



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y GESTIÓN DE LA VIVIENDA EN
LOS AYUNTAMIENTOS DE SANTANDER, TORRELAVEGA Y CASTRO-URDIALES, EJERCICIOS 2022 Y 2023

¿Están promoviendo el acceso a la vivienda los
ayuntamientos de Santander, Torrelavega y Castro-
Urdiales?



[Informe n.º: 1.636](#)

[Aprobado por el Pleno el 28 de julio de 2025](#)



FISCALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y GESTIÓN DE LA VIVIENDA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE SANTANDER, TORRELAVEGA Y CASTRO-URDIALES, EJERCICIOS 2022 Y 2023

» ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA MUNICIPAL DE VIVIENDA?



Es un conjunto de estrategias, normas, programas y acciones que un gobierno local diseña e implanta para regular, promover y facilitar el acceso a una vivienda adecuada para sus habitantes.

» ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES ESTAS POLÍTICAS?



En un contexto en el que la vivienda se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, las políticas municipales en esta materia constituyen una herramienta fundamental para garantizar el acceso a una vivienda digna, debiendo adaptarse a las necesidades específicas del territorio.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Políticas de vivienda desarrolladas por los ayuntamientos de los municipios que conforman el ámbito subjetivo y gestión de su patrimonio público del suelo.

ÁMBITO SUBJETIVO

Ayuntamientos de los tres municipios de Cantabria con mayor población: **Santander, Torrelavega y Castro-Urdiales**, y sus entidades dependientes.

ÁMBITO TEMPORAL

Desde el 1/1/2022 hasta el 31/12/2023.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- ▶ Analizar el diseño de las políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda a la población residente en los municipios. Analizar su aplicación y ejecución de acuerdo con los principios de buena gestión.
- ▶ Examinar los procedimientos aplicados por los ayuntamientos para la promoción de vivienda protegida a través de la utilización del patrimonio público del suelo afectado a tal finalidad.
- ▶ Analizar 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.



» CONCLUSIONES

- ✓ **Ninguno** de los tres ayuntamientos dispone de una **política pública global e integrada de vivienda**.
- ✓ La única iniciativa de mediación en el mercado de **alquiler privado** ha partido del Gobierno de Cantabria, a través del **Programa MOVIVA**.
- ✓ **Ayuntamiento de Santander**: canaliza su política a través de la Sociedad de Vivienda y Suelo de Santander, S. A., que en el periodo fiscalizado finalizó dos promociones con 186 viviendas.
- ✓ **Ayuntamiento de Torrelavega**: su política ha consistido fundamentalmente en la cesión de suelo al gobierno autonómico para la construcción de vivienda. Los acuerdos suscritos en los últimos años han posibilitado que 58 nuevas viviendas puedan destinarse al alquiler o cesión en uso en el municipio en el periodo analizado.
- ✓ **Ayuntamiento de Castro-Urdiales**: **no llevó a cabo ninguna actuación** en el periodo analizado para incrementar el parque de viviendas de protección pública en su término municipal.
- ✓ **En los tres ayuntamientos el aprovechamiento del patrimonio público del suelo ha sido insuficiente** para la construcción de vivienda protegida.
- ✓ La gestión de los parques municipales de **vivienda social** presenta **oportunidades de mejora**.



» RECOMENDACIONES

- ▶ **A Castro-Urdiales y Torrelavega**:
 - Realizar estudios específicos de las necesidades habitacionales en su municipio para elaborar un **plan de vivienda** adecuado.
- ▶ **A Santander y Torrelavega**:
 - Regularizar el estado de sus **viviendas municipales con fines sociales**.
- ▶ **A los tres ayuntamientos**:
 - Determinar los terrenos de su **patrimonio público del suelo** que pudieran destinarse a la construcción de vivienda protegida.
- ▶ **A la Sociedad de Vivienda y Suelo de Santander**:
 - Implantar un procedimiento automatizado de inscripción en los **sorteos** de sus viviendas.
- ▶ **Al Gobierno de Cantabria y a los tres ayuntamientos**:
 - Reforzar la **colaboración** para lograr una política de vivienda más eficaz y eficiente.



■ Introducción

La **Constitución española** establece que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y atribuye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

A nivel estatal, la **Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda**, tiene por objeto regular, en el ámbito de las competencias estatales, las condiciones básicas que garantizan el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute en condiciones asequibles, respetando, en todo caso las competencias de las comunidades autónomas y, específicamente, las que tienen atribuidas en materia de vivienda.

A nivel autonómico, en el ejercicio de tales competencias, la Comunidad Autónoma de Cantabria aprobó la **Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria**, que tiene por objeto fomentar el acceso a la vivienda en su ámbito territorial, regulando el régimen jurídico, las actuaciones administrativas en materia de vivienda protegida y la emergencia habitacional.

A nivel local, las administraciones desempeñan un papel fundamental en la ejecución de las políticas públicas de vivienda por su proximidad a las necesidades de sus habitantes. 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**, atribuye a los municipios competencia propia para la «promoción y gestión de viviendas de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera».

Las **políticas municipales de vivienda** constituyen una importante herramienta para garantizar el acceso a una vivienda digna y deben adaptarse a las necesidades de su ámbito territorial. Un enfoque integral y bien diseñado es esencial para garantizar no solo el acceso, sino también la calidad y la equidad en el acceso a la vivienda.

Por su parte, los **planes de vivienda** se configuran como el instrumento para enmarcar las políticas de las administraciones públicas en esta materia, definir las a través de objetivos y actuaciones y permitir su seguimiento mediante indicadores.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

En 2022, según el Banco de España, se registró el mayor aumento, en términos nominales, del precio de la vivienda desde el año 2007, circunstancia que coincidía, además, con una oferta insuficiente para satisfacer la creciente demanda. En dicho año, y de acuerdo con los indicadores del mercado inmobiliario elaborados por la institución citada, las familias españolas necesitaban casi ocho años de su salario bruto para pagar una vivienda, destinando la tercera parte de sus ingresos anuales a este fin.

Teniendo en cuenta la situación del mercado inmobiliario durante los años 2022 y 2023, marcada por una alta tasa de inflación, el alza de los tipos de interés, la crisis energética y el encarecimiento de los préstamos hipotecarios, se consideró conveniente analizar las medidas llevadas a cabo por los ayuntamientos en materia de vivienda.

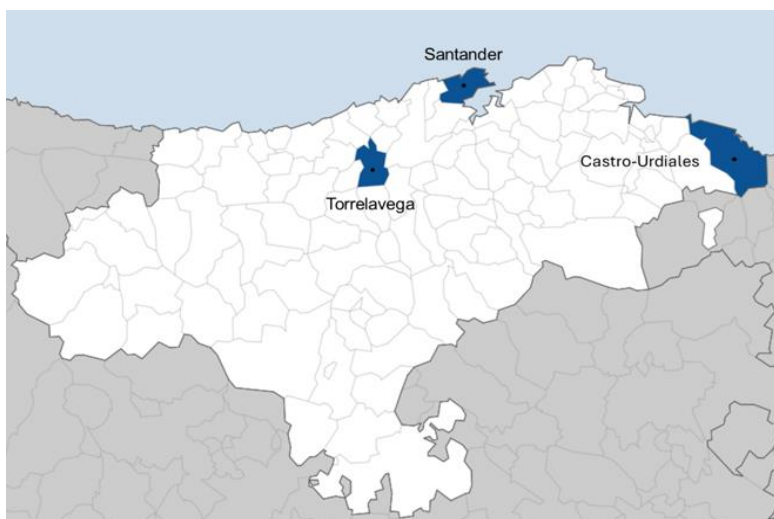
¿Qué se ha fiscalizado?

Las **políticas de vivienda desarrolladas por los ayuntamientos de Castro-Urdiales, Santander y Torrelavega**, analizando tanto su diseño como su ejecución:

- **En relación con el diseño:** realización de estudios sobre las necesidades habitacionales en sus territorios, elaboración de planes de vivienda, creación de mesas u órganos similares que aborden la problemática de forma transversal, establecimiento de registros municipales de demandantes y activación de mecanismos de coordinación con el gobierno autonómico.
- **En relación con la ejecución:** movilización del patrimonio público del suelo para la promoción de vivienda protegida, construcción pública de vivienda protegida y adquisición de viviendas para ampliar el parque municipal de alquiler, mediación en el mercado privado de alquiler, habilitación de un servicio de atención a la ciudadanía y ayudas al alquiler a colectivos vulnerables.

¿Cómo se ha desarrollado?

Los trabajos de fiscalización se han realizado sobre los **tres municipios cántabros con mayor población a 1 de enero de 2022: Santander** (171.693 habitantes), **Torrelavega** (51.142) y **Castro-Urdiales** (33.109). La población agregada de los tres superaba los 250.000 habitantes, representando el 44 % de la población total de la comunidad autónoma.



¿Han colaborado las entidades durante la realización de los trabajos?

Los ayuntamientos de Santander y Torrelavega cooperaron en todo momento con el Tribunal; al contrario, el de **Castro-Urdiales incumplió su obligación de colaboración**, establecida en la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, y no aportó gran parte de la información y documentación solicitada. Como consecuencia de ello, **el Pleno del Tribunal acordó la incoación de un procedimiento de requerimiento conminatorio y la imposición de una multa coercitiva a la alcaldesa del municipio**.

Posteriormente, ya durante el **trámite de alegaciones**, el ayuntamiento remitió parcialmente **alguna información**.

■ Principales resultados y conclusiones

1. Carencias en las políticas municipales de vivienda.

Ninguno de los tres ayuntamientos dispone de una política municipal de vivienda global e integrada, aunque han llevado a cabo diversas actuaciones, que se resumen en el cuadro siguiente:

ACTUACIONES EN POLÍTICA DE VIVIENDA	Ayuntamientos		
	Castro-Urdiales	Santander	Torrelavega
Diseño de la política pública de vivienda			
► Realización de estudios sobre la situación de la vivienda	●	●	●
► Elaboración de un plan de vivienda	●	●	●
► Creación de una mesa de vivienda	●	●	●
► Establecimiento de un registro municipal de demandantes	●	●	●
► Activación de mecanismos de coordinación y cooperación con el Gobierno de Cantabria	●	●	●
Ejecución de políticas de promoción de vivienda protegida o de fomento del alquiler			
► Movilización del patrimonio público del suelo para promoción pública o privada de vivienda de protección	●	●	●
► Construcción de viviendas protegidas o adquisición de viviendas para el parque municipal	●	●	●
► Mediación en el mercado de alquiler privado	●	●	●
► Habilitación de un servicio de atención al ciudadano en materia de vivienda	●	●	●
► Ayudas al alquiler a las personas en situación o riesgo de exclusión residencial	●	●	●

Grado de realización: ● Alto ● Medio ● Nulo ● Sin información

2. Diferentes enfoques y grados en la ejecución de las políticas públicas de vivienda.

La política de vivienda del Ayuntamiento de **Santander** se canaliza a través de la sociedad municipal Sociedad de Vivienda y Suelo de Santander, S. A. (SVS). Esta sociedad, encargada de gestionar tanto el alquiler como la venta de los inmuebles, ha promovido desde su creación en 2005, la construcción de 1.204 viviendas. En el periodo fiscalizado finalizaron dos promociones con 186 viviendas. Además, el ayuntamiento adquirió siete parcelas urbanas, de las cuales seis se destinarán a la construcción de vivienda de protección pública.

La política de vivienda desarrollada por el Ayuntamiento de **Torrelavega** ha consistido fundamentalmente en la cesión de suelo al gobierno autonómico para la construcción de vivienda. Los acuerdos suscritos en los últimos cinco años con las administraciones central y autonómica han posibilitado que 58 nuevas viviendas puedan destinarse al alquiler o cesión en uso en el municipio.

El Ayuntamiento de **Castro-Urdiales** no llevó a cabo ninguna actuación para incrementar el parque de viviendas de protección pública en su término municipal durante el periodo fiscalizado.

3. Cumplimiento desigual en el registro del patrimonio público del suelo en el inventario y la contabilidad de los ayuntamientos.

Los ayuntamientos de **Santander y Torrelavega** cumplieron, en líneas generales, con las preceptivas obligaciones legales de rectificación y comprobación de sus inventarios de bienes y derechos. Tales instrumentos recogen de forma separada aquellos bienes que integran su patrimonio público del suelo, lo que facilita su tratamiento como un patrimonio independiente y afectado a unos fines determinados.

El inventario del Ayuntamiento de **Castro-Urdiales** no se actualiza formalmente desde 2019, en contra de lo dispuesto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Además, no recoge de forma separada los bienes y derechos integrantes de su patrimonio público del suelo, dificultando su control y seguimiento.

El Ayuntamiento de **Torrelavega** no utilizó las cuentas previstas para el registro contable de los bienes de su patrimonio público del suelo y no los diferenció en un epígrafe separado dentro del inmovilizado material de su balance, incumpliendo lo establecido en la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

4. Insuficiente aprovechamiento del patrimonio público del suelo para la construcción de vivienda protegida.

De todos los elementos integrantes del patrimonio público del suelo de los ayuntamientos analizados, únicamente un edificio en el municipio de **Torrelavega** –que fue cedido a la Comunidad Autónoma de Cantabria para su rehabilitación– y nueve parcelas en el de **Santander**, seis de ellas adquiridas durante el periodo fiscalizado y tres que estaban inventariadas con anterioridad, tenían como destino previsto la construcción de vivienda.

El Ayuntamiento de **Castro-Urdiales** utilizó recursos procedentes de la enajenación de una parcela de su patrimonio público del suelo para finalidades diferentes de las previstas inicialmente, pero incluidas en la normativa reguladora, lo que pone de manifiesto una debilidad en la planificación del uso de este tipo de recursos, al haberlos empleado para cubrir otras necesidades distintas a medida que estas iban surgiendo.

5. Distintos modelos en la gestión de los parques municipales de vivienda.

Ayuntamiento de Castro-Urdiales

- El parque municipal de vivienda destinada al alquiler está dotado desde 2007 por ocho inmuebles, de los que ninguno está adscrito a fines de emergencia social.

Ayuntamiento de Santander

- La mayor parte de las viviendas promovidas por la empresa municipal SVS lo han sido en régimen de venta. Durante el periodo analizado se produjo un cambio de tendencia en favor del alquiler con opción a compra, que pasó del 17 % al 23 %.
- El sistema de inscripción de los sorteos para la adjudicación de viviendas no estaba automatizado, lo que permitió que hubiera solicitudes duplicadas y que, en consecuencia, algunas personas tuvieran mayor probabilidad de ser beneficiarias.
- De las 179 viviendas a disposición del ayuntamiento para el alquiler social, ocho se encontraban ocupadas ilegalmente y tres precisaban obras de reparación, lo que impedía que fuesen destinadas a tal fin.
- El reglamento regulador de las viviendas municipales en régimen de alquiler social vigente en el municipio desde 2015 recoge un baremo para su adjudicación que no incluye entre sus criterios la atención a las víctimas de violencia de género.

Ayuntamiento de Torrelavega

- De las catorce viviendas que estaban en uso como recurso de carácter asistencial destinadas a centros de acogida, sólo existía expediente administrativo de cesión temporal de cinco de ellas y el ayuntamiento desconocía la situación de otra.
- Dos viviendas estaban ocupadas irregularmente y cuatro requerían obras de rehabilitación, lo que impidió que pudieran ser utilizadas para fines sociales.
- El ayuntamiento no dispone de un baremo específico para la adjudicación de las viviendas sociales en el reglamento municipal regulador de los centros de acogida, no garantizándose la aplicación de criterios objetivos y no discriminatorios en la selección de los posibles candidatos que precisen de estos recursos.

■ Valoración global

Las políticas municipales de vivienda de los ayuntamientos de Castro-Urdiales, Santander y Torrelavega, desarrolladas en diferente grado según el municipio y siguiendo modelos muy distintos, han sido insuficientes para satisfacer la demanda habitacional de su población. En este sentido, uno de los aspectos susceptibles de mejora ha sido el uso de su patrimonio público del suelo, que, de haber sido más eficaz, habría permitido incrementar el parque de vivienda disponible.

Por otro lado, han existido deficiencias relevantes en el control administrativo, la adjudicación y el mantenimiento de las viviendas sociales, lo que ha limitado su efectividad para atender las necesidades sociales reales de los sectores más vulnerables.

El fortalecimiento de la colaboración interadministrativa entre los ayuntamientos y el Gobierno de Cantabria reforzaría la eficacia de las políticas públicas de vivienda a nivel local.

■ Principales recomendaciones

Al Ayuntamiento de Castro-Urdiales



1. Política de vivienda:

Debería realizar estudios y análisis específicos de las necesidades habitacionales en su municipio que posibiliten la elaboración de un plan de vivienda adecuado que incluya indicadores que permitan realizar un efectivo seguimiento de su cumplimiento.

2. Inventario y patrimonio público del suelo:

Debería adoptar las medidas necesarias para actualizar y aprobar su inventario de bienes y derechos, garantizando que este instrumento recoja de forma separada los elementos que integran su patrimonio público del suelo.

Al Ayuntamiento de Santander y a SVS



3. Inventario y patrimonio público del suelo:

Debería adoptar las medidas necesarias para garantizar los procesos de registro de alta y baja en inventario de sus bienes y derechos, así como depurar los posibles errores que pudieran existir.

4. Parque municipal de vivienda:

La empresa municipal SVS debería implantar un procedimiento automatizado de inscripción en los sorteos de sus viviendas para evitar errores manuales de transcripción o manipulaciones que puedan dar lugar a duplicidades en las solicitudes que originen situaciones de ventaja entre las personas participantes.

El ayuntamiento debería regularizar el estado de sus viviendas municipales, solventando las situaciones de ocupación ilegal y rehabilitando todas aquellas que lo precisen para que puedan destinarse a su finalidad.

Al Ayuntamiento de Torrelavega



5. Política de vivienda:

Debería realizar estudios y análisis específicos de las necesidades habitacionales en su municipio que posibiliten la elaboración de un plan de vivienda adecuado que incluya indicadores que permitan realizar un efectivo seguimiento de su cumplimiento.

6. Inventario y patrimonio público del suelo:

Debería adoptar las medidas necesarias para garantizar los procesos de registro de alta y baja en inventario de sus bienes y derechos, así como depurar los posibles errores que pudieran existir.

Debería publicar y mantener actualizada en su portal de transparencia la información relativa a su inventario de bienes.

7. Parque municipal de vivienda:

El reglamento regulador de las viviendas municipales destinadas a centros de acogida debería incluir un baremo específico para eliminar la posible discrecionalidad en su adjudicación.

El ayuntamiento debería regularizar el estado de sus viviendas municipales, solventando las situaciones de ocupación ilegal y rehabilitando todas aquellas que lo precisen para que puedan destinarse a su finalidad.

A los tres ayuntamientos



9. Patrimonio público del suelo:

Deberían revisar sus respectivos inventarios con el fin de determinar la existencia entre su patrimonio público del suelo de terrenos que pudieran destinarse a la construcción de vivienda protegida.

**Al Gobierno de
Cantabria y a los tres
ayuntamientos**



**Gobierno
de Cantabria**



10. Política de vivienda:

El Gobierno de Cantabria y los tres ayuntamientos deberían reforzar los mecanismos de coordinación y cooperación para lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus intervenciones en materia de vivienda, facilitando el intercambio de la información sobre las necesidades reales de vivienda y los recursos municipales disponibles para atenderlas.