de vocal, con voz pero sin voto.

En relación con estas ayudas, el Ayuntamiento de Lorca desempeñó el papel de entidad colaboradora de la CARM en la gestión¹⁰, pero sin aportar financiación a los beneficiarios. Para ello, se constituyó una Oficina municipal¹¹ de atención a los damnificados que, posteriormente, amplió sus prestaciones para asistir a los particulares en la tramitación de sus solicitudes al Consorcio de Compensación de Seguros, y a las comunidades de propietarios, en la adopción de acuerdos para la reparación de los edificios, lo que ha facilitado la reconstrucción de barrios devastados por el terremoto como La Viña o San Fernando.

Además, el Ayuntamiento de Lorca ha recibido las siguientes subvenciones directas del Estado y de la CARM para la reconstrucción y rehabilitación de viviendas públicas o privadas dañadas por el terremoto:

- La Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la CARM concedió al Ayuntamiento de Lorca, mediante el convenio de colaboración suscrito el 11 de diciembre de 2013, una subvención de 12.569.624,85 euros para financiar la ejecución de obras de reparación y regeneración urbana de calles y espacios urbanos públicos de los barrios Calvario de San Lázaro, San Pedro, Santa María y San Juan, así como la demolición de edificios afectados por el terremoto en estas zonas, que, además, presentan situaciones socioeconómicas complejas. En estos barrios se ubican la mayoría de las viviendas sociales del Ayuntamiento.
- El Ministerio de Fomento concedió al Ayuntamiento en el periodo 2015-2017 tres subvenciones directas de dos millones de euros (seis millones de euros) destinadas a la culminación de procesos de reconstrucción y rehabilitación de viviendas de propietarios privados en los que concurrían circunstancias socioeconómicas especiales. Las subvenciones se destinaron a la reconstrucción del barrio de San Fernando, declarado en ruina.

La situación actual, transcurridos nueve años desde el terremoto, es la siguiente:

- El Ayuntamiento de Lorca da casi por finalizada la fase de reparación de las viviendas afectadas por el terremoto por cuanto que ya se han tramitado todas las ayudas derivadas del RDL 6/2011 y de los decretos autonómicos. El Ayuntamiento tramitó y remitió a la CARM más de once mil expedientes de solicitudes de ayudas, con un importe total percibido por los beneficiarios de 33 millones de euros.

¹⁰ La atribución de la condición de entidad colaboradora de la CARM se realizó mediante Decreto 68/2011.

¹¹ Inicialmente establecieron varias oficinas municipales que centralizaron las solicitudes de los damnificados, comprobándose su adecuación a lo establecido en el RDL 6/2011 para su remisión a la CARM. Posteriormente se creó una oficina única de atención para los afectados por el terremoto encargada de suministrarles información, asistirles en las gestiones con el Consorcio de Compensación de Seguros y apoyarles en las gestiones de reconstrucción de sus viviendas con las empresas privadas, favoreciendo los acuerdos en las comunidades de vecinos.

- Respecto de las 1.686 viviendas declaradas en ruina, el Ayuntamiento ha facilitado la siguiente información, actualizada a 3 de octubre de 2019:

Cuadro 10. Estado actual de la reconstrucción de las viviendas declaradas en ruina tras el terremoto de Lorca de 2011 (3 de octubre de 2019)

Estado de la vivienda tras el terremoto	Declaradas en ruina	Reconstruidas		En construcción		No reconstruidas	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ruina inminente	1.215	1.010	83,10	9	0,70	196	16,10
Viviendas en ruina técnica	374	290	77,50	34	9,10	50	13,40
Ruina económica	97	43	44,03	10	10,30	44	45,40
Total de viviendas	1.686	1.343	79,70	53	3,10	290	17,20

Fuente: Ayuntamiento de Lorca

El 17,2 % de las viviendas en estado ruinoso no ha llegado a reconstruirse, lo que ha generado la existencia de solares privados, en su mayoría ubicados en el casco histórico, que se encuentran actualmente vacíos y sin previsión de ser destinados a la construcción de viviendas nuevas.

Gráfico 13. Calle del centro de Lorca con solares vacíos y fachadas apuntaladas



Fuente: fotografía realizada durante la visita en febrero de 2020

Por otra parte, se han reconstruido los barrios de La Viña y de San Fernando, dos de los barrios de la periferia del centro que fueron arruinados por el terremoto. Las actuaciones en el barrio de La Viña y de San Fernando responden a dos modelos de actuación pública distintos. En el caso de La Viña, la actuación municipal se centró en la asistencia a las comunidades de propietarios para coordinar la reconstrucción de sus viviendas. Para facilitar la financiación de los proyectos de reconstrucción, el Ayuntamiento incrementó la edificabilidad de las unidades residenciales, y para impedir que la falta de acuerdos entre propietarios obstaculizase la reconstrucción, se aplicaron los mecanismos de ejecución forzosa y de expropiación habilitados por la legislación general y la específicamente promulgada para la reconstrucción de Lorca¹².

¹² La expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad se regula en el artículo 71 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

Por su parte, en el barrio de San Fernando se optó por el acuerdo con las comunidades de propietarios para repartir las cuotas de edificación entre el Ayuntamiento, la CARM y la comunidad de propietarios, realizándose una reconstrucción a través de promotora privada de 232 viviendas, 78 de ellas de titularidad pública que son analizadas posteriormente.

La Concejalía de Vivienda considera que las dos áreas de actuación preferente de la Corporación actual son el riesgo de despoblación en las pedanías del norte del municipio y el desarrollo de un plan dinamizador del casco histórico para buscar soluciones a los solares vacíos. Asimismo, los Servicios Sociales señalan la escasez de oferta de viviendas en alquiler del municipio, por lo que valoran la necesidad de impulsar un plan de fomento del alquiler privado, aunque no se ha aprobado ninguna iniciativa concreta en relación con estos tres ámbitos de actuación.

Como hechos posteriores al trabajo de fiscalización, se indica que el Pleno de 25 de mayo de 2020 acordó la puesta en marcha del Plan Municipal de Vivienda 2020-2023.

Ejecución de políticas de promoción de vivienda protegida y de fomento del alquiler

Como ha quedado de manifiesto, la situación del municipio de Lorca en el periodo 2011-2019 fue extraordinaria y la actuación municipal se centró en la recuperación de los daños ocasionados por el seísmo, consumiendo la actividad de atención a las familias afectadas gran parte de los recursos organizativos del Ayuntamiento durante los mandatos de dos corporaciones.

En este contexto, el Ayuntamiento no realizó su competencia para la promoción y gestión de vivienda protegida, al estimar que la situación económico-financiera en la entidad no permitía asumir de una forma sostenida este tipo de actuaciones, cuestión que se analiza en el Subapartado II.2.

Al margen de la actividad de reconstrucción, el Ayuntamiento ha informado de que el único desarrollo urbanístico impulsado en los últimos años es el relativo al Plan Especial de Reforma Interior (PERI-2) aprobado en 2016, en aplicación del PGOU de Lorca. Se trata de una promoción de iniciativa privada en cuatro parcelas colindantes en el centro urbano para las que a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización todavía no se habían recibido los programas de actuación de los promotores. Según la documentación facilitada, la ejecución de esta promoción permitiría la construcción de 158 viviendas.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Lorca tampoco ha realizado actuaciones para el fomento del alquiler privado, limitándose las mismas a la información y asistencia a los ciudadanos en relación con las líneas de ayuda estatales o autonómicas vigentes en el periodo.

Sin perjuicio de este contexto general, en el periodo 2015-2019 destaca una actuación municipal para la promoción de viviendas protegidas en la reconstrucción del barrio de San Fernando que,

Además, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, dispone en su artículo 49.1 que la Administración actuante podrá aplicar, ante el incumplimiento de los deberes establecidos en la ley, los mecanismos de ejecución subsidiaria, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta y la sustitución forzosa. En su apartado 2 señala que la sustitución forzosa tiene por objeto garantizar el cumplimiento del deber correspondiente.

En el caso de Lorca, la ejecución forzosa quedó regulada por la Ley 7/2012, de 20 de julio, reguladora de la reedificación por sustitución forzosa para la urgente reconstrucción de Lorca. En su exposición de motivos se indica que se optó por una ley específica debido a las necesidades especiales y urgentes de la reconstrucción de Lorca, que determinaron que los plazos de ejecución, publicidad y tramitación de instrumentos fueran más cortos que en supuestos normales.

El artículo 2 de la Ley 7/2012 habilitó al Ayuntamiento para realizar, cuando los copropietarios incumpliesen los plazos establecidos, la edificación forzosa, mediante el mecanismo de expropiación forzosa por urgente ocupación, por causa del incumplimiento de la función social de la propiedad o, en su caso, mediante el mecanismo de sustitución forzosa regulado en esta ley.

como se ha indicado, tuvo que ser demolido a consecuencia de los graves daños originados por el terremoto de 2011. Además, el Ayuntamiento de Lorca realiza otras actuaciones en materia de vivienda dirigidas, fundamentalmente, a los colectivos en riesgo de exclusión social.

En los siguientes subepígrafes se exponen los resultados de estas actuaciones municipales.

Actuación municipal para la reconstrucción del barrio de San Fernando

El barrio de San Fernando fue uno de los más afectados por el terremoto de 2011. Estaba constituido por 232 viviendas, distribuidas en 15 bloques de edificios de 5 plantas en el que habitaban 660 personas, que quedaron en estados de ruina inminente¹³ o técnica. Todos los bloques fueron demolidos por el Ayuntamiento, financiándose la operación con cargo a los fondos del RDL 6/2011, en los casos de peligro de derrumbe por ruina inminente, o con las ayudas recibidas por los propietarios privados, en los casos de ruina técnica.

El 25 de marzo de 2014 se aprobó el Plan Especial de Renovación Urbana del Barrio de San Fernando, mediante Resolución de la Directora General de Territorio y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, lo que permitió la construcción de viviendas en la promoción denominada Nuevo San Fernando.

Para ejecutar el proyecto de reconstrucción, en 2015 el Ayuntamiento expropió 78 de las 232 cuotas de propiedad¹⁴, motivando la actuación en el incumplimiento de la función social prevista para el solar; además, se alcanzó un acuerdo con el resto de los propietarios para la reconstrucción del barrio por el sistema de cooperación entre el Ayuntamiento de Lorca, la CARM y la asociación de propietarios del barrio del que resultó un reparto de 59, 19 y 154 viviendas, respectivamente. En correspondencia con esta distribución se asignaron los locales y garajes construidos en la promoción.

¹³ Los expedientes de declaración de ruina fueron iniciados mediante Resolución del Teniente Alcalde Delegado de Urbanismo, que solicitó la emisión de los correspondientes informes la Policía Local y a los Servicios Técnicos Municipales. Corresponde a los Servicios Técnicos de la Dirección General de Territorio y Vivienda de la CARM la valoración de los daños existentes, procediendo a la declaración del estado de ruina cuando estos no son reparables, en virtud de lo dispuesto en el artículo 224 RDL 1/2005 de 10 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. En base a estos informes se ordenó la demolición de los edificios declarados en estado de ruina.

¹⁴ La JGLI aprobó el 15 de mayo de 2015 la "Moción de la Alcaldía relativa a la expropiación por incumplimiento de la función social en el Barrio de San Fernando", asumiendo el Ayuntamiento la financiación de las expropiaciones para la reconstrucción que fueran necesarias. El 28 de septiembre de 2015, previo trámite de audiencia, se acordó por el Pleno del Ayuntamiento la aprobación inicial de la expropiación de 78 cuotas de propiedad ubicadas en el Barrio de San Fernando.

En los siguientes cuadros se detallan los costes de la operación y sus agentes financiadores:

Cuadro 11. Costes de la construcción de viviendas públicas en el Barrio de San Fernando (Lorca)

	Partida presupuestaria	Obligaciones reconocidas netas
Costes de expropiación de cuotas de propiedad	40 151 60001	456.988,35
Costes de reconstrucción 1	40 1522 68206	6.000.000,00
Costes de reconstrucción 2	20 920 62103	138.261,68
Total		6.595.250,03

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ayuntamiento de Lorca

Cuadro 12. Financiación de la construcción de viviendas públicas en el Barrio de San Fernando (Lorca)

Fuente de financiación	Importe	% financiación
Subvenciones derivadas del Real Decreto 1056/2015 en el periodo 2015-2017. Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Fomento	6.000.000,00	91,00
Recursos del Ayuntamiento de Lorca para Expropiaciones	456.988,35	6,90
Recursos propios del Ayuntamiento de Lorca para la Reconstrucción	138.261,68	2,10
Total	6.595.250,03	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ayuntamiento de Lorca

El Ayuntamiento ha asumido el 9 % de los costes de la reconstrucción, cuantía que prevé recuperar con la enajenación o arrendamiento de las 59 viviendas municipales. Desde la perspectiva centrada en la Hacienda municipal, la operación sería sostenible financieramente, ya que mayoritariamente se ha financiado con subvenciones de las administraciones del Estado (91%).

En noviembre de 2019 las viviendas estaban terminadas, disponían de la licencia de primera ocupación, estaban inscritas en el Registro de la Propiedad y contaban con la calificación de viviendas protegidas que le compete otorgar a la Dirección General de Vivienda de la CARM. Además, se ha comprobado que las viviendas cuentan con la calificación energética B, exigida en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Gráfico 14. Barrio de San Fernando en octubre de 2019



Fuente: fotografía realizada durante la visita en octubre de 2019

No obstante, a la fecha de finalización de los trabajos no se había iniciado el proceso para la adjudicación de estas 59 viviendas, estando pendiente de aprobación el pliego de condiciones y valorándose las opciones del alquiler con opción de compra o la venta.

En un borrador facilitado por el Ayuntamiento consta la obligatoriedad de los solicitantes de estar inscritos en el Registro de Demandantes de la Vivienda de la CARM, obligación que emana del artículo 33 de la LVRM. El Ayuntamiento estima que el número de solicitudes será elevado, puesto que más de 700 familias ya se han interesado por la promoción y han aportado sus datos de contacto para ser informados de los procedimientos.

No obstante, el artículo 33 y la Disposición transitoria segunda de la Ley, referidos al Registro de demandantes de viviendas protegidas de la Región de Murcia, han sido suprimidos por el Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril, del Consejo de Gobierno de la CARM, por el que se dictan medidas urgentes de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras.

Como hechos posteriores a la fiscalización, el Pleno municipal de 25 de mayo de 2020 ha aprobado destinar parte de los beneficios generados por la venta de los pisos del Barrio de San Fernando a la puesta en marcha de una experiencia piloto de rehabilitación de una manzana del casco histórico de la ciudad cuyo objetivo será la creación de un parque de vivienda joven, quedando este objetivo condicionado a los fines del Patrimonio Público del Suelo.

Actuaciones de los Servicios Sociales

La Concejalía de Servicios Sociales se encarga de gestionar las líneas de ayuda al alquiler y de adjudicar las viviendas sociales del Ayuntamiento, dado que estas actuaciones se enmarcan en el conjunto de actuaciones integrales realizadas sobre las personas y familias atendidas por el servicio que afectan a otros aspectos (integración, educación, salud, seguridad, empleabilidad, dependencia, etc.).

Las principales actuaciones de vivienda realizadas por los Servicios Sociales son:

- La gestión de las viviendas sociales del Ayuntamiento, integrado por 17 viviendas propias y cinco alquiladas, dedicadas a la atención primaria de familias en situación de emergencia social. Además, el Ayuntamiento colabora en la gestión de las 87 viviendas sociales de la CARM en el municipio.

Los aspectos relativos al control y gestión de estas viviendas se analizan en el Subapartado II.3 de este proyecto de Informe.

- La gestión de expedientes de ayudas al pago del alquiler. En el ejercicio 2018 se gestionaron 834 expedientes de los que se beneficiaron 111 familias por un importe de 218.548 euros.

El Ayuntamiento de Lorca no ha facilitado el detalle de los créditos disponibles y los gastos ejecutados en 2018, salvo por lo que se refiere a las ayudas indicadas en el párrafo anterior.

Además, la Memoria anual de actividades de 2018 recoge otras actuaciones de la Concejalía de Servicios Sociales relacionadas con la vivienda, en el marco de la actuación integral que realiza sobre las familias en riesgo de exclusión social: en materia de extranjería, elabora los informes sobre adecuación de vivienda en procesos de reagrupación familiar e inserción –540 expedientes en 2018–; en colaboración con la CARM, ejecuta el Programa de lucha contra la pobreza energética, y otorga prestaciones económicas a familias con menores para cubrir necesidades básicas de la vivienda; en colaboración con el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la CARM, ejecuta Programas de atención social integral para el pueblo gitano.

Resultados más relevantes del análisis

Del análisis del conjunto del diseño de la política en materia de vivienda y de la ejecución de la misma se han deducido los siguientes resultados:

- El Ayuntamiento de Lorca no ha desarrollado una política de vivienda autónoma y toda su actuación en la materia se ha remitido a las actuaciones realizadas por las Administraciones del Estado y de la CARM. No obstante, este Ayuntamiento ha desempeñado un papel instrumental relevante en la reconstrucción de las viviendas y en la atención a los ciudadanos afectados por los seísmos acontecidos en este municipio el 11 de mayo de 2011, un proceso que se da casi por terminado.
- En el marco de las actuaciones de reconstrucción, el Ayuntamiento aprobó un plan especial para el barrio de San Fernando, uno de los más afectados por el terremoto, en el que se han construido 232 viviendas en régimen de protección pública, de las que 59 son del Ayuntamiento, 19 de la CARM y el resto, de los propietarios de las viviendas demolidas. A la fecha de finalización de los trabajos las viviendas estaban terminadas, pero todavía no se ha decidido su destino, valorándose la venta o el alquiler con opción de compra. Tampoco se ha adoptado una decisión en relación con la afectación de los futuros ingresos al PPS.

II.1.4. Perspectiva medioambiental en las políticas de vivienda

En el primer objetivo de la fiscalización se establecía la realización de un análisis transversal sobre la consideración del principio de sostenibilidad en el diseño de las políticas de vivienda de los tres Ayuntamientos analizados. Este epígrafe es relativo a la aplicación del principio de sostenibilidad medioambiental en la política analizada, posponiéndose al apartado II.2 el análisis relativo a la sostenibilidad financiera por su relación directa con el destino de los recursos del patrimonio público del suelo.

Como se ha puesto de manifiesto en los epígrafes anteriores, las actuaciones en materia de vivienda desarrolladas por el Ayuntamiento de Lorca se han centrado en la reconstrucción de la ciudad como consecuencia del terremoto, mientras que Murcia y Cartagena realizaron actuaciones puntuales que se enmarcaron en la atención a las personas en riesgo de exclusión residencial.

En concreto, ninguno de los tres ayuntamientos dispone de un plan de vivienda y únicamente se ha realizado la construcción de una promoción de vivienda pública protegida, la correspondiente al Barrio de San Fernando de Lorca, enmarcada en los trabajos de reconstrucción de las zonas devastadas por los terremotos de 2011.

Por ello, no es posible verificar la transversalidad del principio de sostenibilidad medioambiental aplicado a la política de vivienda en estas tres entidades.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha analizado el estado del desarrollo de la política medioambiental de estos tres municipios en relación con el concepto de ciudad sostenible, en la medida que el avance, en su caso, de la política medioambiental como eje transversal del conjunto de las políticas municipales, es lo que permite su aplicación a actuaciones concretas.

Además, se pone de manifiesto la vertiente de sostenibilidad ambiental en relación con dos actuaciones concretas en las que se ha podido apreciar este aspecto: la adquisición de catorce parcelas para la dotación de suelo residencial por el Ayuntamiento de Cartagena en las que se localizaron fosfatos con elementos radioactivos y la sostenibilidad ambiental de la ordenación urbanística en relación con la promoción pública de viviendas Nuevo San Fernando.

En relación con el grado de implementación de una política de sostenibilidad medioambiental en estos municipios, este Anteproyecto de Informe se remite al *Informe de fiscalización de las actuaciones en materia medioambiental llevadas a cabo por ayuntamientos de más de 10.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo*, que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de julio de 2019 y cuyo alcance subjetivo incluyó a los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca.

En este Informe se indicaba la adhesión de estos tres municipios a la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles y a la Carta de Aalborg, lo que conllevaba el compromiso a participar en las actividades locales propuestas en el Programa 21, en adelante Agenda 21 Local (Programa Cumple de la Tierra, Río de Janeiro, 1992)¹⁵.

Tras la adhesión, la entidad debía realizar un diagnóstico medioambiental y a partir de sus conclusiones y recomendaciones debía elaborar un Plan de Acción Ambiental que constituye la hoja de ruta a seguir por la entidad e integra las líneas estratégicas, los programas de actuación y los proyectos de acuerdo con la priorización establecida.

- El Ayuntamiento de Murcia ha elaborado el Plan de Acción previsto, aunque no dispuso de proyectos para cada programa de actuación. También dispone de un Plan de Acción de Energía Sostenible 2008-2020, documento en el que se reflejan determinadas acciones para dar cumplimiento a los compromisos del Pacto de Alcaldes suscrito en 2008.

El Ayuntamiento se adhirió en 2016 a la iniciativa europea *Pacto de Alcaldes para el Clima y la Energía*, comprometiéndose a elaborar una estrategia municipal de adaptación al cambio climático y a integrarla dentro de las políticas municipales. En este marco, aprobó el 29 de junio de 2018 una Estrategia de Adaptación al Cambio Climático, y el 8 de marzo de 2019, una Estrategia de Mitigación del Cambio Climático. También participa en iniciativas medioambientales nacionales, como la *Red Española de Ciudades por el Clima*;

¹⁵ Agenda 21 es una expresión acuñada en la Cumbre de la Tierra (Río, 1992) para referirse al Plan de Acción que los estados deberían llevar a cabo para transformar el modelo de desarrollo actual, basado en una explotación de los recursos naturales como si fuesen ilimitados y en un acceso desigual a sus beneficios, en un nuevo modelo de desarrollo que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. La Agenda 21 Local incorpora políticas, planes o programas de acción local que permiten favorecer la sostenibilidad a escala global y tienden a la búsqueda del necesario equilibrio entre la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, y la disminución del impacto negativo sobre el medio provocado por el actual modelo de desarrollo socioeconómico.

y europeas, como *Green Digital Charter*, para promover la eficiencia energética a través de las nuevas tecnologías, y *Mayor's Adapt*, para desarrollar estrategias municipales contra el cambio climático.

En relación con la vivienda, el Ayuntamiento ha realizado revisiones del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), en las que se recogen las principales normas y criterios medioambientales que afectan al diseño y ejecución de las políticas de vivienda en el municipio. El PGOU cuenta, tanto en su redacción original como en su revisión posterior, con la Declaración de Impacto Ambiental favorable de los órganos competentes de la CARM.

Las principales normas para la protección del medio ambiente relacionadas con la materia de vivienda están recogidas en el Título 9 del PGOU, y específicamente en el capítulo 10, relativo a las evaluaciones medioambientales en el desarrollo del PGOU, en el capítulo 11, sobre la regulación de los niveles sonoros ambientales, y en el capítulo 12, respecto del fomento de la eficacia energética y de la utilización de energías renovables. También se destaca el artículo 6.3.2 del Título 6, Capítulo 3, en el que se recogen las características y condiciones generales para la transformación de los suelos destinados a Áreas de Mejora Ambiental en el planeamiento de desarrollo.

- El Ayuntamiento de Lorca ha elaborado el Plan de Acción municipal que se estableció en la Agenda 21 Local con un desarrollo de medidas concretas medioambientales que se preveían en el mismo.

Participa en las iniciativas europeas del *Pacto de los Alcaldes sobre el Clima y la Energía*, con el compromiso de presentar en 2020 un Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenibles (PACES), y en el proyecto europeo *Life Adaptate*, que pretende aumentar el compromiso de los municipios firmantes del Pacto de los Alcaldes mediante el desarrollo de planes locales de adaptación integral para la lucha contra el cambio climático. En este sentido, se ha elaborado un documento de adaptación del Plan de Acción a los objetivos de *Life Adaptate* que se encuentra pendiente de su aprobación por el Pleno.

En relación con las actuaciones analizadas, se ha comprobado que la promoción pública de protección de vivienda protegida Nuevo San Fernando cuenta con el correspondiente certificado energético, habiéndose otorgado la calificación B a las viviendas construidas, según se define en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios. La calificación asignada es la correspondiente al índice de eficiencia energética dentro de una escala de siete letras, que va desde la letra A (edificio más eficiente) a la letra G (edificio menos eficiente). A partir del ejercicio 2014 se exige que la calificación energética de los edificios de nueva construcción sea A o B.

- El Ayuntamiento de Cartagena no desarrolló, hasta el ejercicio 2020, actuaciones de planificación de sus políticas de protección del medio ambiente.

Únicamente realizó en 2010, un Informe relativo a los indicadores de sostenibilidad económica, social y ambiental del municipio, sobre el que no se ha hecho un seguimiento. Este Informe recogía, en 11 áreas de análisis, una visión completa de los riesgos medioambientales existentes y de las áreas de actuación prioritarias. En relación con la materia fiscalizada, el área 1, relativa al medio social y económico, incluía un análisis sobre la situación de las viviendas del municipio y la accesibilidad a la compra de una vivienda, y en el área 9 se analizaba el uso sostenible del suelo en el municipio.

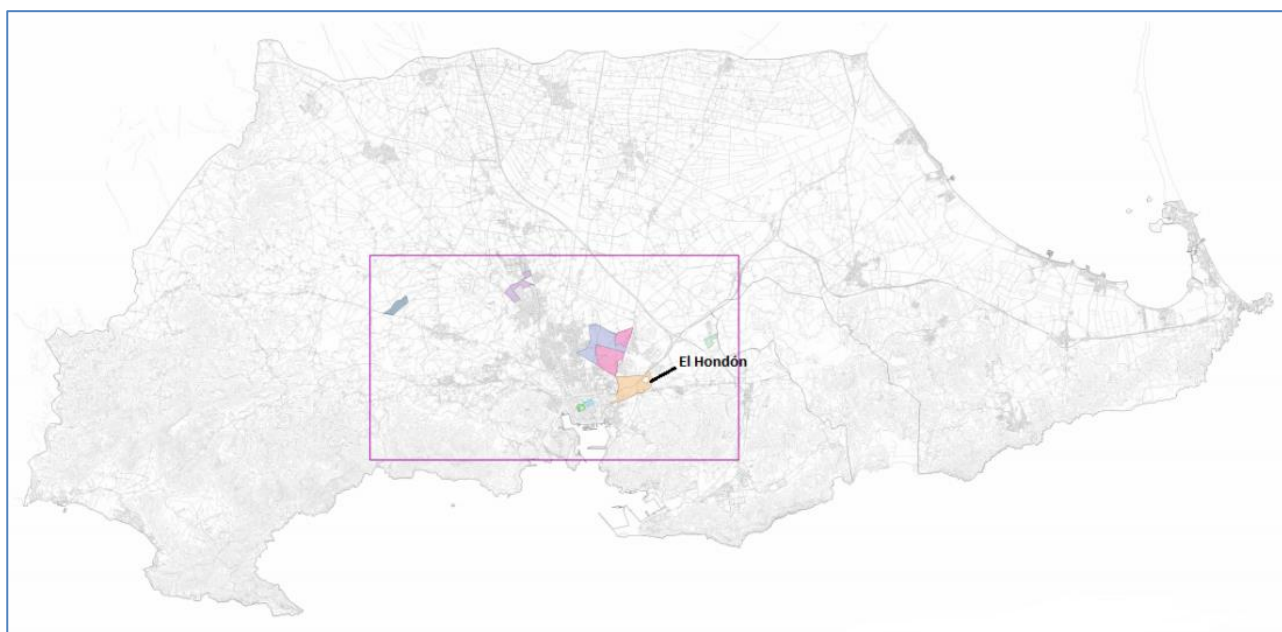
El 12 de mayo de 2020, la Junta de Gobierno Local aprobó el Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES), respecto del que se tienen actualmente en ejecución diversos proyectos.

No dispone de un plan de contingencia medioambiental a pesar de que el municipio de Cartagena está afectado por los riesgos generales asociados al cambio climático (incremento de temperaturas, escasez de agua, inundaciones por gota fría, etc.) y por una gran cantidad de riesgos específicos (amplia extensión de costa y espacios naturales protegidos, relevancia de las actividades industriales y mineras contaminantes, destino turístico de importancia en la Manga del Mar Menor y en la propia ciudad, puerto, etc.).

En concreto y en relación con la materia fiscalizada, el Ayuntamiento adquirió catorce parcelas para la dotación de suelo residencial en el Sector de El Hondón. Se trata de unos terrenos muy próximos al centro de la ciudad en los que se ubicaban fábricas de yesos y fertilizantes y donde, a lo largo de unas 108 hectáreas, han sido localizados depósitos de lodos de fosfatos con presencia de uranio-238, lo que ha sido confirmado por el Consejo de Seguridad Nuclear.

En la adquisición de estas parcelas el Ayuntamiento pactó un precio que incorporaba el descuento correspondiente a parte del coste de descontaminación de la zona, actuación que se encuentra en proceso y para la que se siguen realizando los proyectos necesarios.

Gráfico 15. Localización del Sector del Hondón en el municipio de Cartagena



Fuente: Ayuntamiento de Cartagena

II.1.5. Perspectiva de género en las políticas de vivienda

El análisis de la aplicación del principio de igualdad de género en las políticas de vivienda de los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca se ha visto condicionado por el hecho de que ninguno de ellos dispone de un plan de vivienda y la propia Región de Murcia tampoco ha desarrollado este instrumento. Sin perjuicio de lo anterior, se han analizado las actuaciones en materia de vivienda de los tres ayuntamientos para comprobar si en ellas se han considerado criterios de igualdad de género y, en particular, si se han incluido a las mujeres víctimas de violencia de género entre los colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Perspectiva de género en las actuaciones de vivienda

Se ha analizado si se aplican criterios de igualdad de género en las principales actuaciones municipales en materia de vivienda. En particular, se ha comprobado si las mujeres víctimas de violencia de género son consideradas entre los colectivos preferentes para la adjudicación de las viviendas sociales y las ayudas económicas para el pago del alquiler.

Los resultados son los siguientes en relación con las tres actuaciones que se indican:

Cuadro 13. Actuaciones en materia de vivienda con perspectiva de género. Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca.

Actuaciones aplicadas	Ayuntamientos		
	Murcia	Cartagena	Lorca ⁽¹⁾
1. Estudios de vivienda con desglose de género	SI	SI	--
2. Puntuación en el RDV a las mujeres víctimas de violencia de género y a las familias monoparentales para favorecer su acceso a viviendas sociales	SI	SI	--
3. Inclusión de las mujeres víctimas de violencia de género y de las familias monoparentales entre los colectivos preferentes para la concesión de ayudas municipales al alquiler	SI	NO	NO

(1) El Ayuntamiento de Lorca no ha elaborado estudios de vivienda ni dispone de RDV

Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación de la información y documentación facilitada por las entidades.

Como ya se ha indicado en los epígrafes II.1.1, respecto del Ayuntamiento de Murcia, y II.1.2, en relación con el de Cartagena, ambos ayuntamientos realizaron estudios relacionados con la necesidad de vivienda de la ciudadanía:

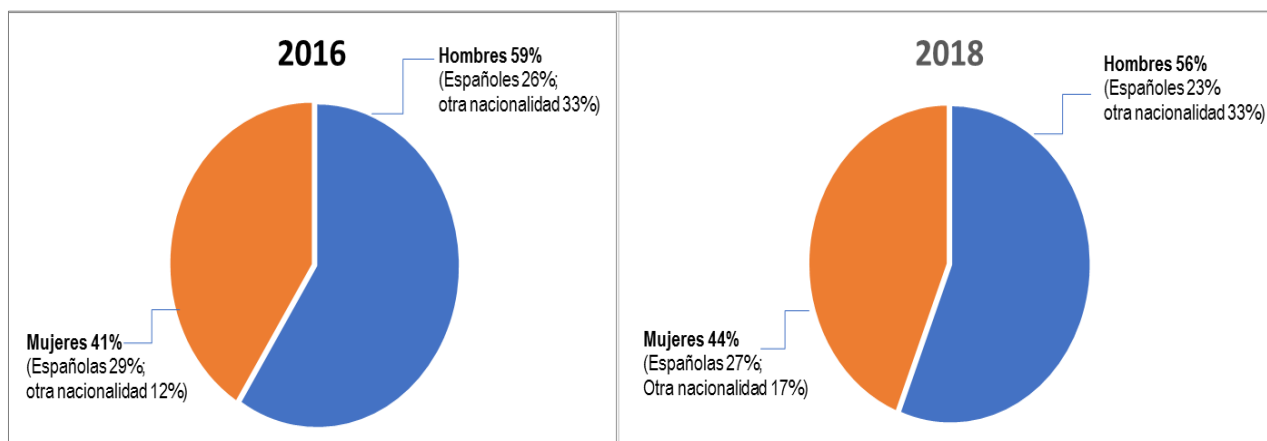
- El Ayuntamiento de Murcia estimó en 2017 el número de familias demandantes de vivienda que no disponían de ingresos para acceder a los precios del mercado libre y analizó el perfil de los demandantes de vivienda social inscritos en el RDV.

Según el estudio, la demanda de alquiler o compra en el mercado privado se refería, mayoritariamente, a parejas con hijos (90 % de los casos), y el resto, a parejas sin hijos (5 %) y personas solas (5 %).

Respecto de las personas inscritas en el RDV municipal, dos terceras partes eran mujeres, aunque lo hacían en representación de la unidad familiar. El estudio identificaba que el riesgo de exclusión residencial se concentraba en las mujeres y en la población gitana¹⁶. La vulnerabilidad de las mujeres se asociaba a su mayor tasa de desempleo y a sus menores ingresos, y específicamente a las situaciones de familias monoparentales con hijos a cargo y de mujeres víctimas de violencia de género.

- El Ayuntamiento de Cartagena ha censado y estudiado en 2016 y 2018 a las personas en situación de exclusión residencial, con un detalle en el que el género es una de las variables analizadas, así como la nacionalidad, la edad, el nivel educativo, el trabajo, los ingresos, la salud, las relaciones sociofamiliares y la participación ciudadana.

¹⁶ Murcia es la octava ciudad de España con mayor concentración de población gitana.

Gráfico 16. Exclusión residencial en Cartagena. Evolución 2016- 2018

Fuente: II Estudio sobre exclusión residencial en Cartagena (2016-2018)

El estudio identificó que la exclusión residencial afectaba a un 44 % de mujeres y un 56 % de hombres. Los factores que afectan a los colectivos de mujeres y hombres son diversos según sean, en ambos casos, personas españolas o de otra nacionalidad. No obstante, estas diferencias son más acusadas entre los hombres, habiéndose detectado patrones más homogéneos entre las mujeres –españolas o extranjeras–, que son el alto porcentaje de las que tienen hijos a su cargo y una elevada tasa de desempleo.

El colectivo de hombres extranjeros en situación de exclusión residencial es mayor, dada la llegada de inmigración en busca de trabajo en sectores como la agricultura y la construcción. Entre los hombres, los perfiles entre nacionales y extranjeros son muy distintos. Los extranjeros son por término medio más jóvenes¹⁷ (35 años frente a los 46 años de los españoles), en su mayoría son solteros (el 63 %, frente al 45 % de los españoles) y presentan menos tasa de desempleo (el 22 % frente al 50 % de los españoles). La exclusión de los hombres extranjeros se asocia a los riesgos de su condición de inmigrantes (el 30 % no está empadronado, el 41 % no tiene permiso de residencia y el 61 % no tiene permiso de trabajo), en tanto que el de los españoles se asocia al desempleo o a factores de salud (el 24 % tiene una enfermedad psíquica y el 16 % realiza un consumo diario de drogas o alcohol).

Respecto de las mujeres, las diferencias entre españolas y extranjeras no es tan grande en sus características generales. Su edad media ronda los 40 años (42 las españolas y 38 las extranjeras), y en ambos casos, el 77 % tiene hijos y dos terceras partes no tiene trabajo. No obstante, las extranjeras presentan dificultades específicas asociadas a su condición de inmigrante, ya que solo el 34 % cuenta con apoyo familiar, frente al 73 % de las españolas, un 27 % no tiene permiso de residencia y un 47 % no cuenta con permiso de trabajo.

En conjunto, la población extranjera representó el 45 % del total en 2016 incrementándose hasta el 50 % en 2018.

Tanto en el Ayuntamiento de Murcia como en el de Cartagena se otorgan puntuaciones específicas a las mujeres inscritas en el registro de demandantes de vivienda que son víctimas de violencia de género, así como a las familias monoparentales, con el siguiente alcance:

¹⁷ El detalle de los datos corresponde al ejercicio 2018.

- El Ayuntamiento de Murcia otorga una puntuación específica de 6 puntos a las mujeres víctimas de violencia de género y una puntuación específica a las familias monoparentales –que, normalmente, están formadas por una mujer con hijos a su cargo–: 5 puntos con hasta tres hijos a su cargo y 7 puntos con cuatro o más hijos.
- El Ayuntamiento de Cartagena asigna una puntuación específica para familias monoparentales, que se gradúa entre 1 y 3 hijos (10 puntos) y cuatro o más hijos (15 puntos). La ordenanza equipara a las mujeres víctimas de violencia de género con las familias monoparentales, sin adicionar la puntuación. De este modo, las mujeres víctimas de violencia de género sin hijos a cargo reciben diez puntos y, en el resto de los casos, perciben la puntuación correspondiente al número de hijos a su cargo.

Además, se han revisado las bases reguladoras de las ayudas al alquiler otorgadas por los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena, advirtiéndose que solo en el caso del Ayuntamiento de Murcia se otorga tratamiento preferente a las mujeres víctimas de violencia de género y a las familias monoparentales:

- La Ordenanza del Ayuntamiento de Murcia establece la puntuación para otorgar las ayudas mediante una fórmula de relación inversa con los ingresos medios ponderados de la familia solicitante (a menos ingresos, mayor puntuación), con el límite de ingresos de 2,5 veces el IPREM. En caso de empate de puntuación, las ayudas se otorgan por el orden de prelación establecido en su artículo 7 para los colectivos preferentes: familias monoparentales; familias con algún miembro víctima de violencia de género; familias numerosas; familias con algún miembro afectado de discapacidad reconocida, con grado igual o superior al 65 % o dependencia en Grado III; familias afectadas por procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria –excluida la dación en pago– que hayan tenido lugar a lo largo de los últimos diez años; familias incluidas en proyectos de acompañamiento social profesionalizado, tanto de entidades públicas como privadas; víctimas del terrorismo; otros colectivos que se establezcan en la convocatoria correspondiente. Si no existe ninguna de estas circunstancias, el desempate se realiza por la mayor antigüedad de residencia en el municipio.
- La Ordenanza reguladora del Ayuntamiento de Cartagena relativa a las ayudas de los Servicios Sociales, en relación con la cobertura de necesidades básicas de alojamiento, no recoge criterios que atiendan a las mujeres víctimas de violencia de género como colectivo preferente.

No obstante, hay que indicar que las ayudas municipales al alquiler no están orientadas al colectivo de mujeres víctimas de violencia de género, ya que para éste se dispone de dos instrumentos específicos: uno estatal, la renta activa de inserción, que gestiona el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE); y otro autonómico, dirigido específicamente a las mujeres víctimas de violencia de género, que gestiona el Instituto Murciano de Acción Social (IMAS). Las ayudas estatales y autonómicas son incompatibles entre sí y con otras ayudas municipales, por lo que preferentemente se opta por la vía de la ayuda estatal para facilitar la inserción laboral de las mujeres, y por la autonómica para atender las situaciones de emergencia. El margen de actuación municipal se reduce a la utilización de la condición de mujer víctima de violencia de género como criterio de desempate ante la igualdad de puntuación para obtener la ayuda en los casos en los que no exista suficiente dotación presupuestaria, tal y como hace el Ayuntamiento de Murcia.

Finalmente, se exponen los resultados del análisis de las políticas de igualdad para identificar si en ellas se aplican medidas para facilitar la accesibilidad a la vivienda, tal y como se dispone en el artículo 31.1 de la LOIEMH.

A diferencia de la política de vivienda, la relativa a igualdad de género presenta un mayor grado de desarrollo en los tres Ayuntamientos fiscalizados, que cuentan con algún tipo de plan en materia de igualdad o violencia de género y, en mayor o menor medida, consideran la perspectiva

de género en el diseño de sus políticas públicas. Se detallan a continuación las actuaciones más relevantes que se han llevado a cabo, centrándose el trabajo en la identificación de medidas asociadas a facilitar la accesibilidad a la vivienda, tal y como se dispone en el artículo 31.1 de la LOIEMH:

Cuadro 14. Actuaciones de igualdad de género y su relación con la política de vivienda de los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca.

Actuaciones generales	Ayuntamientos		
	Murcia	Cartagena	Lorca
Política de igualdad del municipio			
1. Área de gobierno de Igualdad	SI	SI	SI
2. Plan de Igualdad municipal	SI	SI	NO
3. Datos desagregados por sexo	NO	NO	NO
4. Presupuesto con perspectiva de género	NO	NO	NO
5. Alineación de las políticas de género y la Agenda 2030 (ODS 5 – Igualdad de género)	NO	NO	NO
6. Plan contra la violencia de género	NO	SI	NO
7. Atención a víctimas de violencia de género	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación de la información y documentación facilitada por las entidades.

Los tres ayuntamientos han creado concejalías con competencias en materia de igualdad con las siguientes denominaciones: en Murcia, la Concejalía de Derechos Sociales y Familia asume, entre otras, las funciones en la materia e impulsa las acciones y medidas contenidas en el Plan de Igualdad del municipio; en Cartagena, la competencia se atribuye al área de Cultura, Juventud e Igualdad; y en Lorca, a la Concejalía de Igualdad y Diversidad.

El Ayuntamiento de Lorca no dispone de un Plan municipal de igualdad ni de un Plan contra la violencia de género, lo que supone un incumplimiento del artículo 15.1 de la Ley 7/2007 de la Región de Murcia. Este plan debería establecer las líneas de intervención y directrices orientativas de la actividad de la Corporación en materia de igualdad de oportunidades y lucha contra la violencia de género.

Los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena sí cuentan con planes municipales de igualdad:

- En Murcia está en vigor el II Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Ayuntamiento de Murcia (2018-2019). En este Plan no se analiza específicamente la situación de la vivienda en el municipio de Murcia. De forma indirecta, puede destacarse las referencias a los estudios de los Servicios Sociales en los que se indica que las mujeres se ven afectadas por mayores tasas de desempleo e inactividad, presentan una brecha salarial respecto de los hombres y tienen una mayor tasa de riesgo de pobreza, situaciones de las que se deriva una mayor vulnerabilidad y dependencia económica. Además, se destaca que de las familias monoparentales, el 62 % son mujeres con hijos.
- El Ayuntamiento de Cartagena ha informado de que está pendiente de la aprobación por el Pleno el II Plan de Igualdad del municipio, teniendo el actual una antigüedad de 25 años.

Además, el Ayuntamiento de Cartagena dispone de un Plan municipal contra la violencia de género (2018-2022). Dentro del Objetivo 2 del Plan se contemplan medidas para que víctimas de violencia de género tengan acceso a una vivienda digna, favoreciendo su inclusión en programas municipales de vivienda mediante el otorgamiento de puntuación específica por esta condición.

En materia de atención a las mujeres víctimas de violencia de género los tres ayuntamientos se remiten a los Centros de Atención Especializada para Mujeres Víctimas de Violencia (CAVI),

servicios dependientes de la Dirección General de Política Social de la CARM en los que colaboran los ayuntamientos de la Región de Murcia. Sin perjuicio de la existencia de servicios municipales especializados, los CAVI han ido asumiendo las competencias que venían realizando los servicios sociales municipales y ofrecen soluciones habitacionales a través de una red regional de casas y viviendas de acogida, en colaboración con los ayuntamientos y las entidades sin ánimo de lucro.

Por otra parte, los servicios sociales de los tres municipios han destacado la situación específica de las mujeres sin hogar y transeúntes, dada su mayor exposición a situaciones de violencia, por lo que constituyen un colectivo preferente de actuación de las unidades especializadas para facilitarles su acogida en las casas de la red regional.

Finalmente, se destaca que ninguno de los ayuntamientos dispone, en general, de datos desagregados por sexo en sus políticas, aspecto que dificulta la elaboración de un presupuesto municipal con perspectiva de género y la elaboración de indicadores en materia de igualdad, tanto en el ámbito de la política de vivienda como en el resto de políticas municipales.

II.2. ANÁLISIS REALIZADO SOBRE EL CONTROL DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO AFECTADO A LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA

En este Subapartado se detallan los resultados del examen de los procedimientos aplicados por los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca para la promoción de vivienda protegida a través de la gestión del patrimonio público del suelo afectado a tal finalidad. Asimismo, se ha verificado la legalidad de los procedimientos y la adecuada contabilización y registro del patrimonio público del suelo.

La competencia municipal de promoción y gestión de vivienda pública ha de someterse a criterios de sostenibilidad financiera, de acuerdo con la redacción introducida por la LRSAL en el artículo 25.2 de la LRBRL. Por este motivo, uno de los aspectos centrales del análisis ha consistido en identificar los procedimientos establecidos por las entidades para garantizar la afectación y aplicación de los recursos integrantes del PPS, ya sean terrenos o ingresos, a los destinos previstos por la normativa del suelo y, en particular, a los destinos relacionados con la competencia analizada.

Los resultados se exponen en un epígrafe independiente para cada entidad debido a que su situación respecto del registro, control y destino del PPS es muy diferente. Cada epígrafe tiene la siguiente estructura:

- En primer lugar, se identifica el PPS disponible por cada Ayuntamiento al cierre del ejercicio 2018 y, cuando esto no ha sido posible, se referencia a la última fecha disponible. Además, se exponen los resultados de la verificación de la adecuación a la legalidad de su registro y contabilización.
- En segundo lugar, se exponen los resultados de las comprobaciones realizadas sobre las enajenaciones y usos del PPS, especificándose si estas operaciones resultan acordes a los destinos permitidos por la normativa aplicable.
- Finalmente, se analiza la capacidad de financiación potencial derivada del PPS y se pone en relación con la situación financiera de la entidad.

II.2.1. Ayuntamiento de Murcia

Los trabajos se han realizado sobre los tres servicios municipales implicados en el registro y control del PPS:

- El Servicio de Urbanismo, dependiente de la Concejalía de Desarrollo Sostenible y Huerta, que ejerce las competencias municipales de las que se derivan los suelos, construcciones, edificaciones y cesiones en metálico obtenidas por el Ayuntamiento por actuaciones de transformación urbanística o edificación.
- El Servicio de Patrimonio, dependiente de la Concejalía de Cultura y Recuperación del Patrimonio, que lleva el inventario de los bienes que se integran en el PPS y realiza su gestión patrimonial, incluida la relativa a las enajenaciones de sus elementos.
- El Servicio de Contabilidad, dependiente de la Tesorería General y adscrito a la Concejalía de Seguridad y Gestión Económica, que realiza el registro contable de los bienes, derechos e ingresos que integran el PPS.

Asimismo, se han analizado los destinos aplicados al PPS en los que participan otras unidades administrativas del Ayuntamiento de Murcia, entre las que se incluye el Servicio de Vivienda y el Servicio de Planificación y Economía, encargado de elaborar el Presupuesto municipal. También se han realizado comprobaciones sobre la sociedad mercantil URBAMUSA respecto de sus actividades en relación con el PPS municipal.

Registro del PPS en el Inventario y la contabilidad

La Administración titular del patrimonio público del suelo deberá llevar, de acuerdo con el artículo 229.3 de la LOTURM, un registro de éste, que tendrá carácter público, comprensivo de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones o cesiones de bienes y el destino final de los mismos.

Registro de los bienes del PPS en el Inventario

El Ayuntamiento de Murcia dispone de un Inventario general de bienes que recoge en el Subepígrafe 1.1 el detalle de los bienes integrantes de su PPS, si bien la última rectificación del inventario se refiere a 31 de diciembre de 2016, habiendo sido aprobada por el Pleno municipal en sesión de 29 de noviembre de 2019. Por tanto, se acumula un retraso de casi tres ejercicios en la rectificación del inventario, lo que constituye un incumplimiento del artículo 33.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (REBEL), que, en su apartado 1 dispone que la rectificación “*se verificará anualmente, y en ella se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa*”. Supone, asimismo, una debilidad en el control de la gestión de los bienes y derechos de la entidad y, en particular, del PPS.

Tras las elecciones de mayo de 2019 no se produjo el acto de comprobación del inventario con motivo de la renovación de la Corporación Local, a pesar de ser preceptivo según dispone el artículo 33.2 del REBEL, que determina que la comprobación de inventario “*se efectuará siempre que se renueve la Corporación*” y añade que su resultado “*se consignará al final del documento, sin perjuicio de levantar acta adicional con objeto de deslindar las responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros salientes y, en su día, para los entrantes*”. Esta actuación hubiera requerido la previa actualización del inventario. Tampoco se había realizado la correspondiente comprobación cuando se renovó la Corporación tras las elecciones de mayo de 2015, lo que ha supuesto que las dos últimas Corporaciones no hayan contado con un detalle del PPS para la planificación de sus políticas.

Según ha informado el Servicio de Urbanismo, hasta 2011 el Organismo Autónomo Gerencia de Urbanismo y la sociedad URBAMUSA asistían al Pleno en los actos de comprobación del inventario y en el planeamiento de los usos previstos del PPS durante el mandato de la Corporación, si bien esta práctica se abandonó con la extinción del mencionado organismo autónomo.

Para conocer la evolución del PPS hasta el 31 de diciembre de 2018 se ha solicitado información a los Servicios de Urbanismo y de Patrimonio, con los siguientes resultados:

- El Servicio de Urbanismo remite al Servicio de Patrimonio los proyectos de reparcelación aprobados para incluir en el Inventario del PPS los bienes cedidos y derechos de cesión obligatoria al Ayuntamiento. Este Servicio ha facilitado un listado de los bienes derivados de proyectos de reparcelación aprobados desde la última actualización del inventario (diciembre 2016) y de otras parcelas cedidas al Ayuntamiento; así, hasta el 31 de diciembre de 2018 constan nueve parcelas con una superficie de 17.141,51 metros cuadrados. Además, de proyectos de reparcelación aprobados en 2019, corresponden al Ayuntamiento otras ocho parcelas con una superficie de 11.627,99 m².
- El Servicio de Patrimonio ha facilitado un listado de los elementos que, a 31 de diciembre de 2018, están pendientes de alta y de baja respectivamente en el Subepígrafe 1.1 del PPS (son 17 elementos pendientes de alta, con una superficie de 51.006,39 metros cuadrados, valorados en 11.841.982,85 euros y ocho elementos pendientes de baja, con una superficie de 7.404 metros cuadrados, valorados en 2.603.418,20 euros). Las parcelas derivadas de los proyectos de reparcelación citadas en el párrafo anterior no están incluidas en los elementos pendientes de incorporación en inventario porque aún no han finalizado los procedimientos de adquisición.

En el siguiente cuadro se detalla la evolución del PPS del Ayuntamiento de Murcia hasta diciembre de 2018. Hasta el año 2016 los datos que se presentan en el cuadro constan en el Subepígrafe 1.1 del Inventario general de la entidad y responden a rectificaciones aprobadas por el Pleno; sin embargo, los datos de 2018 han sido calculados adicionando a los saldos inventariados los correspondientes a las 17 altas y a las 8 bajas pendientes de inventariar de las que ha informado la entidad, sin que este importe haya sido sometido a aprobación plenaria en tanto la entidad no ha realizado los preceptivos cálculos referidos a fecha posterior al 31 de diciembre de 2016, por lo que podría verse modificado.

Cuadro 15. PPS del Ayuntamiento de Murcia. 2011-2018

	2011(*)	2015	2016	2018
Número de bienes	309	313	314	323
Valoración de los bienes	177.900.884,38	201.875.151,72	201.995.183,48	211.233.748,13

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Murcia

() PPS de la Gerencia de Urbanismo en su fecha de extinción*

Los bienes integrantes del PPS provienen casi en su totalidad del Organismo Autónomo municipal Gerencia de Urbanismo, que se extinguió a 31 de diciembre de 2011 con un inventario de 309 bienes valorados en 177.900.884 euros. En ese momento, estos bienes se integraron en el Epígrafe 1 del Inventario general del Ayuntamiento, no constituyéndose en un epígrafe separado que recogiese el PPS. Por el contrario, sí se contabilizaron en el Epígrafe A.V. Patrimonio Público del Suelo del Balance de la entidad.

La segregación del PPS en el Subepígrafe 1.1 del Inventario se realizó con ocasión de la rectificación del inventario relativo al ejercicio 2015. En esta rectificación se produjeron incrementos y disminuciones como consecuencia de cambios de valoración de los elementos inventariados y que justifican la mayor parte de la diferencia respecto del valor registrado al cierre de 2011.

El Servicio de Patrimonio prevé que a lo largo del ejercicio 2020 podrá eliminar el retraso actual en el procedimiento de rectificación, con la previsión de que sucesivamente se aprueben las rectificaciones de 2017, 2018 y también de 2019¹⁸.

La sociedad mercantil URBAMUSA ha informado de que en su inventario no constan bienes ni ingresos del PPS.

La información relativa al Subepígrafe 1.1 del PPS consta en el Portal de transparencia del Ayuntamiento entre la información relativa a los inmuebles de la entidad, en cumplimiento del artículo 8.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, si bien la información que se presenta es referida a 31 de diciembre de 2016.

Registro de los bienes del PPS en la contabilidad

En el siguiente cuadro se observa la evolución de las partidas del Balance en las que se desglosa el epígrafe A.V. Patrimonio Público del Suelo:

Cuadro 16. Saldos del PPS en el Balance del Ayuntamiento de Murcia. 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
V. Patrimonio público del suelo	176.409.112,74	176.409.112,74	176.106.283,44	174.101.563,26
1. Terrenos	160.097.593,78	160.097.593,78	159.794.764,48	157.790.044,30
2. Construcciones	6.937.994,69	6.937.994,69	6.937.994,69	6.937.994,69
3. Inversiones inmobiliarias en curso y anticipos	574.747,31	574.747,31	574.747,31	574.747,31
4. Otro patrimonio público del suelo	8.798.776,96	8.798.776,96	8.798.776,96	8.798.776,96

Fuente: Cuentas rendidas por el Ayuntamiento de Murcia

Como se ha indicado, el saldo de la partida de PPS al cierre del ejercicio 2015 procede mayoritariamente de la integración del saldo contable del Organismo autónomo Gerencia de Urbanismo tras su extinción al cierre del ejercicio 2011, dado que apenas se han producido altas y bajas en el periodo 2012-2014. El proceso de integración del PPS de la Gerencia de Urbanismo se realizó por importes globales, sin transferencia del detalle de su composición al sistema de gestión contable municipal.

Respecto del periodo 2015-2018, se aprecia que la partida de terrenos es la única que recoge unas minoraciones de saldo. Se refieren a tres enajenaciones de terrenos, una en 2017 y dos en 2018¹⁹, incluidas en las 8 bajas de las que ha informado el Servicio de Patrimonio. La minoración de los saldos por estas ventas se realizó por los importes del precio de venta (2.307.549), en lugar de por su valor en inventario (1.148.861), a pesar de disponer de esta información, que consta en las fichas de inventario.

Respecto de las otras cinco bajas²⁰ informadas por el Servicio de Patrimonio, la contabilidad no ha reflejado cuatro operaciones de baja por cesiones onerosas de parcelas, dos producidas en 2017 a consecuencia de adjudicaciones, y dos en 2018 por la entrega de estas parcelas como forma de

¹⁸ Durante el año 2019, además de las 17 altas y 8 bajas pendientes de inventariar a 31 de diciembre de 2018, se culminaron los procesos de adquisición de otras 9 parcelas cuantificadas en 2.517.975 euros que tampoco han sido incorporadas al inventario.

¹⁹ Estas tres operaciones se detallan en el cuadro 19.

²⁰ Estas cinco operaciones se detallan en el cuadro 20.

pago de los gastos de urbanización a cuenta del Ayuntamiento. La contabilidad tampoco ha recogido una reclasificación en el inventario realizada en 2017 de una parcela que fue baja en el Subepígrafe 1.1 del PPS y alta en el epígrafe 1 de bienes inmuebles municipales. El importe en inventario de estas cinco bajas asciende a 295.869 euros, cuantía por la que se debería haber minorado el saldo contable.

El Servicio de Contabilidad ha informado de que el registro contable de elementos del PPS se ha visto afectado por el retraso acumulado en el procedimiento de rectificación. Por ello, este Servicio prevé que en las cuentas de los ejercicios 2019 y 2020 se realicen ajustes en saldos de ejercicios anteriores para aflorar las variaciones que recoge la rectificación del inventario de 2016, ya aprobada, y las que en su caso se incluyan en las rectificaciones que se aprueben de los ejercicios posteriores.

Por otra parte, la situación descrita ha impedido la realización de conciliaciones entre el Subepígrafe 1.1 del inventario y el saldo de la partida de PPS del Balance referidas al cierre del ejercicio 2018. Como se ha señalado, el saldo inventariado de los inmuebles que forman parte del PPS data de 2016 y asciende a 201.995.183,48 euros, si a esta cuantía se suman y restan respectivamente las altas y bajas pendientes de incluir en inventario, se obtiene un importe actualizado de 211.233.748,13 euros, mientras que el saldo contabilizado a la finalización de 2018 es de 174.101.563,26 euros, de donde se deduce una diferencia neta a 31 de diciembre de 2018 de 37.132.184,87. El Ayuntamiento no ha podido conciliar esta diferencia puesto que el saldo contable no está detallado por elementos y no existe conexión entre las aplicaciones de contabilidad y de gestión patrimonial.

Registro contable de los ingresos del PPS

Además de por los inmuebles, el PPS está integrado por otros recursos provenientes de la enajenación de inmuebles y de la percepción en dinero de cuotas de aprovechamientos urbanísticos. Estos recursos son controlados en su origen por la Tesorería y el Servicio de Contabilidad, que en su registro les atribuye la naturaleza de financiación afectada a la aplicación de los destinos previstos en la Ley del Suelo. De este modo, estos ingresos se integran en el saldo de desviación de financiación acumulada positiva al cierre de cada ejercicio y, por ello, ajustan el Remanente de Tesorería, minorando el Remanente de Tesorería para Gastos Generales.

Al cierre del ejercicio 2018 el Ayuntamiento de Murcia presenta el siguiente estado del Remanente de Tesorería.

Cuadro 17. Estado del Remanente de Tesorería. Ayuntamiento de Murcia

	2018	2017
1. (+) Fondos líquidos	64.093.128,37	48.406.481,98
2. (+) Derechos pendientes de cobro	210.952.112,06	203.800.515,26
3. (-) Obligaciones pendientes de pago	56.616.800,09	54.505.439,98
4. (+) Partidas pendientes de aplicación	6.429.470,12	2.947.306,80
I. (1 + 2 - 3 + 4) Remanente de Tesorería total	224.857.910,46	200.648.864,06
II. Saldos de dudoso cobro	106.661.012,76	94.389.267,75
III. Exceso de financiación afectada	117.989.468,66	105.907.582,57
IV. (I - II - III) Remanente de Tesorería para gastos generales	207.429,04	352.013,74

Fuente: Cuentas rendidas por el Ayuntamiento de Murcia

De los 117 millones de euros de la partida de *Exceso de financiación afectada* a 31 de diciembre de 2018, 35 millones de euros corresponden a recursos provenientes del PPS y el resto a otros proyectos de inversión con financiación afectada.

En el siguiente cuadro se detalla la evolución de los recursos financieros del PPS en el periodo 2015-2018, indicándose para cada ejercicio las nuevas fuentes de ingresos que conforman esta partida de financiación afectada:

Cuadro 18. Desviaciones positivas de financiación acumuladas con origen en el PPS. Ayuntamiento de Murcia

Ejercicio	Exceso de financiación afectada			Ingresos del ejercicio		
	Total	Proveniente del PPS	% PPS / Total	397. Aprovechamientos urbanísticos	603. Patrimonio Público	Total
2015	104.672.369,89	51.274.056,86	49,0	0,00	0,00	0,00
2016	99.134.645,82	45.618.219,85	46,0	464.497,27	0,00	464.497,27
2017	105.907.582,57	42.226.929,22	39,9	211.664,00	302.829,30	514.493,30
2018	117.989.468,66	35.055.886,34	29,7	6.780,44	2.004.720,18	2.011.500,62

Fuente: Cuentas rendidas por el Ayuntamiento de Murcia e información facilitada por el Servicio de Contabilidad.

El importe de la financiación afectada proveniente del PPS ha disminuido en más de 16 millones de euros entre 2015 y 2018, cuestión que se analiza a continuación al exponer los resultados del examen del destino aplicado a los ingresos del PPS.

Aplicación del PPS a los destinos previstos en la normativa

El artículo 229.1 de la LOTURM establece que “los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, se destinarán, de conformidad con los procedimientos establecidos en esta ley, a los siguientes fines de interés social:

- a) Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social.

- b) Compensación a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa en los términos fijados en esta ley.*
- c) Ejecución de sistemas generales y dotaciones urbanísticas públicas.*
- d) Protección o mejora de espacios naturales o protección del patrimonio histórico-artístico.*
- e) Conservación y ampliación de los patrimonios públicos de suelo.*
- f) Otros usos de interés social”.*

Como se ha indicado en el Subapartado II.1, el Ayuntamiento de Murcia no ha diseñado un plan en el que se prevea el destino del PPS y su utilización para la promoción de vivienda protegida u otros fines previstos en la normativa.

Destino aplicado a las parcelas del PPS

En el cuadro siguiente se muestran las aplicaciones genéricas previstas para el conjunto de bienes integrantes del patrimonio analizado en referencia a las 323 parcelas recogidas en el cuadro 15.

Cuadro 19. Destino previsto del PPS en el Ayuntamiento de Murcia

Destino del bien	Nº bienes	% sobre total bienes	Superficie m ²	% sobre total superficie m ²
Residencial	171	53 %	306.279	52 %
Vivienda	41	13%	4.391	1 %
Industrial	33	10 %	124.029	24 %
Aprovechamiento	33	10 %	39.626	7 %
Comercial	18	6 %	62.272	10 %
Equipamientos	12	4 %	34.222	6 %
Garaje	11	3 %	249	0 %
Locales	1	0 %	82	0 %
Zona verde	1	0 %	339	0 %
Sin destino	2	1 %	13.887	2 %
Total general	323	100 %	585.376	100 %

Fuente: Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento de Murcia (actualizado a 31 de diciembre de 2019)

Desde el año 2007, en que el Ayuntamiento finalizó la construcción de vivienda protegida, hasta el 31 de diciembre de 2018, ha vendido a promotores privados ocho parcelas del PPS para la construcción de viviendas: dos para vivienda libre y seis para la construcción de vivienda protegida.

En los ejercicios 2017 y 2018 se han producido tres de las ocho enajenaciones señaladas, poniendo de manifiesto un escaso uso del PPS municipal para influir en el mercado inmobiliario. El detalle de las enajenaciones es el siguiente:

Cuadro 20. Parcelas del PPS enajenadas en 2017 y 2018 por el Ayuntamiento de Murcia

Año	Nº Inventario	Denominación	Destino	Superficie m ²	Valoración inventario	Precio Venta
2017	294-PPS	Parcela R.D. 1.2.1	Residencial VPO	558	260.406	302.829
2018	220-PPS	Parcela n.º 22	Residencial	1.034	728.011	1.725.256
2018	4-PPS	Parcela n.º 3 manzana A3 proindiviso	Residencial	638	160.444	279.464
Total				2.230	1.148.861	2.307.549

Fuente: Servicio de Patrimonio. Ayuntamiento de Murcia

Las parcelas se vendieron por un importe conjunto de 2.307.549 euros, siendo su valor en inventario de 1.148.861 euros. Los acuerdos de la JGL en los que se aprueban los expedientes de venta de las parcelas del PPS se indica, genéricamente, que los ingresos obtenidos por dichas enajenaciones se destinarán a algunos de los fines de interés social establecidos en el art 229.1 de la LOTURM.

La enajenación de bienes del PPS está admitida en el artículo 228.1 de la LOTURM como una forma de transformación de bienes en ingresos. Así, en la letra e) se indica se integran en el PPS los ingresos originados por la enajenación de los bienes incluidos en el patrimonio público de suelo. Por ello, es relevante el control que se efectúe con posterioridad sobre estos ingresos para garantizar su aplicación a los destinos previstos en el artículo 229 de la LOTURM, cuestión que se analiza en el subepígrafe siguiente.

El Ayuntamiento no cuenta con directrices municipales para la venta de parcelas del PPS, de modo que esta no se vincula a la consecución de objetivos o fines en materia de política de vivienda o de regulación del suelo. Los procedimientos se impulsan a iniciativa de los promotores particulares, mediante la solicitud de información al Servicio de Patrimonio sobre la posibilidad de adquirir los terrenos. A partir de estas solicitudes, este Servicio va elaborando una lista de solares susceptibles de enajenación, acompañada de una valoración, que se comunica al Servicio de Planificación y Economía, para su incorporación al estado de ingresos del presupuesto de la Corporación Local.

En el análisis de los tres expedientes de venta se han obtenido los siguientes resultados:

- En los dos expedientes de venta de parcelas para promoción de vivienda libre —números de inventario 220 y 4—, se constata que la justificación de la conveniencia o necesidad de la enajenación se realizó con posterioridad al inicio del expediente. Las ventas de terrenos para vivienda libre se adjudicaron mediante procedimiento abierto aplicándose el precio como único criterio para la adjudicación (antigua subasta). Por tanto, en estas operaciones ha primado el interés económico del Ayuntamiento, sin que se hayan acreditado otros objetivos propios del PPS, como la regulación de los precios del suelo.
- Respecto de la enajenación de la parcela destinada a la construcción privada de vivienda protegida —con número de inventario 294—, el Servicio de Urbanismo ha informado de que sus funciones en esta materia terminan cuando se conceden las licencias de obra. El Ayuntamiento no tiene constancia de si la ejecución de la obra ha cumplido el destino previsto en la enajenación de las parcelas, lo que supone una debilidad en el control del destino de los bienes integrantes del PPS.

La CARM tiene la competencia para la calificación del régimen de protección pública de las viviendas, sin que existan mecanismos de coordinación o información al Ayuntamiento sobre las calificaciones otorgadas en las ejecuciones residenciales realizadas sobre los suelos enajenados para la promoción privada de vivienda protegida. No obstante, se ha

comprobado que la Dirección General de la Vivienda de la CARM ha otorgado la calificación de viviendas protegidas a las viviendas construidas en la parcela enajenada con este destino.

En los ejercicios 2017 y 2018 los presupuestos recogieron previsiones de ingresos por enajenación de terrenos superiores a las materializadas, por importes de 5.125.000 y 3.850.000 euros, respectivamente. Como se ha indicado, los ingresos por ventas en 2017 fueron de 302.829 euros y en 2018 de 2.367.024 euros, el 5,9 % y 61,5 % de las previsiones.

Al margen de las enajenaciones, en los ejercicios 2017 y 2018 se produjeron otras cinco bajas de elementos en el Subepígrafe 1.1 del inventario del PPS, con el siguiente detalle:

Cuadro 21. Bajas de elementos en el inventario del PPS pendientes de registro (2017-2018). Ayuntamiento de Murcia

Año	Nº Inventario	Denominación	Destino	Superficie m ²	Importe
2017	69-PPS	Edificio realojados parcela n.º 33	Residencial	1.034	11.601
2017	71-PPS	Edificio realojados parcela n.º 61	Residencial	1.492	133.892
2017	183-PPS	Parcela G proindiviso fiduciaria	Equipamientos privados	2.000	91.512
2018	212-PPS	Parcela 18	Residencial, abono gastos urbanización	284	18.541
2018	213-PPS	Parcela 29	Residencial, abono gastos urbanización	363	40.323
Total					295.869

Fuente: Servicio de Patrimonio. Ayuntamiento de Murcia

Las dos primeras bajas de 2017 son bajas definitivas de unas viviendas enajenadas en ejercicios anteriores y que no se recogieron en el inventario; y la tercera es una parcela que se reclasifica en el Epígrafe 1 de bienes inmuebles del Inventario general.

En 2018 se recogen dos bajas de parcelas que se utilizaron para abonar en especie los gastos de urbanización que correspondían al Ayuntamiento en unidades de ejecución del planeamiento urbanístico.

Destino aplicado a los ingresos del PPS

El Servicio de Planificación y Economía recoge en el presupuesto las previsiones de ingresos asociadas a la venta de bienes del PPS, de las que informa el Servicio de Patrimonio, y las relativas a aprovechamientos urbanísticos, que informa el Servicio de Estudios e Informes de la Concejalía de Urbanismo. Estos ingresos se asignan a proyectos concretos de inversiones.

El Servicio de Contabilidad, cuando registra en el sistema contable un ingreso proveniente del PPS distinto de los asignados a proyectos de inversión, lo asigna a un proyecto de gasto ficticio, y lo retira como recurso del sistema general, quedando a disposición de los centros gestores de programas presupuestarios, que pueden dirigir sus propuestas al Servicio de Planificación y Economía, en tanto es el encargado de confeccionar la propuesta de presupuestos de cada ejercicio.

En el siguiente cuadro se detallan los centros gestores con proyectos de gasto asociados al PPS en 2018:

Cuadro 22. Centros gestores con proyectos de gasto financiados con ingresos afectados del PPS en el ejercicio 2018. Ayuntamiento de Murcia

Centro gestor	Créditos definitivos			Obligaciones reconocidas			
	Nº de proyectos	Importe	% sobre total créditos	Nº proyectos	Importe	% sobre total obligaciones	% ejecución de créditos
004 Urbanismo	15	7.490.124,47	25,0	6	2.372.638,88	41,9	31,7
009 Parques y jardines	4	287.120,92	1,0	2	35.155,43	0,6	12,2
016 Escuelas infantiles	3	124.743,76	0,4	1	1.532,95	0,0	1,2
025 Empleo	1	20.000,00	0,1	-	-	-	-
030 Policía Local	1	70.000,00	0,2	-	-	-	-
036 Sanidad	5	234.538,70	0,8	-	-	-	-
039 Deportes	2	197.100,00	0,7	1	43.846,27	0,8	22,2
043 Medio ambiente	3	238.468,86	0,8	1	16.743,59	0,3	7,0
044 Vivienda	2	200.169,14	0,7	1	135.639,71	2,4	67,8
045 Turismo	1	188,84	0,0	-	-	-	-
046 Plazas de abastos	1	5.411,41	0,0	-	-	-	-
047 Servicios comunitarios - pedanías-	9	2.659.434,61	8,9	3	463.496,38	8,2	17,4
059 Bibliotecas	3	34.148,89	0,1	1	13.598,63	0,2	39,8
060 Bienestar social	1	2.372,56	0,0	-	-	-	-
062 Patrimonio	2	122.662,78	0,4	-	-	-	-
069 Campo de Murcia	1	15.902,23	0,1	-	-	-	-
075 Ingeniería industrial	5	400.000,00	1,3	2	2.193,73	0,0	0,5
076 Mantenimiento de infraestructuras	4	1.883.480,83	6,3	1	1.593.230,59	28,2	84,6
079 Huertas	1	100.000,00	0,3	-	-	-	-
082 Recuperación patrimonio histórico	2	2.437.715,10	8,1	2	487.521,64	8,6	20,0
90xx Pedanías	50	13.909.756,44	46,5	32	493.564,44	8,7	3,5
Total	116	29.939.775,10	100,0	53	5.659.162,24	100,0	18,9

Fuente: Servicio de Contabilidad. Ayuntamiento de Murcia

En el ejercicio 2018 el Ayuntamiento tenía 116 proyectos financiados con ingresos del PPS con unos créditos de 29.939.775 euros. Los centros gestores que tenían asignadas mayores cuantías de créditos fueron Pedanías (46,5 %), Urbanismo (25 %), Servicios comunitarios de pedanías (8,9 %), Recuperación del patrimonio histórico (8,1 %) y Mantenimiento de infraestructuras (6,3 %).

En el ejercicio 2018 se reconocieron obligaciones en 53 de los 116 proyectos, por un importe de 5.659.164 euros, el 19 % de los créditos disponibles. El análisis de los centros gestores asociados a estos proyectos arroja los siguientes resultados:

- El Servicio de Vivienda –centro gestor 044– tenía asignados dos proyectos de gasto por un importe de 200.169,14 euros, el 0,7 % de los créditos financiados con ingresos del PPS. Los proyectos se refieren a la rehabilitación, renovación y regeneración urbana de barrios (200.000 euros) y a la adquisición de viviendas vacías y la rehabilitación de viviendas de propiedad municipal (tan solo 169,14 euros).

En 2018 únicamente se ejecutaron gastos por 135.639,71 euros en el primero de los proyectos relacionados.

- Respecto de los 52 proyectos restantes, en el siguiente cuadro se muestra la ejecución de los diez proyectos de mayor importe:

Cuadro 23. Diez proyectos con más gastos financiados con recursos del PPS. Ejercicio 2018. Ayuntamiento de Murcia

Proyecto	Descripción	Remanentes incorporados	Modificaciones de crédito	Créditos totales	Obligaciones reconocidas
2019.2.004.2	Préstamo participativo actuaciones infraestructuras ferroviaria en ciudad de Murcia, fases 1 y 2	-	4.688.000,00	4.688.000,00	1.940.640,00
2016.2.076.4	Remodelación avda. Alfonso X el sabio, Murcia	1.623.760,83	-	1.623.760,83	1.593.230,59
2019.2.004.3	Contrato ""servicio nueva cartografía municipal"", anualidad 2019	-	332.000,00	332.000,00	294.438,38
2014.2.047.8	Pavimentación de calzadas y aceras	255.545,01	-	255.545,01	87.425,05
2018.2.961.1	Adecuación local para centro de mayores	358.700,00	-	358.700,00	74.630,04
2018.2.928.1	Nuevo centro municipal	909.000,00	-	909.000,00	42.223,95
2018.2.922.1	Drenaje en carretera f-19	181.731,00	-	181.731,00	41.847,01
2018.2.924.1	Nuevo consultorio	365.000,00	-	365.000,00	26.731,02
2018.2.918.1	Nuevo centro municipal	460.870,00	-	460.870,00	22.137,47
2014.2.047.9	Nuevo alumbrado publico	14.322,02	-	14.322,02	13.948,07
TOTAL		4.168.928,86	5.020.000,00	9.188.928,86	4.137.251,58

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Servicio de Contabilidad. Ayuntamiento de Murcia

El artículo 52.1 del TRLSRU recoge la posibilidad de destinar los bienes y recursos del PPS a otros usos de interés social, también prevista en el artículo 229.1 de la LOTURM en su letra f), disponiendo que este destino se hará *“de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, solo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana”*. Sin embargo, la información facilitada por la entidad en relación con la asignación de la financiación afectada del PPS a los proyectos de gasto no permite establecer una vinculación entre los ingresos del PPS y los fines sociales recogidos en los artículos 229.1 de la LOTURM y 52.1 del TRLSRU²¹.

²¹ El Tribunal Supremo, en Sentencia de 24 de septiembre de 2014, fundamento vigésimo segundo, interpretando el concepto de “interés social” deducible del artículo 34 de la Ley 8/2007, de 22 de mayo, del Suelo —actualmente, artículo 52.1 del TRLSRU— y del artículo 176 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, cuya redacción es, a estos efectos, equivalente a la del artículo 229.1 de la LOTURM, declara que la integración de dicho concepto, como habilitante de los otros usos distintos a los de construcción de viviendas a que el PPS puede ser destinado, “hay que hacerla en el contexto del ejercicio de potestades urbanísticas, de ordenación del suelo”. Por ello, llega a la siguiente conclusión: “En todo caso, es obvio que son programas de interés social actuaciones referidas a la fauna y educación ambiental, cultura, bibliotecas, museos, escuelas y talleres, programación cultural servicios sociales, discapacitados, atención primaria, mujer, inmigración, voluntariado, dependencia, y todo lo referido a menor y familia. Ahora bien, son de

Además, se ha observado una deficiente coordinación entre los Servicios de Urbanismo, de Patrimonio y de Planificación y Economía en relación con el proceso de generación, transformación y aplicación del PPS, proceso en el que no participa el Servicio de Vivienda a quién compete la elaboración de las propuestas de actuaciones que afectan a los destinos de este patrimonio relacionados con la política de vivienda.

Capacidad de financiación derivada del PPS

Al cierre del ejercicio 2018 el Ayuntamiento de Murcia disponía de los siguientes bienes e ingresos del PPS:

- Según la información derivada del Subepígrafe 1.1 del Inventario, y considerando las altas y bajas pendientes de incorporación que ha comunicado el Ayuntamiento de Murcia, el PPS estaría integrado por 323 parcelas valoradas en 211.233.748,13 euros.
- El Ayuntamiento realiza un control del origen de los ingresos del PPS, otorgándoles el tratamiento de financiación afectada, de tal modo que en el ejercicio 2018 se disponía de 35.055.886,34 euros. De estos, 24.139.876,44 euros constan como remanentes de crédito a incorporar al ejercicio 2019, por estar ya asignados a proyectos de gasto, y los 10.916.009,90 restantes están asignados a un proyecto de gasto ficticio, para ser apartados como fuente de financiación ordinaria a la espera de su asignación a un proyecto de gasto.

II.2.2. Ayuntamiento de Cartagena

Los trabajos se han realizado sobre las siguientes áreas de gobierno y servicios municipales implicados en el registro y control del PPS:

- El Servicio de Gestión Urbanística, adscrito al Área de Gobierno de Alcaldía, que ha elaborado la propuesta de segregación del PPS y ejerce las competencias municipales de las que se derivan los bienes y recursos que integran este patrimonio.
- El Servicio de Patrimonio, adscrito al Área de Gobierno de Hacienda, Nuevas Tecnologías e Interior, responsable del inventario general de la entidad y de la gestión patrimonial.
- El Servicio de Contabilidad, adscrito a la Tesorería General, dentro de los Servicios Generales dependientes del Área de Gobierno de Hacienda, Nuevas Tecnologías e Interior, en lo que afecta al registro contable de los bienes e ingresos del PPS municipal.

Asimismo, se han analizado bienes que integran el patrimonio de la sociedad mercantil municipal Casco Antiguo de Cartagena con el objetivo de conocer si en su patrimonio existen bienes y recursos del PPS.

Registro del PPS en el Inventario y la contabilidad

La última rectificación del Inventario General del Ayuntamiento de Cartagena se refiere al ejercicio 2017, aprobada por el Pleno el 18 de diciembre de 2018. A la fecha de finalización de los trabajos de esta fiscalización no se había aprobado la rectificación relativa al ejercicio 2018, lo que

interés social, pero desde luego no con el deducible del artículo 34 de la Ley del Suelo y del artículo 176 de la Ley del Suelo de la CAM, luego no son financiables con cargo a unos ingresos afectos por razón de lo ya expuesto (cf. anteriores Fundamentos de Derecho Noveno a Décimo Segundo)". Y añade: "En cuanto a las actuaciones referentes a la gestión del agua, residuos y limpieza viaria, tampoco cabe concluir que se identifiquen con el interés social propio del artículo 176.c) y d) de la Ley del Suelo de la CAM con el alcance que se ha expuesto en esta Sentencia".

constituye un incumplimiento del artículo 33.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (REBEL), que, en su apartado 1 dispone que la rectificación “se verificará anualmente, y en ella se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa”. Supone asimismo una debilidad en el control de la gestión de los bienes y derechos de la entidad y, en particular, del PPS.

Tras las elecciones de mayo de 2019 no se produjo el acto de comprobación del inventario con motivo de la renovación de la Corporación Local, a pesar de ser preceptivo según dispone el artículo 33.2 del REBEL, que determina que la comprobación de inventario “se efectuará siempre que se renueve la Corporación” y añade que su resultado “se consignara al final del documento, sin perjuicio de levantar acta adicional con objeto de deslindar las responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros salientes y, en su día, para los entrantes”. Esta actuación hubiera requerido la previa actualización del inventario.

El Ayuntamiento de Cartagena publica en su portal de transparencia una relación de los bienes inmuebles municipales, referida a la última rectificación del inventario (ejercicio 2017), en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Registro de los bienes del PPS en el Inventario General

En relación con la rectificación del año 2017, la Intervención General, en su informe de 26 de noviembre de 2018, informó favorablemente sobre el expediente de rectificación del Inventario municipal referido al ejercicio 2017, aunque recogió una salvedad por el incumplimiento de la legislación urbanística que obliga a los ayuntamientos a disponer de un patrimonio público del suelo segregado, por lo que instaba al Ayuntamiento de Cartagena a su constitución.

El Ayuntamiento inició en 2019 un proceso de regularización del inventario del PPS que ha culminado en la aprobación de un inventario separado por acuerdo de la JGL de 2 de marzo de 2020, habiendo quedado aplazada su aprobación por el Pleno municipal a consecuencia del estado de alarma decretado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en relación con la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sus sucesivas prórrogas²².

Según consta en el acta de la sesión de la JGL, el PPS del Ayuntamiento de Cartagena está formado fundamentalmente por los terrenos obtenidos de la cesión del 10 % de aprovechamiento urbanístico como consecuencia de gestión urbanística de Unidades de Actuación delimitadas en el Plan General y en el planeamiento de desarrollo, y por aquellos terrenos obtenidos para destinarlo a dicha finalidad. Asimismo, se indica que el inventario se ha realizado partiendo de los datos que actualmente se disponen en el Servicio de Gestión Urbanística en el que constan 103 fincas valoradas en 36.789.469 euros distribuidas por todo el municipio, en su mayoría en pedanías.

El inventario se refiere a la situación de los bienes a 31 de diciembre de 2017, fecha a la que se refiere la última rectificación del inventario aprobada por el Pleno.²³

Además, el Ayuntamiento ha facilitado una relación de las variaciones registradas en el PPS. Desde enero de 2018 hasta octubre de 2019 constan las siguientes operaciones de alta y baja:

²² En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento de Cartagena ha informado que, en sesión de 30 de julio de 2020, el Pleno municipal ha aprobado de forma definitiva la constitución del inventario separado del Patrimonio Municipal del Suelo.

²³ En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento de Cartagena manifiesta que las 14 parcelas de El Hondón adquiridas en 2018 están incluidas en el Inventario del Patrimonio Municipal del Suelo aprobado por la JGL y ratificado por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de julio de 2020; sin embargo, en la revisión efectuada del acta de la JGL, donde se detallan las parcelas incluidas, se ha comprobado que no constan dichas parcelas, figurando en el listado 103 bienes por un importe conjunto de 36.789.469 euros.

- La adquisición de catorce parcelas en el sector de El Hondón, con una superficie total de 46.397 metros cuadrados y una valoración de 500.000 euros. En este importe no están incluidos los dos millones de euros en los que se estimó el coste de descontaminación que se tenía que realizar al haber sido localizado en la zona material radioactivo. Actualmente, se están realizando los proyectos necesarios para llevar a cabo la actuación de descontaminación; posteriormente, los costes de estos trabajos, en función del importe que finalmente sea asumido por la entidad, habrán de ser activados de forma que se incremente el valor de adquisición de las parcelas afectadas.

El Ayuntamiento ya había adquirido en 2013 otras nueve parcelas de El Hondón, con una superficie total de 15.040 metros cuadrados, que están incluidas en el inventario del PPS.

- La venta en 2019 de una parcela de 1.211 metros cuadrados en la pedanía Cabo de Palos por importe de 266.924,26 euros.

En relación con la constitución del PPS, el Interventor General Municipal emitió un informe fechado el 28 de febrero de 2020 en el que estimaba necesario que se incluyeran en este inventario los bienes propiedad de la sociedad mercantil municipal Casco Antiguo de Cartagena S.A., lo que se analiza a continuación.

Registro de bienes del PPS en el inventario de la Sociedad Casco Antiguo de Cartagena

La sociedad mercantil Casco Antiguo de Cartagena, S.A. fue constituida en junio de 1996 con aportaciones del Ayuntamiento dinerarias y no dinerarias –terrenos–. Como se ha indicado, en su objeto social se recoge la promoción, construcción y venta o arrendamiento de viviendas, y la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo para destinarlo a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. No obstante, esta sociedad casi no ha tenido actividad en el periodo 2016-2019, de modo que no genera ingresos y sus gastos son fundamentalmente de personal. El Ayuntamiento de Cartagena, para sanear la situación financiera de la sociedad e impedir que incurriera en causa de disolución, asumió en 2018 dos préstamos que Casco Antiguo de Cartagena mantenía con entidades financieras, por importes de 1.666.666,62 y 7.037.443,49 euros.

Esta operación requirió la aprobación, por el Pleno de 16 de mayo de 2018, de un suplemento de crédito en el presupuesto de la entidad para 2018, que estaba prorrogado del ejercicio anterior, por un importe de 4.707.261,90 euros (Concepto 913: Amortización de préstamos a largo plazo de entes de fuera del sector público) que se financió con cargo al superávit del ejercicio 2017. El resto del capital pendiente (3.996.848,21 euros) se distribuyó en un calendario de amortizaciones trimestrales hasta septiembre de 2023.

El 13 de julio de 2018 la JGL acordó la asunción por el Ayuntamiento de los dos préstamos de Casco Antiguo.

En el siguiente cuadro se muestra el balance resumido de la sociedad del ejercicio 2018:

**Cuadro 24. Resumen del balance de situación de Casco Antiguo de Cartagena, S.A.
Ejercicio 2018**

	2018	2017		2018	2017
A. Activo no corriente	107.325,76	106.465,39	A. Patrimonio neto	27.827.697,60	24.227.945,92
Inmovilizado material	2.839,73	3.545,98	Capital	5.048.501,68	5.048.501,68
Inversiones financieras a largo plazo	97.946,25	97.946,25	Reservas	16.505.123,93	16.440.937,35
Activos por impuesto diferido	6.539,78	4.973,16	Resultados negativos de ejercicios anteriores	(2.135.550,75)	(2.040.115,32)
B. Activo corriente	55.651.267,59	52.932.471,76	Otras aportaciones de socios	8.704.110,11	4.874.057,64
Existencias	53.766.398,30	52.265.281,13	Resultado del ejercicio	(294.487,37)	(95.435,43)
Deudores comerciales y cuentas a cobrar	85.604,97	254.205,16	B. Pasivo no corriente	1.450,00	7.201.994,01
Inversiones financieras a corto plazo	150.050,00	150.050,00	Deudas a largo plazo	1.450,00	7.201.994,01
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	1.649.214,32	262.935,47	C. Pasivo corriente	27.929.445,75	21.608.997,22
			Deudas a corto plazo	1.513.969,91	3.021.484,76
			Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar	25.854.918,33	17.768.635,51
			Periodificaciones a corto plazo	560.557,51	818.876,95
Total Activo	55.758.593,35	53.038.937,15	Total Pasivo	55.758.593,35	53.038.937,15

Fuente: Plataforma de rendición de cuentas. Cuenta general de 2018 rendida por el Ayuntamiento de Cartagena

En el Balance se observa la disminución en 2018 de los importes de deudas con entidades de crédito en el pasivo no corriente y corriente de la entidad a consecuencia de la operación de saneamiento descrita.

En relación con los bienes que son titularidad de Casco Antiguo de Cartagena, el activo corriente recoge en 2018 unas existencias valoradas en 53.766.398,30 euros.

Según la información facilitada por el Ayuntamiento, en las existencias se incluyen, entre otros bienes, 57 solares con destino previsto para la construcción residencial, con el siguiente detalle:

Cuadro 25. Solares con destino a la construcción residencial del patrimonio de Casco Antiguo de Cartagena, S.A.

Ubicación	Nº de parcelas	Superficie m ²	Valor contable	Destino
El Molinete	20	12.384	4.760.563,03	Residencial
Montesacro	12	9.429	14.365.259,19	Residencial y/o hotelero
Otras ubicaciones en barrios del casco urbano	18	1.328	443.285,17	Residencial
Santa Lucía	4	633	101.338,66	Residencial
Otros solares en el término municipal	3	6.800	173.367,01	Residencial
TOTAL	57		19.843.813,06	

Fuente: Información proporcionada por el Ayuntamiento de Cartagena

La sociedad dispone de parcelas en las áreas de intervención de El Molinete y Montesacro que se incluyen en el Plan Especial de Ordenación y Protección del Conjunto Histórico (PEOPCH). Por encomienda del Ayuntamiento, la sociedad gestionó las expropiaciones de estas dos áreas y recibió las parcelas en su condición de beneficiaria.

Por otra parte, la sociedad ha ido adquiriendo parcelas de reducidas dimensiones en el ámbito del conjunto histórico y en el barrio de Santa Lucía, por motivos diversos como donaciones o herencias. Además, dispone de otros solares del término municipal que en su día fueron aportadas por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento ha considerado durante el periodo fiscalizado que estas parcelas no forman parte del Patrimonio Municipal del Suelo en virtud de lo establecido en el artículo 228 de la LOTURM que señala que son fondos adscritos al patrimonio público del suelo “*los beneficios de sociedades públicas o mixtas, cuando la aportación de capital público consista en bienes integrados en el patrimonio público de suelo*”. Como se ha indicado, la Intervención municipal considera que estos inmuebles deberían integrarse en el inventario del PPS.

En consonancia con el informe de la Intervención municipal, este Tribunal considera que los solares de Casco Histórico de Cartagena forman parte del PPS municipal, por lo que deben reflejarse en el inventario de este patrimonio.

La constitución de la sociedad se hizo con aportaciones de terrenos por parte del Ayuntamiento y se incluyó en su objeto social la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, para destinarlo a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. La sociedad se constituyó, por tanto, como un instrumento del Ayuntamiento de Cartagena para la gestión del PPS municipal. En consecuencia, la sociedad ha sido beneficiaria de expropiaciones que ha ejecutado por cuenta del Ayuntamiento y que tienen por destino previsto la edificación residencial, siendo estos suelos uno de los principales activos de su Balance. Igualmente, el Ayuntamiento ha asumido parte de las deudas de la sociedad para impedir la disolución. La Tesorería municipal ha informado, además, que la sociedad recibía hasta 2016 los ingresos derivados de la actividad urbanística municipal.

De acuerdo con el artículo 227.1 de la LOTURM, la obligación de constituir un PPS recae sobre la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos. Si para la gestión del PPS municipal el Ayuntamiento constituye una sociedad instrumental, hay que entender que el deber de llevar un registro público de los bienes y derechos que lo integran, impuesto a la “Administración titular del patrimonio público del suelo” por el artículo 229.3 de la LOTURM, se extiende también a aquellos que formalmente son propiedad de esa sociedad, y comprende la publicación de toda la información

indicada en el artículo citado: “los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones o cesiones de bienes y el destino final de los mismos”. En este sentido, debe entenderse que “la Administración titular” a que se refiere el artículo 229.3 es el Ayuntamiento, en cuanto que administración obligada a constituir el PPS según el artículo 227.1. Limitar el registro público de los bienes y derechos integrantes del PPS a aquellos que son propiedad directa del Ayuntamiento, excluyendo los que formalmente pertenecen a la sociedad instrumental que los gestiona, privaría a la ciudadanía de una información de gran relevancia para el conocimiento de la gestión urbanística local y de una herramienta de control del cumplimiento de los fines a que debe estar destinado este patrimonio separado.

Registro de los bienes e ingresos del PPS en la contabilidad del Ayuntamiento

La inexistencia de un inventario separado de los bienes del PPS ha supuesto que la contabilidad no recoja el detalle de estos en el epígrafe de balance V. Patrimonio Público del Suelo, sino en el epígrafe II. Inmovilizaciones materiales, por lo que deberá ser objeto de reclasificación cuando sea definitivamente aprobado. En el siguiente cuadro se observa que la entidad mantiene un saldo de terrenos de 58.487,00 euros:

Cuadro 26. Saldos del PPS en el balance contable del Ayuntamiento de Cartagena. 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
V. Patrimonio público del suelo	58.487,00	58.487,00	58.487,00	58.487,00
1. Terrenos	58.487,00	58.487,00	58.487,00	58.487,00
2. Construcciones	-	-	-	-
3. Inversiones inmobiliarias en curso y anticipos	-	-	-	-
4. Otro patrimonio público del suelo	-	-	-	-

Fuente: Cuentas rendidas por el Ayuntamiento de Cartagena

Por otra parte, las adquisiciones de parcelas en El Hondón durante 2018 se han registrado en contabilidad como inmovilizado material a la espera de inclusión definitiva en el inventario separado del PPS para proceder su reclasificación.

En relación con los ingresos que integrarían el PPS, el Ayuntamiento no lleva un control específico del origen de los ingresos procedentes de la enajenación de los bienes del PPS ni de la percepción en dinero de las cuotas de aprovechamientos urbanísticos, que se incorporan al circuito general de liquidez del Ayuntamiento, incumplándose la letra e) del artículo 228.1 de la LOTURM que recoge la integración en el PPS de “*los ingresos obtenidos por la enajenación de los bienes incluidos en el patrimonio público de suelo*”.

Según la información facilitada por la Tesorería General y el Servicio de Contabilidad, en el período 2016-2019 solo se ha registrado la ya referida enajenación de un terreno en 2019 en Cabo de Palos, por importe de 266.924,26 euros, que se debería considerar un ingreso afectado a los destinos del patrimonio público del suelo.

Aplicación del PPS a los destinos previstos en la normativa

El Ayuntamiento de Cartagena no ha dispuesto hasta el 2 de marzo de 2020 de un inventario separado de su PPS, si bien este está pendiente de aprobación por el Pleno²⁴ y, además, resulta

²⁴ Véase nota 22.

incompleto dado que no incorpora los bienes e ingresos de Casco Antiguo de Cartagena. Además de la irregularidad, esta situación ha supuesto una debilidad en el control de estos bienes.

En relación con los ingresos, este Ayuntamiento no ha habilitado un sistema de control de los ingresos derivados de enajenaciones de parcelas del PPS o de otros recursos derivados de aprovechamientos. No obstante, la Tesorería y la Intervención General han informado de que desde el 31 de diciembre de 2017 (fecha de referencia del inventario del PPS) no ha habido monetarizaciones de aprovechamientos urbanísticos y el único ingreso percibido ha sido el derivado de la enajenación de la parcela en Cabo de Palos por importe de 266.924,26 euros. Respecto de esta venta el Ayuntamiento, durante el trámite de alegaciones, ha remitido documentación justificativa del destino aplicado: 75.424,26 euros fueron destinados a financiar parte de la adquisición de las parcelas de El Hondón y el resto se transfirió a Casco Antiguo de Cartagena, S.A. Sin embargo, el importe percibido no se ha incluido en el PPS municipal, ni por lo que se refiere a las parcelas de El Hondón, ni a la parte transferida a la Sociedad, puesto que, como se ha indicado, su patrimonio no forma parte del PPS municipal.

Capacidad de financiación derivada del PPS

Al cierre del ejercicio 2018 el Ayuntamiento de Cartagena disponía de los siguientes bienes e ingresos del PPS:

- Según la información derivada del nuevo inventario del PPS constituido en 2020, en 2017 la entidad tenía 103 parcelas valoradas en 36.789.469 euros, a las que se añaden las catorce parcelas adquiridas en 2018 en el sector de El Hondón y las 57 que tiene en propiedad Casco Antiguo de Cartagena.
- En relación con los ingresos del PPS, solo se conoce la enajenación de una parcela en la pedanía Cabo de Palos por 266.924,26 euros, aunque estos ingresos no reciben un tratamiento de financiación afectada al no realizarse su contabilización independiente e integrarse en el circuito de tesorería general de la entidad.

En 2018 la entidad presentaba una situación económico-financiera saneada, contexto en el que se asumieron 8.704.110,11 euros de deudas con entidades de crédito de la sociedad Casco Antiguo de Cartagena, SA. En 2018 se amortizaron 4.707.261,90 euros con cargo al superávit del ejercicio 2017, quedando pendiente de pago 3.996.848,21 euros.

La entidad finalizó el ejercicio con un superávit presupuestario de 789.738,70 euros y con un remanente de tesorería para gastos generales positivo de 1.724.483,58 euros, aunque este se redujo significativamente respecto del año 2017, en el que este remanente era de 12.574.604,10.

II.2.3. Ayuntamiento de Lorca

Los trabajos se han realizado sobre los tres servicios municipales implicados en el registro y control del PPS.

- El Servicio de Urbanismo, dependiente de la Concejalía de Urbanismo, Medio Ambiente y Vivienda, que ejerce las competencias municipales de las que se derivan los suelos, construcciones, edificaciones y cesiones en metálico obtenidas por el Ayuntamiento por actuaciones de transformación urbanística o edificación.
- El Servicio de Patrimonio, dependiente de la Concejalía de Patrimonio y Estadística, que lleva el inventario general municipal y realiza su gestión patrimonial, incluida la relativa a las enajenaciones de sus elementos.

- Y el Servicio de Contabilidad, dependiente de la Tesorería General y adscrito a la Concejalía de Seguridad y Gestión Económica, que realiza el registro contable de los bienes, derechos e ingresos que integran el PPS.

Asimismo, se han analizado los bienes que integran el patrimonio de la sociedad mercantil SUVILORSA con el objetivo de conocer si en su patrimonio existen bienes y recursos del PPS municipal, dado que su objeto social recoge la adquisición, promoción, construcción y rehabilitación de viviendas, con o sin protección oficial²⁵. El Pleno del Ayuntamiento de Lorca acordó la disolución de SUVILORSA el 24 de junio de 2010, encontrándose en la actualidad – pasados diez años- todavía en fase de liquidación.

Registro del PPS en el Inventario y la contabilidad

Registro de los bienes del PPS en el Inventario

El Ayuntamiento de Lorca dispone de un Inventario general de bienes, pero su última actualización se refiere al ejercicio 2003. El Servicio de Patrimonio ha informado de la llevanza de un registro de las variaciones anuales acontecidas en los bienes y derechos municipales, pero estima que el Inventario necesitaría una profunda revisión para adaptarlo a las técnicas de gestión patrimonial modernas, no contando en la actualidad con medios personales y presupuestarios para asumir este trabajo.

Esta situación implica un incumplimiento del artículo 33 del REBEL, por cuanto que el Ayuntamiento de Lorca no ha realizado los procedimientos obligatorios de rectificación y de comprobación del inventario. Así, en su apartado 1 se dispone que la rectificación “*se verificará anualmente, y en ella se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa*”; en cuanto a la comprobación, el apartado 2 establece que “*se efectuará siempre que se renueve la Corporación*” y añade que su resultado “*se consignara al final del documento, sin perjuicio de levantar acta adicional con objeto de deslindar las responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros salientes y, en su día, para los entrantes*”.

El Ayuntamiento de Lorca publica en su portal de transparencia una relación de los bienes inmuebles municipales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, si bien la información que se presenta es referida a 31 de diciembre de 2014.

En lo que respecta a la materia fiscalizada, el inventario municipal no identifica los bienes que se integran en el PPS. El Servicio de Patrimonio ha facilitado 55 fichas de parcelas inventariadas con origen en adquisiciones derivadas de actuaciones de transformación urbanística o nueva edificación. El detalle es el siguiente:

²⁵ Artículo 2, letra E, de los Estatutos de la Sociedad Mercantil.

Cuadro 27. Detalle de las parcelas adquiridas en actuaciones de transformación urbanística o de edificación. Ayuntamiento de Lorca

Uso	Nº de parcelas	Superficie m ²	Valoración proyecto	M ² edificables	Nº aproximado de viviendas
Industrial	11	12.461,00	-	15.078,30	0
Residencial	44	10.992,49	2.278.509,39	15.101,72	44
Total general	55	23.453,49		30.180,02	44

Fuente: Servicio de Patrimonio. Ayuntamiento de Lorca

En la relación de fichas constan once parcelas cuyo destino es industrial y respecto de las que no consta su valoración, y 44 parcelas con un destino de uso residencial, estas con una superficie de 10.992,49 metros cuadrados y una valoración de 2.278.509,39 euros.

Por otra parte, se ha solicitado información al Servicio de Urbanismo sobre las adquisiciones de suelos derivados de actividades de urbanización. El Servicio ha informado de que las últimas operaciones son anteriores al ejercicio 2010 y que posteriormente no se han producido operaciones urbanísticas de las que pudiera derivarse nuevo PPS municipal. En la documentación facilitada se ha comprobado que el Servicio de Urbanismo informó al Servicio de Patrimonio de las últimas actuaciones de inscripción de la titularidad municipal de estas fincas en el Registro de la Propiedad.

La ausencia de aplicaciones informáticas y bases de datos informatizadas de las operaciones gestionadas por los Servicios de Patrimonio y Urbanismo ha dificultado la investigación de los bienes y recursos que integrarían el PPS del Ayuntamiento de Lorca. No obstante, el Servicio de Urbanismo ha informado de que recientemente ha recabado información sobre las fincas municipales disponibles para la construcción residencial con el objetivo de proponer la inclusión del municipio de Lorca en el Plan 20.000 del Ministerio de Fomento, estimándose que en su municipio se podrían construir unas cien viviendas protegidas en terrenos municipales del barrio de San Cristóbal (1.500 m²) y en las diputaciones de La Hoya (1.468 m²) y Torrecilla (831 m²).

De las comprobaciones efectuadas se constata que la única parcela que aparece en las fichas facilitadas por el Servicio de Patrimonio es la ubicada en la pedanía de La Hoya, lo que pone de manifiesto la posible existencia de patrimonio disponible no integrado en el PPS municipal para, en su caso, la construcción de viviendas protegidas. Además, al no constar en las fichas de inventario si los bienes forman parte del PPS, no se ha podido tener evidencia de que las únicas parcelas que pudieran faltar de integrarse en el PPS municipal sean las que se señalan en el párrafo anterior.

Por lo que respecta a los bienes integrantes del patrimonio de SUVILORSA, su Balance de situación a 31 de diciembre de 2018 presentaba el siguiente detalle:

Cuadro 28. Resumen del balance de situación de SUVILORSA. Ejercicio 2018

	2018	2017		2018	2017
A. Activo no corriente	720,00	720,00	A. Patrimonio neto	1.642.227,47	1.512.736,23
Inversiones financieras a largo plazo	720,00	720,00	Capital	390.656,50	390.656,50
B. Activo corriente	2.612.376,52	2.670.367,62	Reservas	1.909.939,27	1.909.939,27
Existencias	2.320.916,03	2.320.916,03	Resultados negativos de ejercicios anteriores	-787.859,54	-845.385,56
Deudores comerciales y cuentas a cobrar	211.785,96	211.785,96	Resultado del ejercicio	129.491,24	57.526,02
Inversiones financieras a corto plazo	700,00	700,00	B. Pasivo no corriente	68.372,17	87.850,37
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	57.969,22	136.965,63	Deudas a largo plazo	68.372,17	87.850,37
			C. Pasivo corriente	902.496,88	1.070.501,02
			Deudas a corto plazo	60.000,00	60.000,00
			Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar	842.496,88	1.010.501,02
Total Activo	2.613.096,52	2.671.087,62	Total Pasivo	2.613.096,52	2.671.087,62

Fuente: Plataforma de rendición de cuentas. Cuenta general de 2018 rendida por el Ayuntamiento de Lorca

En el activo constan unas existencias valoradas en 2.320.916,03 euros relativas a parcelas pendientes de liquidación. Según la información facilitada por el Liquidador de la sociedad, ninguna de las parcelas existentes tiene un origen que motive su inclusión en el PPS.

Registro de los bienes del PPS en la contabilidad

En el siguiente cuadro se observa que en los últimos ejercicios no se han producido variaciones en las partidas del Balance en las que se desglosa el epígrafe A.V. Patrimonio Público del Suelo que, por otra parte, recoge importes poco significativos:

Cuadro 29. Saldos del PPS en el balance contable del Ayuntamiento de Lorca. 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
V. Patrimonio público del suelo	156.405,27	156.405,27	156.405,27	156.405,27
1. Terrenos	75.147,54	75.147,54	75.147,54	75.147,54
2. Construcciones	81.257,73	81.257,73	81.257,73	81.257,73
3. Inversiones inmobiliarias en curso y anticipos	0	0	0	0
4. Otro patrimonio público del suelo	0	0	0	0

Fuente: Cuentas rendidas por el Ayuntamiento de Lorca

Los últimos apuntes contables se realizaron en 2011, sin que exista desglose de los bienes a los que se refiere el PPS registrado en el Balance, que alcanza, a 31 de diciembre de 2018, un importe 156.405,27 euros, cifra sensiblemente inferior a los 2.278.509,39 euros que constan en las fichas de inventario de los bienes respecto de los que se ha informado que forman parte del PPS municipal, sin perjuicio, como se ha señalado, de que existan otros bienes que también pudieran integrar este patrimonio.

Por lo tanto, el Ayuntamiento desconoce los bienes que pudieran integrar su PPS y no tiene registro de los mismos, ni en el inventario ni en contabilidad.

Aplicación del PPS a los destinos previstos en la normativa

Como se ha indicado, el Ayuntamiento de Lorca no dispone de un inventario de su PPS y, además, el Inventario General municipal se encuentra desactualizado, su última revisión data de 2003. Tampoco se dispone de aplicaciones informáticas para gestionarlo, por lo que los trabajos se han realizado sobre la documentación física que obra en el Servicio de Urbanismo.

La ausencia de registros del PPS ha impedido comprobar si los bienes que pudieran formar parte del mismo se dedican a los destinos previstos en la normativa, lo que ha supuesto una limitación al alcance, en tanto no resulta posible concluir, en relación con el Ayuntamiento de Lorca, respecto del objetivo previsto en la fiscalización relativo a la utilización del patrimonio público del suelo para las finalidades previstas.

En relación con los ingresos, en las comprobaciones realizadas no se constata que en los últimos años se hayan producido ingresos que deban quedar recogidos en el PPS y los producidos con anterioridad a la crisis económica iniciada en 2008 han sido objeto de devolución por la falta de actuación municipal.

Además, en relación con la actividad realizada por la sociedad mercantil SUVILORSA durante su proceso de liquidación, no ha sido posible determinar si entre las enajenaciones realizadas para saldar sus deudas con terceros se incluyeron terrenos del PPS. El Liquidador actual, que lo es desde el 7 de febrero de 2017, ha indicado que la sociedad ha tenido varios liquidadores anteriores, y que desconoce las operaciones realizadas con anterioridad a su nombramiento. Además, ha comunicado que el activo que ha gestionado, constituido fundamentalmente por existencias de terrenos, no incluye bienes del PP; no obstante, y dada la limitación señalada, no es posible conocer si estos recursos son parte integrante del PPS municipal.

Capacidad de financiación derivada del PPS

El Ayuntamiento de Lorca dispone de solares en el barrio de San Cristóbal y en las pedanías de La Hoya y Torrecilla, no segregados en el PPS municipal, que podrían ponerse a disposición de la construcción de viviendas protegidas a través de los planes estatales o autonómicos de vivienda que se acordasen o de las iniciativas impulsadas por promotores privados. Además, el Ayuntamiento tiene la titularidad de 59 viviendas protegidas en el barrio de San Fernando. La Corporación actual ha acordado que el destino de los ingresos de la enajenación o arrendamiento de estas viviendas se integren en el PPS municipal.

Al margen de los recursos que se derivan del PPS, es necesario poner de manifiesto que la situación económico-financiera del Ayuntamiento de Lorca en el periodo previo al periodo fiscalizado, así como en el propio ejercicio 2018 se ha caracterizado por la adopción de sucesivas medidas de ajuste y saneamiento para dar cumplimiento a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera que se detallan en la página siguiente.

Además, como consecuencia de reclamaciones de diversos promotores privados con los que el Ayuntamiento había suscrito convenios urbanísticos en ejercicios anteriores, el Ayuntamiento de Lorca, fue condenado, por sentencias dictadas en 2018 y en ejercicios anteriores, a pagar 10.265.900,02 euros, que incluían deuda principal, intereses y costas judiciales. Los tribunales admitieron que el Ayuntamiento aplicara planes de devolución, mediante fraccionamientos en distintas anualidades, para impedir un trastorno grave en la Hacienda local.

El 29 de marzo de 2018 obtuvo un préstamo del Fondo Impulso Económico de Estado por importe de 1.595.973,33 euros, que permitió al Ayuntamiento convertir parte de esa deuda en deuda bancaria a largo plazo. Así, además del nuevo préstamo, a 31 de diciembre de 2018, la deuda viva por devolución de cuotas de urbanización era de 970.041,52 euros, cuyo pago se ha distribuido hasta 2021.

Como hechos posteriores al periodo fiscalizado, en 2019 se dictó una nueva sentencia condenatoria por importe de 1.154.596,30 euros, cuyos pagos se han programado, por acuerdo de la JGL, en anualidades hasta 2023. Por otra parte, también en relación con convenios urbanísticos, se ha desestimado por resolución judicial una reclamación de 704.386 euros y en febrero de 2020 el Ayuntamiento ha recibido una reclamación previa en la vía administrativa de un promotor por otros dos convenios por importe de 1.781.399,60 euros. No se ha recibido ninguna reclamación de devolución respecto de 298.222 euros de otro convenio.

Para financiar las deudas, el Ayuntamiento obtuvo un crédito de 3.000.000 euros del Instituto de Crédito Oficial (ICO), a través del programa estatal de “Préstamos para sentencias firmes”, que habrá de devolver hasta el 30 de junio de 2028 conforme a las cuotas anuales pactadas.

En tanto en el artículo 25 del TRLRBL, atribuye la competencia de promoción analizada a los ayuntamientos, con criterios de sostenibilidad financiera, se ha solicitado información sobre la capacidad económico-financiera de la entidad y las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Lorca para sanear la Hacienda municipal, destacándose lo siguiente:

- En el ejercicio 2018 el Remanente de Tesorería para Gastos Generales del Ayuntamiento de Lorca es positivo por importe de 1.865.455,01 euros, lo que supone un cambio de tendencia, puesto que este estado financiero presentaba un saldo negativo, al menos, desde el ejercicio 2010. Ello ha sido posible gracias a los diferentes planes de ajuste y planes económico-financieros y de saneamiento que se han ido desarrollando. El último plan de saneamiento data de 2017, y además, se adoptó un plan económico-financiero para el marco 2018-2019.
- A 31 de diciembre de 2018 consta en el Balance de la entidad un pasivo no corriente por deudas con entidades de crédito de 39.499.493,12 de euros, entre las que se incluyen 25.000.000 adquiridos en el marco del plan de pago a los proveedores regulado por el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero.
- El escenario de liquidez de la entidad para los ejercicios 2020 y 2021 es complejo, dado que la mayoría de la liquidez está comprometida en la amortización de los préstamos que vencen en estos ejercicios.

De lo expuesto anteriormente se deduce que la capacidad de financiación del Ayuntamiento de Lorca derivada de su PPS es muy escasa, por lo que no se prevé que en un futuro próximo pueda asumir de forma autónoma su competencia para la promoción pública de vivienda protegida.

II.3. ANÁLISIS DEL CONTROL, CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL PARQUE MUNICIPAL DE VIVIENDAS

En este subapartado se exponen, para cada ayuntamiento, los resultados del análisis realizado sobre el control, conservación y gestión de sus parques municipales de viviendas.

En general, en los tres municipios se ha observado que una mayoría de las viviendas sociales se encuentran en algunos de sus barrios y pedanías más degradadas, localizaciones en las que se ha constatado una compleja situación social, dada la coexistencia de múltiples factores que suelen incidir en la marginación social (desempleo, pobreza, tráfico de drogas...) y en la estigmatización de sus habitantes (etnia e inmigración).

Por ello, se ha considerado oportuno analizar la situación actual de las mismas, incidiendo en tres aspectos: la regularidad de su ocupación; las condiciones de habitabilidad y la situación de las familias usuarias. Asimismo, se ha solicitado información a los Ayuntamientos sobre las actuaciones de regeneración urbana realizadas en los barrios en los que se ubican las viviendas municipales, con el objetivo de completar la panorámica descriptiva del parque municipal de viviendas.

II.3.1. Ayuntamiento de Murcia

El Servicio de Vivienda es la unidad administrativa del Ayuntamiento de Murcia encargado de la conservación y mantenimiento del parque municipal de viviendas y de la gestión de sus alquileres. Este Servicio asistía durante 2018 a la Concejalía de Educación, Relaciones con las Universidades y Patrimonio, a la que competía la regularización de las ocupaciones de viviendas, las adjudicaciones en régimen de alquiler de las viviendas que quedan libres y las minoraciones del alquiler que atienden a las circunstancias económicas de las familias usuarias. Esta competencia, así como la adscripción del Servicio de Vivienda, pasó a la Concejalía de Mayores, Discapacidad y Cooperación al Desarrollo por acuerdo de la JGL del 21 de junio de 2019.

El parque municipal de viviendas del Ayuntamiento de Murcia está constituido por 1.005 viviendas destinadas al alquiler social, repartidas entre el área urbana de Murcia –barrios de El Espinardo (367 viviendas) y del Infante Juan Manuel (324 viviendas)– y 28 de las 54 pedanías del término municipal, fundamentalmente las de El Palmar (61 viviendas), La Ñora (44 viviendas) y Beniaján (41 viviendas).

Gráfico 17. Plano de localización de viviendas pertenecientes al parque municipal de vivienda del Ayuntamiento de Murcia



Fuente: Ayuntamiento de Murcia

El origen de estas viviendas se remonta al periodo anterior a 2007. La llegada de la crisis económica y el endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito hipotecario de las familias motivaron la decisión de cambiar el destino previsto de venta de unas mil viviendas, de las más de 1.500 que llegaron a construirse, para crear un parque municipal de alquiler social.

Además, el Ayuntamiento dispone de un edificio (edificio Tapies) ubicado en el barrio Ronda Sur, que cuenta con 21 viviendas afectadas, desde diciembre de 2017, al programa Almajov de fomento del alquiler a mayores y jóvenes; no obstante, este proyecto no se puso en marcha hasta julio de 2019. Anteriormente, desde 2012, habían estado asignadas a un plan de alquiler joven que no llegó a ejecutarse, por lo que se encuentran vacías desde entonces y sujetas a medidas de seguridad para evitar su ocupación.

Las viviendas municipales constan en el Inventario por grupos de edificaciones, habiéndose solicitado información sobre los criterios aplicados para su control patrimonial y registro contable, sin que se haya facilitado la misma.

Además, el Ayuntamiento de Murcia se hace cargo desde 1997 de la administración, conservación y cobro de los alquileres de 36 viviendas de promoción pública de la CARM en el barrio de El Espinado en virtud de un convenio suscrito entre ambas Administraciones que no ha sido modificado ni actualizado desde su firma (BORM de 31 de diciembre de 1997). En la visita de fiscalización realizada en febrero de 2020 se ha constatado el deficiente estado exterior de estas viviendas.

Para el cumplimiento de sus funciones de control y mantenimiento del parque municipal de vivienda, el Servicio de Vivienda –centro gestor 044– ha dispuesto de los siguientes recursos presupuestarios en el periodo 2017-2019:

Cuadro 30. Ejecución de los programas de gasto del Servicio de Vivienda del Ayuntamiento de Murcia. Créditos definitivos y obligaciones reconocidas netas. Ejercicios 2017-2019.

(cifras en euros)

Programas presupuestarios	2017		2018		2019(*)	
	CD	ORN	CD	ORN	CD	ORN
1500 Administración general de vivienda y urbanismo	299.129	299.783	332.800	369.238	430.900	476.058
1521 Promoción y gestión de vivienda de protección pública	3.785.731	2.236.490	3.878.919	1.941.291	4.211.725	1.694.128
1522 Conservación y rehabilitación de la edificación	1.953.830	1.158.195	2.279.522	236.100	2.760.733	1.345.980
Total	6.038.690	3.694.468	6.491.241	2.546.629	7.403.358	3.516.166

Fuente: Ayuntamiento de Murcia (*) Los datos de 2019 son un avance de la ejecución

El Servicio de Vivienda ejecuta los programas presupuestarios *1500 Administración general de vivienda y urbanismo*, *1521 Promoción y gestión de vivienda de protección pública* y *1522 Conservación y rehabilitación de la edificación*. En el ejercicio 2018 los programas de gasto 1521 y 1522 recogían las siguientes actuaciones:

- El programa *1521 Promoción y gestión de vivienda de protección pública* incluía actuaciones para el control y mantenimiento de las 1.009 viviendas que integraban en ese momento el parque municipal de alquiler social (actualmente 1.005 viviendas), que incluían la recaudación de los alquileres y la realización de reformas en las viviendas. Asimismo, se preveían actuaciones de seguimiento técnico del estado del parque de viviendas municipales, así como de apoyo a obras y proyectos municipales, como la relativa al Plan Urban en el barrio de El Espíritu Santo (El Espinado).
- Por su parte, el Programa *1522 Conservación y rehabilitación de la conservación* recogía las actuaciones de regeneración de espacios urbanos –entre las que se especificaba la relativa al barrio de Los Rosales– y a la rehabilitación de espacios comunes de los bloques municipales. Destaca el bajo índice de ejecución de este programa en 2018, en el que las ORN únicamente alcanzaron el 12 % de los créditos definitivos, el Ayuntamiento lo ha explicado por la tardía aprobación del presupuesto municipal en 2018 y el consiguiente tiempo de demora para la obtención de la financiación de las inversiones.

Regularización del parque municipal de vivienda

En el año 2015 el Ayuntamiento, a través del Servicio de Vivienda, inició una actuación para identificar las situaciones de las viviendas públicas municipales con el propósito de censar, a través de las labores de los trabajadores sociales y de los vigilantes del Servicio, las diferentes situaciones de uso y alcanzar conclusiones para cada uno de los barrios y pedanías.

A partir de ese censo, el Servicio de Vivienda creó la Comisión de Regularización de expedientes relacionados con familias que residen en las viviendas sociales municipales, compuesta por cinco personas del propio Servicio –la Técnica de administración general, la Jefa de la Sección Social, una trabajadora social, un vigilante de las viviendas sociales y una auxiliar administrativa-. El procedimiento de trabajo previsto consistía en la revisión de cada expediente, con sus antecedentes y situación actual, y un seguimiento posterior de comprobación, para lo que se eligió la Pedanía de Jabalí Nuevo, en la que existen 23 viviendas municipales.

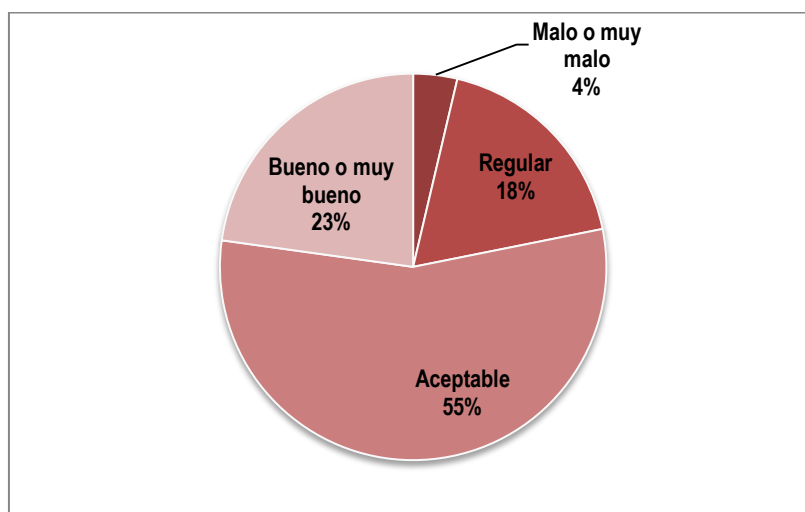
En el 70 % de los expedientes analizados se encontró algún tipo de irregularidad, como pudieran ser la falta de firma del contrato de arrendamiento, la existencia de impagos de los recibos de alquiler, las subrogaciones o cambios de titularidad no comunicados o realizados sin haberse resuelto el expediente, la constatación de que personas fallecidas se mantenían como titulares del contrato de arrendamiento, las ocupaciones ilegales de vivienda, etc.

Tras estos resultados, la Comisión continuó, durante los ejercicios 2017 y 2018, los trabajos con las 324 viviendas del barrio del Infante Juan Manuel, que concluyeron con unos resultados en los que se constataba que el 15 % de las viviendas presentaban situaciones irregulares en su ocupación, en tanto que el 81 % mantenía deudas pendientes con el Ayuntamiento por el impago de los alquileres.

A partir del análisis de cada expediente, la Comisión ha establecido la visita de seguimiento a las familias por los trabajadores sociales, realizándose comprobaciones de la situación de alta en los contratos de suministros esenciales y de la situación en el padrón de habitantes. Asimismo, se realiza un recordatorio de la deuda pendiente y se proponen facilidades de pago de la deuda y del alquiler para evitar el desahucio.

El Servicio de Vivienda ha informado que desde hace meses la Comisión no se ha reunido por falta de tiempo y del personal necesario para continuar con el trabajo de regularización.

Por otra parte, el Servicio de Vivienda, a través de su Sección Técnica, gestiona una base de datos en la que deja constancia del estado de mantenimiento de 944 de las 1.005 viviendas municipales, valorándose el estado de cada vivienda desde muy malo a muy bueno, en seis niveles, y estimándose el coste necesario para restituir la vivienda a un estado adecuado. A septiembre de 2018 ésta era la valoración técnica:

Gráfico 18. Valoración técnica del estado de las viviendas municipales del Ayuntamiento de Murcia

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Servicio de Vivienda

A partir del estado de cada vivienda, el estudio estima un coste de rehabilitación de 1.333.800 euros, en su mayoría en viviendas de El Espinardo y el Infante Juan Manuel, según el siguiente desglose:

Cuadro 31. Resumen por barrios y pedanías de los costes estimados para la rehabilitación de las viviendas sociales del Ayuntamiento de Murcia

Barrios y pedanías	Nº de viviendas en uso	Nº de viviendas pendientes de visita	Nº de viviendas en estado malo o muy malo	Coste de rehabilitación
El Espinardo	368	23	11	541.400,00
Murcia – Infante	325	10	7	437.500,00
El Palmar	61	5	6	61.000,00
La Ñora	44	1	2	60.000,00
Beniaján	41	8	0	28.800,00
Los Ramos	39	5	2	58.700,00
Javalí Nuevo	23	1	0	29.400,00
Aljucer	21	2	1	23.800,00
Resto de pedanías	83	6	2	93.200,00
Totales	1.005	61	31	1.333.800,00

Fuente: Servicio de Vivienda del Ayuntamiento de Murcia

Gestión del parque municipal de viviendas

En el período 2016-2019 el Servicio de Vivienda ha adjudicado en régimen de alquiler 38 viviendas del parque municipal, en aplicación de los procedimientos previstos en el Reglamento municipal que regula el RDV.

Las adjudicaciones se realizaron a las familias que constaban con mayor puntuación en el RDV. El Reglamento municipal exige la acreditación de las circunstancias que otorgan puntuación para ser demandante de vivienda inscrito en el RDV. El expediente de alta es tramitado por el Servicio de Vivienda, incorpora el informe del trabajador social que informa de la situación personal y familiar de la familia demandante, y concluye con un decreto de inscripción de la Concejalía.

La inscripción tiene una validez de tres años, según el artículo 12 del Reglamento del RDV. En el análisis de los registros de demandantes a 15 de enero de 2020 se ha observado que el 27 % de las 987 familias no ha actualizado su información en un periodo superior a tres años, de modo que se habría superado el plazo de validez de la inscripción recogido en el artículo 12 del Reglamento del RDV. El Servicio de Vivienda ha informado de que la baja no se aplica automáticamente, sino que requiere la tramitación de un procedimiento en el que se realiza una notificación a los solicitantes y se concluye con un Decreto de baja del registro, llevándose un retraso en esta materia a consecuencia de la carga de trabajo y la escasez de personal.

Como se ha indicado en el epígrafe II.1.1, relativo al diseño y ejecución de la política pública, resulta insuficiente el número de viviendas disponibles al año en relación con la lista de espera. El Ayuntamiento cuenta con 1.005 viviendas sociales, de las que se libera una media de 9-10 viviendas al año por la finalización de contratos o la regularización de sus ocupaciones. Por otra parte, a 15 de enero de 2020 estaban en lista de espera 987 familias que cumplían los requisitos para la cesión en alquiler.

Asimismo, en algunas ubicaciones es necesario realizar una valoración de la viabilidad de la familia para la adaptación al entorno social de esa comunidad, con el objetivo de evitar su rechazo, lo que añade variables de gran complejidad en la toma de decisiones. Estas circunstancias han sido comprobadas en diversas viviendas de los barrios de El Infante Juan Manuel y el Espinardo en la visita efectuada al municipio en febrero de 2020.

Por otra parte, la principal dificultad del Servicio de Vivienda es impedir la ocupación ilegal de las viviendas en el periodo que media entre su liberación por el anterior ocupante y su adjudicación al nuevo beneficiario. Esta protección se realiza mediante sistemas técnicos de vigilancia y de protección física de las viviendas.

Otra de las dificultades del Servicio de Vivienda es la gestión de los alquileres, labor que es atendida por los propios trabajadores sociales en sus visitas. En 2018 se reconocieron derechos por alquiler por importe de 919.786,97 euros, de los que tan solo se han ingresado 351.973,79 euros (el 38,42 %).

El procedimiento para tramitar las solicitudes de minoraciones de los alquileres y los requisitos exigidos a los inquilinos se regula en el acuerdo de la JGL de 11 de octubre de 2018. En el ejercicio 2018 se solicitaron 78 minoraciones de cuotas de alquiler, que afectaron al 8 % de las viviendas municipales. La intención de esta medida es reducir la morosidad tradicional, incentivando que los inquilinos asuman con el Ayuntamiento un compromiso de pago de unas cantidades asequibles.

Respecto del mantenimiento y reparación de las viviendas, en 2018 el Servicio incurrió en gastos de 403.313 euros -importe que está incluido dentro de los programas presupuestarios 1521 *Promoción y gestión de viviendas de protección pública* y 1522 *Conservación y rehabilitación de la edificación*, que se detallan en el cuadro 31 anterior- de las correspondientes aplicaciones de presupuesto-, lo que supuso una ejecución de tan solo el 36 % del presupuesto. En las visitas realizadas a una muestra de viviendas se ha apreciado que el entorno social de algunos barrios y pedanías se encuentra muy degradado, lo que origina en algunos supuestos, particularmente en El Espinardo, El Infante Juan Manuel y El Palmar, la necesidad de adoptar medidas de vigilancia permanente en las viviendas que han quedado libres, una vez realizadas las reparaciones y rehabilitaciones necesarias con anterioridad a la nueva entrega, para evitar su ocupación ilegal.

Rehabilitación de barrios degradados

Entre las actuaciones de rehabilitación y regeneración de barrios degradados se destacan las realizadas en los ejercicios 2017-2019 en el Barrio de Los Rosales (pedanía de El Palmar), así como en los barrios de El Espinardo e Infante Juan Manuel.

Los tres barrios han sido objeto de una profunda remodelación de calles y plazas públicas.

- El Área de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) de Los Rosales (El Palmar) ha sido cofinanciada por el Ayuntamiento, la Administración del Estado y la CARM, en el marco de los planes estatales de vivienda. La intervención, realizada en dos fases, ha permitido la limpieza de fachadas y sustitución de las cubiertas de tejado de las viviendas del barrio, entre las que se incluyen viviendas del parque municipal, así como la rehabilitación de las plazas públicas y calles peatonales.

Gráfico 19. Imagen de la Plaza de los Limones, en el barrio de Los Rosales



Fuente: fotografía realizada durante la visita en febrero de 2020

- En el barrio de El Infante Juan Manuel el Ayuntamiento ha remodelado las plazas y espacios públicos y se han dotado de parques infantiles e instalaciones deportivas.

Gráfico 20. Imagen de la Plaza de San Benito, en el barrio del Infante Juan Manuel



Fuente: fotografía realizada durante la visita en febrero de 2020

- En el barrio de El Espinardo se ha ejecutado el Plan Urban con el que se han arreglado plazas públicas, se ha dotado un centro de los Servicios Sociales y se han habilitado

locales para actividades sociales. Este plan, con una dotación de 9.402.445,00 euros, ha sido financiado en un 20 % por el Ayuntamiento de Murcia y en el 80 % restante por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Gráfico 21. Imagen de la Calle Madrid, en el barrio de El Espinardo



Fuente: fotografía realizada durante la visita en febrero de 2020

Gráfico 22. Imagen del local social municipal en los bajos de las viviendas sociales (barrio de El Espinardo)



Fuente: fotografía realizada durante la visita en febrero de 2020

En el barrio de El Espinardo se ubican tres edificios de viviendas del extinguido Patronato Francisco Franco que se construyeron en suelos cedidos por el Ayuntamiento y que actualmente son propiedad de la CARM, por cesión del Estado. En la visita realizada en febrero de 2020 se ha comprobado el mal estado de las viviendas y los Servicios Sociales informaron de que los edificios constituyen un foco de marginación social que dificulta la atención primaria de las familias.

Asimismo, se han visitado dos locales del Servicio de Vivienda en los barrios de Los Rosales y de El Infante Juan Manuel, respectivamente, en los que los Servicios Sociales han desarrollado actuaciones complementarias a las de regeneración urbana y residencial. En estos locales se realizan acciones de información a los vecinos sobre los recursos de vivienda disponibles y se impulsa el asociacionismo y la administración de las comunidades de propietarios.

Gráfico 23. Imagen del local del Servicio de Vivienda en el barrio de Los Rosales

Fuente: fotografía realizada durante la visita en febrero de 2020

II.3.2. Ayuntamiento de Cartagena

El SAVI es la unidad administrativa del Ayuntamiento de Cartagena en la que se han centrado los trabajos de fiscalización de este subapartado por ser la encargada de la conservación y mantenimiento del parque municipal de viviendas y de la gestión de sus alquileres. Según este Servicio, el parque estaría constituido por 45 viviendas.

El Servicio de Patrimonio ha relacionado 72 viviendas de propiedad municipal con uso residencial que constan en el Inventario general al cierre del ejercicio 2017, con el siguiente detalle:

- 30 viviendas municipales asignadas a la Concejalía de Servicios Sociales. Son 30 de las 45 viviendas que constan en el registro del SAVI, las otras 15 no figuran en el listado de Patrimonio al haberse adquirido con posterioridad al 31 de diciembre de 2017.
- 42 viviendas municipales procedentes del extinguido Patronato Francisco Franco y respecto de las que el Ayuntamiento desconoce la situación de ocupación.

El SAVI también asume, sin convenio, el mantenimiento y reparaciones urgentes de las 257 viviendas sociales de promoción pública de la CARM. Estas viviendas se distribuyen en cinco grupos o bloques en los siguientes barrios: tres grupos de 112, 58 y 28 viviendas en la Barriada Virgen de la Caridad; 52 viviendas en la Urbanización Mediterráneo, y 7 viviendas en la Diputación de La Palma.

En el presupuesto municipal no existe una partida presupuestaria específica para el SAVI, sino que se engloba en el presupuesto de la Concejalía de Servicios Sociales en la Partida de Gastos de Servicios Sociales, en su Área de Gasto de Protección y Promoción Social, Programa Social, apartado de Asistencia Social. Se consignan los siguientes créditos en el periodo 2017-2018 en el programa de gastos 2312 Viviendas sociales municipales:

Cuadro 32. Ejecución de los programas de gasto de conservación y mantenimiento del parque de viviendas sociales de Cartagena. Ejercicios 2017-2018.

(cifras en euros)

Programas presupuestarios	2017		2018	
	CD	ORN	CD	ORN
Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios	43.000	15.342	137.164	68.613
Capítulo 6. Inversiones reales	187.098	94.540	210.000	131.446
Total	230.098	109.882	347.164	200.059

Fuente: Ayuntamiento de Cartagena

Gestión del parque municipal de viviendas

El SAVI se encarga de gestionar la adjudicación de las viviendas del parque municipal mediante el procedimiento establecido en la ordenanza municipal reguladora del RDV aprobada en 2018. La primera adjudicación bajo este procedimiento se produjo en 2019 y afectó a 15 viviendas, doce de ellas de nueva incorporación al parque de alquiler social.

Con anterioridad a esta modificación se gestionaban las viviendas sociales aplicando criterios de prioridad en función de las situaciones de emergencia que iban surgiendo. A partir de la ordenanza de 2018 se establece un nuevo procedimiento con criterios baremados que objetiviza las adjudicaciones. Este nuevo procedimiento determina un precio genérico de alquiler de 100 euros mensuales, si bien se aplican rebajas para las familias con problemas de liquidez. El contrato de alquiler se acompaña de un compromiso social, que ha de ser firmado por el arrendatario de la vivienda municipal, y de un seguro de vivienda.

Los ingresos en 2018 fueron de 9.100 euros y se imputaron al concepto 541 “alquileres”. La gestión cobratoria se realiza por el personal de los Servicios Sociales que realiza el seguimiento de las familias.

Las viviendas sociales municipales se ubican en distintos barrios del municipio, siguiéndose la práctica de integrar a las familias beneficiarias en edificios con propietarios privados, para evitar la creación de núcleos residenciales estigmatizados, si bien este objetivo no se logra en algunos casos.

En las visitas realizadas en octubre de 2019 se realizó un recorrido por los entornos de diez ubicaciones de las viviendas municipales y de la CARM y se visitó una vivienda de las recientemente adjudicadas.

- La vivienda visitada en el Urbanización Mediterráneo (Calle Diamante 45) presentaba un buen estado, así como el entorno del barrio. La misma impresión se obtuvo del entorno de cuatro viviendas ubicadas en los barrios de José María de la Puerta (dos viviendas en las calles Brunete, Guadalete) y de Cuatro Santos (dos viviendas en las calles Océano Pacífico y Mar Báltico).
- Diez viviendas proceden de antiguas viviendas de profesores rehabilitadas en las pedanías Estrecho (6 viviendas) y Los Belones (4 viviendas) que se han incorporado al parque municipal de alquiler social, manteniendo asimismo buen estado.

Gráfico 24. Edificio de cuatro viviendas sociales y comedor social en la pedanía de Los Belones (Cartagena)

Fuente: fotografía realizada durante la visita en febrero de 2020

- En Lo Campano, uno de los barrios más deteriorados del municipio, se ubican viviendas antiguas provenientes de otros servicios municipales, cuya gestión ha pasado a ser competencia del SAVI, aunque este servicio desconoce quiénes son sus ocupantes a pesar de haber realizado las siguientes gestiones.

El SAVI ha intentado contrastar la propiedad de estas viviendas comparando el catastro con el Registro de la Propiedad y visitando a sus ocupantes. El servicio municipal únicamente ha logrado determinar la ocupación del 25 % de las viviendas y según la información del catastro solamente el 27 % de las viviendas son de titularidad municipal; en el resto se indica una titularidad de organismos extintos -se trata de viviendas de procedencia muy antigua- o de particulares.

Finalmente, el Ayuntamiento de Cartagena ha informado de la precaria situación de las viviendas del antiguo Patronato Francisco Franco. El Servicio de Patrimonio indica que se trata de una promoción pública realizada en 1956, con la participación del Ayuntamiento en la cesión de los terrenos municipales, constando todavía alguna de estas viviendas en el inventario municipal. El resto fueron vendidas a propietarios particulares o son de titularidad pública, desconociéndose en todo caso quienes son sus actuales ocupantes.

Rehabilitación de barrios degradados

En la visita realizada en octubre de 2020 se realizó un recorrido con personal del SAVI por algunos de los barrios más deteriorados del municipio en los que se ubican algunas viviendas municipales y una mayoría de las viviendas de la CARM.

En la fiscalización se ha constatado la situación de precariedad de algunas zonas de los barrios Virgen de la Caridad (Las 600) y el grave deterioro del barrio de Lo Campano.

Gráfico 25. Calle del barrio de Lo Campano (Cartagena)

Fuente: fotografía realizada durante la visita en octubre de 2020

Las actuaciones municipales se han dirigido a la realización de reparaciones puntuales en edificios y viviendas para garantizar las condiciones de seguridad, y, fundamentalmente, a la atención primaria de las familias por parte de los Servicios Sociales.

En la visita también se recorrieron los barrios de Villalba, donde se comprobó la realización de actuaciones recientes de regeneración de los espacios y mobiliario públicos en un barrio residencial con origen en la promoción pública, y de Los Mateos, en los que se informó de la dotación de infraestructuras básicas de calles y abastecimientos a partir de un proceso de regularización de viviendas que se construyeron ilegalmente en la parte alta del cerro.

II.3.3. Ayuntamiento de Lorca

El parque principal de viviendas sociales del municipio es propiedad de la CARM y cuenta con 87 viviendas. El Ayuntamiento de Lorca se encarga de su mantenimiento y conservación y del cobro de los alquileres sociales. Estas viviendas se ubican en los barrios de San Cristóbal (57 viviendas), San Pedro (19 viviendas) y San Fernando (11 viviendas modulares).

Además, los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Lorca se encargan de la gestión de las adjudicaciones de las viviendas sociales de un parque municipal muy pequeño y dedicado a situaciones de emergencia. Su conservación y mantenimiento se realizan en colaboración con el Servicio de Patrimonio, aunque en la fiscalización se ha comprobado que ambos Servicios manejan listados de viviendas sociales distintos, incompletos y no actualizados, como a continuación se expone:

El parque de viviendas sociales del Ayuntamiento de Lorca está constituido, según los Servicios Sociales, por 19 viviendas -trece viviendas propias y seis alquiladas-, todas ellas ubicadas en barrios del casco urbano de la ciudad, bajo la fórmula de cesión en precario para atender situaciones de emergencia social. Una de las trece viviendas propias adscritas a la atención primaria se encuentra pendiente de rehabilitación, por lo que las viviendas propias que están operativas son doce.

Además, los Servicios Sociales han informado de que anteriormente dispusieron de otras seis viviendas que se declararon en ruina por el terremoto y que han sido derribadas, utilizándose actualmente cuatro de estos seis solares como aparcamientos.

Gráfico 26. Parking construido en el solar de una vivienda municipal derruida (Calle Moriscos 3, 5 y 7). Ejemplo de actuación de ensanche en los barrios altos



Fuente: fotografía realizada durante la visita en octubre de 2019

Por otra parte, el Servicio de Patrimonio ha facilitado dos relaciones: una en la que constan 22 propiedades municipales del Inventario General, bajo la denominación genérica de vivienda o casa, sobre las que no consta información de su destino y otra en la que constan 8 viviendas del extinto Consejo Municipal de Servicios Sociales, que, a raíz de la revisión de la documentación realizada durante el transcurso de la presente fiscalización, se han incorporado al inventario general.

La conciliación entre las viviendas en propiedad del listado de Servicios Sociales (13 viviendas) y las de la relación del Servicio de Patrimonio (30 viviendas) arroja los siguientes resultados:

- El inventario general municipal no incluye ocho viviendas comunicadas por los Servicios Sociales.
- Por el contrario, el inventario incluye 25 viviendas distintas de las relacionadas por los Servicios Sociales:
 - o Siete de estas 25 viviendas no existen por haber sido demolidas y otra ha sido objeto de permuta, por lo que no deberían constar en el Servicio de Patrimonio. En cuatro de ellas existen aparcamientos públicos.
 - o El Servicio de Patrimonio desconoce el uso que se está dando a otras nueve viviendas.
 - o La situación de las ocho viviendas restantes es la siguiente (lo que ha sido comprobado en visitas efectuadas a cinco de ellas): una ha sido anexionada a la Casa de la Mujer, otra al Centro Cultural, otras cuatro viviendas se dedican a un uso social (una a centro de menores, dos están ocupadas por familias y otra a usos sociales genéricos), otra se encuentra sin ocupar y en muy mal estado y una última vivienda no ha sido localizada en la visita efectuada, encontrándose una plaza pública en su lugar.

El principal resultado de las comprobaciones es que el inventario está desactualizado, ya que no recoge la situación de las viviendas demolidas y otras que han sido rehabilitadas y destinadas a otros usos distintos al de vivienda, así como numeraciones de viviendas que han sido modificadas por una nueva ordenación de las calles.

Además, en la visita recorrido se constató que el estado de algunas de estas viviendas era deficiente y que se ubicaban en zonas de difícil accesibilidad por la pronunciada pendiente, entre el castillo y el casco histórico. Los Servicios Sociales han informado de que el origen de estas viviendas son infraviviendas construidas ilegalmente en terrenos no urbanizables y que se han ido reformando para facilitarles condiciones de habitabilidad y, posteriormente, se han ido regularizando.

El Ayuntamiento de Lorca no ha facilitado el detalle solicitado sobre los créditos disponibles y los gastos ejecutados en los ejercicios 2017 y 2018 para la conservación y mantenimiento de las viviendas sociales.

Gestión del parque municipal de viviendas

Como se ha indicado, las viviendas sociales municipales se destinan a familias en situación de emergencia social, lo que motiva que su gestión se atribuya a los Servicios Sociales. Por consiguiente, los criterios aplicados en las adjudicaciones se fundamentan en los estudios realizados sobre las familias atendidas, a las que se buscan soluciones habitacionales en el conjunto de recursos disponibles, ya sean viviendas propias o de la CARM, alquileres en viviendas privados, casas de acogida de instituciones o asociaciones sin ánimo de lucro, etc.

Los Servicios Sociales han manifestado que su principal dificultad es tener disponibilidad de viviendas en régimen de alquiler, por lo que se está trabajando en un proyecto para el fomento del arrendamiento de viviendas privadas sin uso.

En cuanto a las actuaciones llevadas a cabo en relación con las infraviviendas o viviendas de difícil accesibilidad, el Servicio ha indicado que se atienden las necesidades más acuciantes, ya que el presupuesto del que disponen es muy limitado.

Rehabilitación de barrios degradados

Los Barrios altos de San Juan, Santa María y San Pedro fueron construidos con falta de cimentación, lo que ha ocasionado frecuentemente desplomes de viviendas a causa de las fuertes lluvias. Esta situación motivó que el Ayuntamiento asumiese su rehabilitación, mediante una iniciativa urbana para los barrios altos de Lorca.

Gráfico 27. Mapa de las zonas de actuación de la iniciativa urbana para los barrios altos de Lorca



Fuente: Ayuntamiento de Lorca

Con posterioridad al terremoto, que también afectó a estos barrios, el Ayuntamiento ha dirigido sus actuaciones a crear zonas de ensanche y ajardinadas y a dotar de nuevas infraestructuras en calles y plazas. Asimismo, se están realizando rehabilitaciones en viviendas privadas con cargo al presupuesto municipal mediante negociaciones con los propietarios.

III. CONCLUSIONES

Los principales resultados de esta fiscalización son los siguientes:

EN RELACIÓN CON EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A FACILITAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA ADECUADA Y DIGNA A LA POBLACIÓN RESIDENTE EN EL MUNICIPIO, SU IMPACTO EN RELACIÓN CON LA PREVISIÓN DE RESULTADOS DEFINIDA EN LOS PLANES, Y LA CONSIDERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y DE IGUALDAD DE GÉNERO (Subapartado II.1)

1. La Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia (LVRM) atribuye competencias en materia de vivienda a las Administraciones locales, si bien su margen de actuación queda supeditado al despliegue competencial adoptado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) y al marco de coordinación y cooperación establecido por esta.

En el periodo 2016-2019 el Gobierno de la CARM no desarrolló una política de promoción pública de viviendas protegidas, centrando su actuación en la gestión de las líneas de ayudas del plan estatal de vivienda, por lo que las políticas públicas que pudieran desarrollar los municipios no resultaron condicionadas por la autonómica.

El Gobierno de la CARM no ha formalizado convenios con los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena en materia de vivienda. La CARM ha otorgado ayudas y ha suscrito convenios con el Ayuntamiento de Lorca relacionados con las actuaciones de reparación de los graves daños producidos en las viviendas de este municipio por los terremotos del 11 de mayo de 2011.

Las actuaciones en materia de vivienda desarrolladas por los tres niveles de administración en España se orientan hacia el fomento del alquiler frente a la concesión de ayudas para la adquisición de viviendas, libres o protegidas. Sin embargo, y a pesar de ser la vocación general en las diferentes intervenciones públicas, ninguno de los planes de alquiler implementados en los Ayuntamientos fiscalizados ha logrado los objetivos que se habían previsto, quedando muy alejados de las estimaciones iniciales.

2. Ninguno de los tres Ayuntamientos ha implementado una política pública global en el ejercicio de la competencia propia de promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, atribuida en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), concibiendo ésta como un conjunto de actuaciones vinculadas entre sí y basadas en un análisis sobre la situación que se quiere modificar, con una planificación previa, asignación específica de recursos, elección de actuaciones enmarcadas en decisiones estratégicas y elaboración de indicadores que permitan medir los resultados; sin perjuicio de que en todos los casos se han llevado a cabo diversas intervenciones en el marco de la competencia que se analiza.

Los tres Ayuntamientos carecen de un plan municipal de vivienda.

Tampoco han dispuesto de información completa sobre la demanda de vivienda existente en su municipio, así como de estudios con el alcance necesario para la planificación de una política pública en la materia.

No obstante, los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena han realizado actuaciones parciales en este sentido; en el primero de ellos se estimó que el 43 % de las familias que estaban en búsqueda activa de vivienda en el municipio se encontraban en riesgo de exclusión residencial y el realizado por el Ayuntamiento de Cartagena puso de manifiesto que 578 personas –el 88 % de ellas empadronadas en la localidad– se encontraban en 2018 en situación de exclusión residencial.

Los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena han realizado varias actuaciones directamente vinculadas con las personas en riesgo de exclusión residencial, disponen de una estructura de servicios municipales especializados en la materia y también han puesto en marcha planes piloto para el fomento del alquiler privado. En el Ayuntamiento de Lorca las intervenciones se han centrado en la reconstrucción de la ciudad como consecuencia de los seísmos sufridos en 2011.

3. La LVRM creó el Registro de Demandantes de Vivienda de la Comunidad Autónoma, que exige la inscripción para el acceso a la adquisición o arrendamiento de una vivienda protegida –pública o privada–. En 2018 el número de personas inscritas con residencia en los municipios de Murcia, Cartagena y Lorca era de 80, 17 y 2 solicitantes, respectivamente, cifras que no representan la demanda de vivienda protegida en los municipios, pues responden a solicitudes concretas respecto de las últimas promociones privadas de vivienda protegida.

A su vez, los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena gestionan registros de demandantes de vivienda en los que constan datos de la composición de las unidades familiares y cuya finalidad es disponer de censos de las personas solicitantes de viviendas públicas municipales en venta, alquiler o cesión de uso, no exigiéndose su inscripción para acudir a promociones privadas de vivienda protegida, siendo, por tanto, diferente la naturaleza y finalidad de los registros de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos, sin que exista vinculación entre ellos.

4. En el periodo 2016-2019 los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena no realizaron promoción pública de viviendas protegidas. Tampoco existen planes para la utilización del patrimonio público del suelo en la promoción pública o privada de vivienda protegida.

El Ayuntamiento de Lorca ha llevado a cabo una promoción pública de vivienda protegida en uno de los barrios derruidos a consecuencia del terremoto.

5. Los Ayuntamientos han provisto soluciones habitacionales a través de la gestión de los parques de viviendas sociales –que se adjudican en régimen de alquiler–, de otras ayudas al alquiler a los colectivos en riesgo de exclusión residencial y de las redes de asistencia primaria de los Servicios Sociales en colaboración con entidades sin ánimo de lucro, con el objetivo de atender a las familias con menos ingresos económicos que tienen dificultades para acceder al mercado de alquiler en sus municipios.

En las tres entidades analizadas la oferta de viviendas públicas y privadas resulta escasa, pese a que existe un volumen significativo de viviendas privadas vacías que no salen al mercado, lo que origina una elevación de los precios del alquiler.

Los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena han puesto en marcha sus primeros planes de fomento del alquiler privado, en los que se ofrece a los propietarios particulares de viviendas asesoramiento jurídico y un seguro de cobertura frente a impagos y actos vandálicos que han tenido una baja respuesta en los ejercicios 2018 y 2019. Ambas entidades justifican la falta de cumplimiento de los objetivos previstos por la combinación de una insuficiente dotación de recursos y la falta de estrategias adecuadas de comunicación, sin cuestionar la adecuación del diseño de los planes.

6. Los tres ayuntamientos cuentan con sociedades mercantiles municipales con competencias en materia urbanística y en la promoción de vivienda de protección pública –en Murcia, la Sociedad Urbanizadora Municipal, S.A (URBAMUSA), en Cartagena, Casco Antiguo de Cartagena, S.A. y en Lorca, Suelo y Viviendas de Lorca, S.A. (SUVILORSA)–. Ninguna de estas sociedades ha desarrollado estas actividades en el periodo 2016-2019.

7. Por lo que se refiere al grado de implementación de una política de sostenibilidad medioambiental en estos municipios en relación con el concepto de ciudad sostenible, los tres Ayuntamientos se adhirieron a la Agenda 21 Local, lo que suponía el compromiso a participar en las actividades locales propuestas y de elaborar un Plan de Acción Ambiental con las líneas estratégicas y los programas de actuación.

Los Ayuntamientos de Murcia y Lorca elaboraron el Plan de Acción Ambiental, que constituye la hoja de ruta a seguir por la entidad e integra las actuaciones y los proyectos de acuerdo con la priorización establecida. Ambos Ayuntamientos llevaron a cabo algunas medidas concretas medioambientales que se preveían en el mismo.

El Ayuntamiento de Cartagena no desarrolló actuaciones de planificación de sus políticas de protección del medio ambiente, por lo que el compromiso adquirido fue suspendido durante las primeras etapas de su implantación, quedando sin valor el diagnóstico inicial realizado y los recursos empleados para ello.

8. Los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena incluyeron desglose de género en los estudios que realizaron en relación con las necesidades de vivienda en su población. Además, en ambos municipios se otorgan puntuaciones específicas a las mujeres inscritas en el registro de demandantes de vivienda que son víctimas de violencia de género, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como también a las familias monoparentales, que normalmente, están formadas por una mujer con hijos a su cargo. El Ayuntamiento de Lorca ha quedado al margen de este análisis al no haber elaborado estudios de vivienda ni disponer de RDV.

EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS PARA LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA Y LA UTILIZACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO AFECTADO A TAL FINALIDAD, ASÍ COMO LA LEGALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LA ADECUADA CONTABILIZACIÓN Y REGISTRO DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO (Subapartado II.2)

9. De los tres Ayuntamientos analizados, únicamente el de Murcia registra de forma separada los bienes integrantes de su PPS en el Inventario general de bienes, conforme dispone el artículo 229.3 de la LOTURM; no dan cumplimiento al mismo los Ayuntamientos de Cartagena y Lorca.

El Ayuntamiento de Cartagena está llevando a cabo en 2020 un proceso de regularización de los bienes que integran el PPS a fecha de 31 de diciembre de 2017 –fecha de última rectificación de inventario–. El 2 de marzo de 2020 fue aprobado por la Junta de Gobierno Local, quedando aplazada su aprobación definitiva por el Pleno a consecuencia del estado de alarma decretado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

10. Las fechas a las que se refieren las últimas rectificaciones de los Inventarios generales de bienes aprobados por los respectivos Plenos municipales en cada una de las tres entidades son las siguientes: Murcia 2016, Cartagena 2017 y Lorca 2003, incumpliendo en los tres casos el artículo 33.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (REBEL), que establece la obligación de verificar el inventario anualmente, lo que también supone una debilidad en el control de la gestión de los bienes y derechos de la entidad y, en particular, del PPS.

Además, ni en Murcia ni en Lorca se llevaron a cabo, ni en 2015 ni en 2019, el acto de comprobación del inventario cuando se renovó la Corporación tras las elecciones habidas en estos dos años, incumpliendo el mandato establecido en el artículo 33.2 del REBEL que determina la verificación siempre que se renueve la Corporación con objeto de deslindar las responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros salientes y, en su día, para los

entrantes. En el Ayuntamiento de Cartagena se realizó el acto de comprobación en 2019 pero no en 2015.

11. Los tres Ayuntamientos analizados dan cumplimiento al artículo 8.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en lo que se refiere a la publicación en su portal de transparencia de los bienes inmuebles municipales; el Ayuntamiento de Murcia es el único que especifica la situación del PPS municipal. No obstante, la información publicada es referida a ejercicios anteriores con el siguiente detalle: Murcia a 2016, Cartagena a 2017 y Lorca a 2014.
12. El registro contable de los bienes integrantes del PPS en los tres Ayuntamientos fiscalizados no refleja la imagen fiel de esta masa patrimonial. Además, ninguna de las tres entidades tiene conciliadas las cifras de inventario de estos bienes con su saldo contable a 31 de diciembre de 2018:
 - En el Ayuntamiento de Murcia los bienes del PPS inventariados datan de 2016 y ascienden a 314 parcelas y 201.995.183,48 euros. La entidad ha informado que existen diecisiete altas y ocho bajas pendientes de inventariar por lo que a 31 de diciembre de 2018, estaría constituido por 323 parcelas y 211.233.748,13 euros; no obstante, estos datos no han sido sometidos a aprobación plenaria, por lo que podrían verse modificados.

El saldo contable de estos bienes a la finalización del ejercicio 2018 asciende a 174.101.563,26 euros, por lo que presenta una diferencia de 37.132.184,87 euros con el valor que debería constar en inventario según se ha señalado (211.233.748,13).

Esta diferencia no ha podido ser analizada puesto que el saldo contable no está detallado por elementos y no existe conexión entre las aplicaciones de contabilidad y de gestión patrimonial; no obstante, en las cuentas anuales de 2018 no se recogieron ni las altas y bajas incluidas en la rectificación de 2016, ni tampoco las operaciones de reclasificación ni las cesiones realizadas durante los ejercicios 2017 y 2018, cuyo valor en inventario ascendió a 259.869 euros. Únicamente se registraron tres enajenaciones de parcelas realizadas en estos dos ejercicios que, además, fueron dadas de baja en contabilidad por su importe de venta (2.307.549,48) en lugar de por el valor en inventario de estos bienes, que ascendía a 1.148.861 euros.

- En el Ayuntamiento de Cartagena el PPS municipal, según la información derivada del inventario pendiente de aprobación por el Pleno²⁶ está constituido, a 1 de enero de 2018, por 103 parcelas valoradas en 36.789.469 euros, a las que, al menos, se deberían añadir para obtener la información a 31 de diciembre de 2018, catorce parcelas adquiridas por el Ayuntamiento en 2018 en el sector de El Hondón, que fueron valoradas en 500.000 euros.

Además, la sociedad Casco Antiguo de Cartagena, S.A. dispone de 57 parcelas (30.574 metros cuadrados y una valoración de 19.843.813 euros) con destino previsto para la construcción residencial que deberían integrarse en el PPS municipal, en tanto la sociedad se constituyó como un instrumento del Ayuntamiento de Cartagena para la gestión del PPS municipal y ha sido beneficiaria de expropiaciones que ha ejecutado por cuenta del Ayuntamiento y que tienen por destino previsto la edificación residencial.

El Ayuntamiento de Cartagena no recoge en las cuentas de 2018 el detalle de los bienes de su PPS en el epígrafe de balance V. Patrimonio Público del Suelo, sino que estos bienes se agregan a los que conforman el conjunto de Inmovilizaciones materiales que se reflejan en el

²⁶ En el trámite de alegaciones la Alcaldesa del Ayuntamiento de Cartagena ha informado que, en sesión de 30 de julio de 2020, el Pleno municipal ha aprobado de forma definitiva la constitución del inventario separado del Patrimonio Municipal del Suelo.

Epígrafe II del Balance. Además, no se identifica el valor de cada uno de los elementos del inventario.

- El Ayuntamiento de Lorca no conoce los bienes de su inventario que integran el PPS municipal. El Servicio de Patrimonio ha facilitado 55 fichas de parcelas inventariadas que tendrían su origen en adquisiciones derivadas de actuaciones de transformación urbanística o nueva edificación, constando en 44 de ellas un destino de uso residencial, con una superficie de 10.992,59 metros cuadrados y una valoración de 2.278.509 euros. No obstante, al no constar esta calificación en un inventario aprobado por la Corporación, no se ha podido tener evidencia de que se sean la totalidad de las parcelas que pudieran integrar el PPS municipal.

Las cuentas anuales del ejercicio 2018 del Ayuntamiento de Lorca tampoco recogen información sobre la valoración del PPS. En el epígrafe V. Patrimonio Público del Suelo del Balance consta un saldo de 156.405,27 euros que data de ejercicios muy antiguos y cuyo origen el Ayuntamiento desconoce.

13. Respecto de los ingresos en metálico provenientes de la enajenación de inmuebles y de la percepción en dinero de cuotas de aprovechamientos urbanísticos que forman parte del PPS municipal, únicamente el Ayuntamiento de Murcia, que registraba al cierre del ejercicio 2018 en su contabilidad 35.055.886,34 euros por este concepto como financiación afectada, aparta estos recursos del circuito de financiación general de la entidad, permitiendo verificar su destino a los fines establecidos en el artículo 229.1 de la LOTURM.

Los Ayuntamientos de Cartagena y Lorca no prevén un control del origen de los ingresos procedentes de la enajenación de los bienes del PPS ni de la percepción en dinero de cuotas de aprovechamientos urbanísticos. No obstante, se ha comprobado la ausencia de registros de monetarizaciones y de enajenaciones de suelo que pudieran formar parte del PPS, salvo la venta por el Ayuntamiento de Cartagena de una parcela por importe de 266.924,26 euros, los cuales no han sido integrados en el PPS municipal.

14. El análisis del control del destino aplicado al patrimonio público del suelo y la legalidad de las operaciones ha puesto de manifiesto un deficiente control del destino a los fines de interés social establecidos en el art 229.1 de la LOTURM:

- El Ayuntamiento de Murcia ha enajenado en el periodo 2017-2019 tres parcelas por importe conjunto de 2.965.722 euros, siendo su valor en inventario de 1.148.881 euros. Los acuerdos de la Junta de Gobierno Local de aprobación de los expedientes de venta no concretaron el destino de las parcelas, sino que se indicó que los ingresos obtenidos por dichas enajenaciones se destinarían a alguno de los fines de interés social establecidos en el art 229.1 de la LOTURM, para lo cual, estos ingresos fueron apartados del circuito general de financiación de la entidad.

Una de las parcelas vendidas se destinó a la promoción privada de vivienda protegida y el Ayuntamiento no ha realizado el seguimiento del destino de las parcelas enajenadas, aunque se ha comprobado que la CARM ha otorgado la calificación correspondiente.

En el ejercicio 2018 el Ayuntamiento presupuestó 116 proyectos financiados con ingresos del PPS con unos créditos de 29.939.775 euros, reconociéndose obligaciones en 53 de ellos por 5.659.164 euros, el 19 % de los créditos disponibles. Solo uno de los 53 proyectos –135.639,71 euros–, fue gestionado por el Servicio de Vivienda.

La información facilitada por la entidad en relación con la asignación de la financiación afectada del PPS a los proyectos de gasto no permite establecer una vinculación entre los ingresos del PPS y los fines sociales recogidos en los artículos 229.1 de la LOTURM y 52.1 del TRLSRU, según la interpretación que de *otros usos de interés social* viene haciendo el

Tribunal Supremo, apreciándose una debilidad en el control del destino de la financiación afectada.

- El Ayuntamiento de Cartagena ha realizado únicamente la venta de una parcela integrante del PPS por importe de 266.924,26 euros, respecto de la que el Ayuntamiento, durante el trámite de alegaciones, ha remitido documentación justificativa del destino aplicado: 75.424,26 euros fueron destinados a financiar parte de la adquisición de las parcelas de El Hondón y el resto se transfirió a la sociedad municipal Casco Antiguo de Cartagena, S.A. Este ingreso no se incluyó en el PPS municipal, ni por lo que se refiere a las parcelas de El Hondón, que no se han integrado en el PPS, ni la parte transferida a la Sociedad, puesto que su patrimonio no forma parte del PPS municipal.
- Respecto del Ayuntamiento de Lorca, la ausencia de registros del PPS ha impedido comprobar si los bienes que pudieran formar parte del mismo se dedican a los destinos previstos en la normativa, lo que ha supuesto una limitación al alcance, en tanto no resulta posible concluir, en relación con el Ayuntamiento de Lorca, respecto del objetivo previsto en la fiscalización relativo a la utilización del patrimonio público del suelo para las finalidades previstas.

EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE REGISTRO, PROTECCIÓN, CONTROL Y CONSERVACIÓN DEL PARQUE MUNICIPAL DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y VERIFICAR LA ADECUACIÓN A LA LEGALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SU ALQUILER (Subapartado II.3)

15. El examen de la gestión del parque municipal de viviendas en cada uno de los tres municipios analizados ha puesto de manifiesto una insuficiente disponibilidad de viviendas para atender a los colectivos más necesitados, así como deficiencias en su control:
- El parque municipal de viviendas del Ayuntamiento de Murcia está constituido por 1.005 viviendas, todas ellas ocupadas en la modalidad de alquiler social. La lista de espera es de 987 familias inscritas en el RDV municipal, y el ritmo al que se producen las adjudicaciones es una vivienda al año por cada 100 demandas con necesidad acreditada.

Esta insuficiencia provoca que las familias se encuentren en situaciones de gran emergencia por factores económicos, personales y sociales, que son atendidas con otros recursos municipales –ayudas al alquiler, atención de los Servicios Sociales, etc.– y de otras Administraciones.

El Ayuntamiento también dispone de un edificio de 21 viviendas que se encuentran vacías y sujetas a medidas de seguridad para evitar su ocupación ilegal, su entrada en uso está pendiente de que se ponga en marcha el plan de alquiler al que están afectadas. También se hace cargo desde 1997 de la administración, conservación y cobro de los alquileres de 36 viviendas propiedad de la CARM en virtud de convenio suscrito entre ambas Administraciones que no ha sido modificado ni actualizado desde su firma en 1997.

Además, en el barrio de El Espinardo se ubican tres edificios de viviendas del extinguido Patronato Francisco Franco que son propiedad de la CARM. Estas viviendas se encuentran en avanzado estado de deterioro y constituyen un foco de marginación social, lo que dificulta las labores de los Servicios Sociales y de las que el Ayuntamiento desconoce la situación de ocupación.

- En el Ayuntamiento de Cartagena el parque municipal lo componen 45 viviendas destinadas al alquiler, todas ellas ocupadas, mientras que el número de familias en lista de espera inscritas en el RDV de Cartagena es de 106. El Ayuntamiento, a pesar de haber realizado gestiones con el Catastro y con el Registro de la Propiedad, desconoce la ocupación de

algunas de las viviendas situadas en el barrio de Lo Campano, y en parte de las mismas, consta un propietario distinto al Ayuntamiento en el Registro de la Propiedad.

La adjudicación se realiza mediante el procedimiento establecido en la ordenanza municipal reguladora del RDV aprobada en 2018. La primera entrega de viviendas bajo este procedimiento se produjo en 2019 y afectó a 15 familias. Con anterioridad a esta modificación se gestionaban las viviendas sociales aplicando criterios de prioridad en función de las situaciones de emergencia que iban surgiendo.

El Ayuntamiento de Cartagena asume, sin que se haya formalizado un convenio, el mantenimiento de 257 viviendas sociales de promoción pública de la CARM.

Las viviendas municipales constan en el Inventario de la entidad con excepción de quince que fueron adquiridas con posterioridad al 31 de diciembre de 2017, fecha de la última rectificación de inventario.

- El parque municipal de viviendas de Lorca cuenta con diecinueve viviendas, trece propias y seis alquiladas; no obstante, tres de las viviendas propias se encuentran pendientes de rehabilitación o reconstrucción y no están operativas. Las viviendas se ceden en precario para atender situaciones de emergencia social, es decir, sin contraprestación en forma de alquiler.

El parque principal de viviendas sociales del municipio es propiedad de la CARM y cuenta con 87 viviendas. El Ayuntamiento de Lorca se encarga de su mantenimiento, conservación y del cobro de los alquileres sociales sin que se haya formalizado ningún convenio.

No se conoce la demanda potencial de viviendas en tanto el Ayuntamiento no dispone de registro de demandantes y no utiliza el RDV de la CARM como fuente de información.

Las viviendas municipales no se recogen adecuadamente en el Inventario de la entidad, que no refleja la situación de las viviendas demolidas y otras que han sido rehabilitadas y destinadas a otros usos distintos al de vivienda, ni actualizaciones de direcciones modificadas por una nueva ordenación de las calles.

16. Respecto de la conservación y mantenimiento de las viviendas municipales, se concluye lo siguiente:

- El Ayuntamiento de Murcia contaba en 2018 con unos créditos disponibles para esta tarea de 6.491.241 euros; si bien, se reconocieron obligaciones por 2.546.629 euros. El Ayuntamiento ha explicado la baja ejecución por la tardía aprobación del presupuesto municipal de 2018 y el tiempo de demora para la obtención de la financiación de las inversiones.

En el periodo fiscalizado se llevaron a cabo trabajos de regularización del parque de viviendas, resultando que en el 15 % de los casos había situaciones irregulares en su ocupación –falta de firma del contrato, personas fallecidas que se mantenían como titulares del contrato, cambios de titularidad no comunicados, etc.– y que el 81 % de las familias mantenía deudas con el Ayuntamiento.

También se realizó una valoración técnica del estado de las viviendas, resultando que el 18 % de las mismas tenían un estado calificado como regular y el 4% malo o muy malo. El coste de rehabilitación se valoró en 1.333.800 euros.

Entre las actuaciones de rehabilitación y regeneración de barrios degradados las más importantes fueron las realizadas en el Barrio de Los Rosales, El Espinardo e Infante Juan Manuel. Algunas de estas actuaciones han sido cofinanciadas por la Administración General del Estado, la CARM y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

- En el Ayuntamiento de Cartagena los créditos definitivos asignados al programa de gastos de viviendas sociales en 2018 fueron de 347.164 euros, de los cuales se reconocieron obligaciones por 200.059 euros.

Las actuaciones municipales se han dirigido a la realización de reparaciones en edificios y viviendas para garantizar las condiciones de seguridad. También se han realizado algunas actuaciones puntuales de regeneración de espacios y mobiliario público en barrios especialmente deteriorados.

- El Ayuntamiento de Lorca no ha informado de los créditos disponibles y los gastos ejecutados en 2018 para la conservación y mantenimiento de las viviendas sociales, que se realiza en colaboración con el Servicio de Patrimonio.

Se han llevado a cabo tareas de reparación y rehabilitación fundamentalmente en infraviviendas –algunos barrios fueron contruidos con falta de cimentación, lo que ocasiona frecuentes desplomes de viviendas a causa de las fuertes lluvias de la zona– y viviendas de difícil accesibilidad. El Ayuntamiento ha informado de que se atienden las necesidades más acuciantes, ya que el presupuesto del que disponen es muy limitado.

IV. RECOMENDACIONES

A la vista de lo expuesto a lo largo de este proyecto de Informe, y con la finalidad de contribuir a superar las debilidades y deficiencias puestas de manifiesto y a mejorar los procedimientos en relación con la competencia de promoción y gestión de la vivienda de protección pública, así como favorecer el acceso a la vivienda a los colectivos más desfavorecidos, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Se recomienda la colaboración y cooperación entre los tres niveles de la Administración española —estatal, autonómico y local— para el diseño e implantación de políticas públicas que favorezcan el desarrollo de planes de alquiler de viviendas públicas y privadas, y se incentive la salida al mercado de viviendas desocupadas.
2. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia debería establecer mecanismos de cooperación y coordinación con los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma y, en especial, de Murcia, Cartagena y Lorca para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en sus respectivas intervenciones en materia de vivienda, facilitando el intercambio de la información que opera en los registros de demandantes de vivienda operativos en cada una de estas entidades, así como en relación con los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo y con los planes de vivienda de protección pública.
3. Los Ayuntamientos fiscalizados y la CARM deberían continuar y culminar los trabajos de regularización de las viviendas sociales, identificar las situaciones de ocupación irregular y solventarlas.

En relación con las viviendas públicas de la CARM que gestionan los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, deberían formalizarse los correspondientes convenios que determinen las respectivas responsabilidades y obligaciones en el mantenimiento y conservación de las viviendas.

4. Se recomienda a los ayuntamientos que realicen análisis de las necesidades habitacionales de su municipio, de forma que sea posible la elaboración de planes de vivienda dotados con asignación suficiente de recursos personales y presupuestarios e indicadores que permitan medir los resultados obtenidos.
5. Los Ayuntamientos deberían coordinar las actuaciones de los servicios encargados de la gestión del patrimonio y de la contabilidad, a los efectos de que cualquier acto con incidencia patrimonial formalmente adoptado sea conocido por al área de la contabilidad y adecuadamente registrado, garantizando la homogeneidad entre el inventario de bienes y derechos y la contabilidad.

Además, y por lo que se refiere propiamente al patrimonio público del suelo, se deberían establecer los mecanismos necesarios para realizar un adecuado seguimiento y control de los bienes y recursos que lo integran, con el fin de garantizar su afectación a las finalidades previstas en la normativa.

6. El Ayuntamiento de Lorca debería analizar la suficiencia y adecuación de las dotaciones de medios personales, técnicos y organizativos de los servicios encargados de la gestión del inventario general, de forma que sea posible acometer su revisión y actualización, identificar los bienes que integran el patrimonio municipal del suelo y proceder a su constitución.
7. En un contexto en el que no se están desarrollando promociones públicas de vivienda protegida, los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena deberían valorar la oportunidad de la continuidad de las sociedades mercantiles dependientes competentes en la materia y, en caso de que se determine la conveniencia de su mantenimiento, establecer las directrices y criterios

necesarios para el desempeño del objeto social de estas entidades dependientes en el marco de la política municipal.

8. El Ayuntamiento de Cartagena debería analizar los bienes e ingresos de la sociedad mercantil Casco Histórico de Cartagena, S.A. que deban formar parte del patrimonio municipal del suelo e integrarlos para su aplicación a los destinos establecidos en la normativa del suelo.

Madrid 26 de noviembre de 2020

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'M' followed by a horizontal line and a small flourish.

María José de la Fuente y de la Calle

