

09 _ LA COLABORACIÓN INSTITUCIONAL

09 _ LA COLABORACIÓN INSTITUCIONAL



I. CON OTROS DEFENSORES DEL PUEBLO

A. PARTICIPACIÓN EN LAS XVIII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO

La Institución de la Defensora del Pueblo participó de forma activa en el desarrollo de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de España, organizadas en esta ocasión por la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha y que tuvieron lugar en Toledo y Albacete. Tres representantes de la institución participaron en los talleres de trabajo que se celebraron en los meses precedentes a las mencionadas Jornadas y la Defensora del Pueblo de Navarra presentó una ponencia dentro la ponencia marco, centrada en la atención a las personas que padecen una enfermedad mental

TALLERES

Los talleres, reuniones de trabajo previas a las Jornadas donde representante de las diversas Instituciones analizan un tema propuesto para debate y extraen conclusiones que se trasladan al plano de las Jornadas de Coordinación, fueron instaurados en las Jornadas que se celebraron en Pamplona en 2002. En la convocatoria de 2003 en Albacete y Toledo, los talleres sirvieron para analizar los siguientes temas, cuyas conclusiones fueron aceptadas por unanimidad por los titulares de las Instituciones del Defensor del Pueblo:

- "Los derechos de las personas con discapacidad"
- "Acceso a la vivienda: el ciudadano, frente a la intervención pública dirigida a garantizar una vivienda digna y adecuada "
- "La violencia contra las mujeres y contra personas dependientes en el ámbito de la convivencia"

CONTENIDO DE LAS CONCLUSIONES DE LOS TALLERES CELEBRADOS EN 2003:

- Taller I: "Los derechos de las personas con discapacidad".
- Taller II: "Acceso a la vivienda: el ciudadano, frente a la intervención pública dirigida a garantizar una vivienda digna y adecuada "

Introducción

Sin lugar a dudas, el acceso a la vivienda se erige en un presupuesto fundamental para el desarrollo integral de la personalidad de todo ciudadano, tanto en su dimensión individual, como en cuanto parte integrante de un grupo familiar y social. El disfrute de una vivienda es un requisito, casi ineludible, para el desarrollo de un proyecto de vida acorde con los derechos reconocidos a todas las personas en los estados democráticos de derecho.

Así lo mantuvo en el año 1978 el constituyente español, quién procedió a reconocer el derecho de todos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. En efecto, este derecho se configura como uno de los principios rectores de la política social y económica que deben desarrollar los poderes públicos, lo cual exige que la acción de éstos se dirija decididamente a garantizar su efectividad.

Por otro lado, resulta evidente que el acceso a la vivienda constituye una base necesaria para el disfrute de derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna, como el derecho a la igualdad, entendida como igualdad real entre todos los ciudadanos, o el derecho a la intimidad personal y familiar, sin olvidar la íntima relación existente entre el derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución y otros principios rectores como la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio histórico y la integración de los disminuidos físicos.

Ahora bien, el derecho constitucionalmente reconocido al acceso a una vivienda, no lo es a cualquier tipo de vivienda, sino a aquella que reúna requisitos de dignidad y adecuación. En efecto, todas las personas tienen derecho a acceder a un espacio vital que reúna unas determinadas condiciones de habitabilidad y cuente con unos equipamientos mínimos adecuados, interiores (servicios higiénicos, calefacción, instalación eléctrica, ...), urbanísticos (abastecimiento de agua, conexión a las redes de alcantarillado, alumbrado público, ...) y comunitarios (espacios libres y zonas verdes, infraestructura educativa, servicios sanitarios y de asistencia social, equipamientos culturales, ...). En este sentido, resultaría conveniente que normativamente se establecieran, en relación con aquellos aspectos aún no previstos, los requisitos mínimos que dotan a una vivienda de las condiciones de habitabilidad necesarias para ser considerada digna y adecuada.

En definitiva, el derecho constitucional del disfrute de una vivienda no debe entenderse sólo como derecho a acceder a una vivienda-unidad, sino que debe ser contemplado en una dimensión global, considerando debidamente el entorno ambiental inmediato y el medio, urbano o rural, en que se inserta aquélla.

Pues bien, la relevancia que la garantía de este derecho tiene exige, como se ha señalado con anterioridad, que los poderes públicos desarrollen una actuación intensa en orden a establecer las condiciones necesarias para que todos puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada en el sentido antes indicado. Así se establece expresamente en relación con los poderes públicos nacionales en el reiterado artículo 47 de la Constitución Española, precepto que en el marco europeo tiene perfecta inclusión, considerando que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 34, dispone que la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes.

El examen del resultado, hasta la fecha, de la actuación pública promotora de las condiciones necesarias para garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada conduce a calificar aquélla de insuficiente y, en muchos casos, de inadecuada.

En efecto, el contexto económico y social actual se caracteriza por la existencia de obstáculos de acceso al mercado inmobiliario libre casi insalvables para grupos de

población amplios, en especial, para los jóvenes. Así, el constante incremento del precio de la vivienda libre, muy superior al de los ingresos de los ciudadanos, unido al amplio parque de viviendas no ocupadas y a la insuficiencia de la oferta de viviendas protegidas, continúan generando una coyuntura en la cual el esfuerzo y el nivel de endeudamiento que en la actualidad deben asumir las familias para adquirir una vivienda digna puede ser calificado de excesivo.

Si a ello añadimos la presencia de fenómenos como el continuo deterioro de un parque inmobiliario relativamente joven o la consolidación de espacios marginales en algunos barrios de los grandes núcleos de población, la necesidad de reconducir la actuación de todas las Instituciones públicas en este ámbito se hace imperiosa.

En opinión de los Defensores del Pueblo, dos principios generales deben ser tenidos en cuenta a la hora de poner en marcha políticas de intervención pública en materia de vivienda: colaboración y coordinación entre las distintas instancias territoriales y especial consideración a colectivos específicos con especiales dificultades para el acceso a la vivienda.

En primer lugar, en un sector material donde son titulares de competencias el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, es necesario realizar una llamada a la imprescindible colaboración entre los distintos sujetos públicos a la hora de diseñar e implementar los instrumentos de intervención pública en este ámbito.

En segundo lugar, toda acción pública dirigida a facilitar el acceso a la vivienda debe tener en consideración la existencia de colectivos que, por sus especiales circunstancias, precisan de una atención singular. En efecto, personas mayores, jóvenes, inmigrantes, discapacitados, miembros de familias numerosas o mujeres con cargas familiares, por procesos de separación y divorcio o por necesidad de alejamiento de sus parejas para evitar malos tratos, cuentan con problemas específicos de renta y de integración social que deben ser atendidos en las políticas de intervención que se desarrollen. De la misma manera merecen especial atención las víctimas del terrorismo, pues en razón a la persecución e inseguridad en la que se encuentra este colectivo, se deberá facilitar y favorecer el cambio de residencia de las viviendas de protección oficial que pertenezcan a una víctima del terrorismo.

Las premisas generales indicadas deben presidir todas las actuaciones públicas que, a través de este documento, se van a recomendar, diferenciando para ello, desde un punto de vista sistemático, la necesaria intervención de los poderes públicos, por un lado, en el mercado del suelo y, por otro, en el fomento del mercado de la vivienda de alquiler y de la vivienda protegida.

I. Medidas de intervención en el mercado del suelo

Son las tensiones derivadas de la contraposición propiedad privada - interés general motivadas por la propia dinámica de la primera, las que sirven de base a las medidas de intervención en el mercado del suelo configurándose éstas como instrumentos contra la especulación del suelo

A este respecto, aunque los "patrimonios municipales del suelo" se han configurado reiteradamente por la legislación urbanística contemporánea como una pieza básica de la intervención pública en el mercado del suelo y la vivienda, la experiencia ha demostrado su nula incidencia reductora en el proceso de incremento del valor del suelo y de la vivienda.

A ello ha contribuido notablemente el uso viciado que los Ayuntamientos, con independencia de su color político, han realizado de este instrumento, habiéndose convertido en un propietario "privado" más de los que operan en el ámbito inmobiliario.

Por ello, los Comisionados parlamentarios consideran imprescindible una redefinición de este instrumento como punto de partida para conseguir su eficacia "antiespeculativa":

1º. Es necesario ampliar su ámbito competencial, debiendo incluir a todas las Administraciones públicas propietarias de suelo (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos Insulares, Comunidades Autónomas y Estado). Hablaríamos así de Patrimonios Públicos del Suelo, abandonando la vieja denominación de "patrimonios municipales del suelo".

2º. Directamente relacionado con esta ampliación del ámbito competencial, los Comisionados parlamentarios consideran necesario que todos los bienes inmuebles de naturaleza patrimonial pertenecientes a todas las Administraciones públicas y a las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes a las mismas que sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable, integren los Patrimonios Públicos del Suelo.

3º. Es necesario pormenorizar normativamente las interpretaciones que se deban hacer del concepto jurídico indeterminado "otros fines/ usos de interés general/social", restringiéndolas de tal manera que quede garantizado, en todo caso, el destino básico y fundamental de los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo que no es otro que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

4º. Los Comisionados parlamentarios consideran imprescindible eliminar el sistema de subasta como forma de enajenación de los bienes inmuebles integrantes de los Patrimonios Públicos. En este sentido, el sistema que se considera idóneo es el de concurso, debiéndose permitir la adjudicación directa en supuestos tasados.

5º. Sería necesario hacer una reflexión sobre los efectos negativos que el punto 3º del artículo 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones ha producido respecto a la incorporación de nuevos terrenos a los Patrimonios Municipales del Suelo, máxime si tenemos en cuenta las últimas modificaciones que sobre valoraciones del suelo urbanizable ha introducido la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transporte.

La segunda de las medidas de intervención en el mercado del suelo que se propone, ya ha sido llevada a cabo por una serie de Comunidades Autónomas. Consiste en establecer un porcentaje del aprovechamiento lucrativo total de los ámbitos de gestión con uso predominante residencial para la construcción de viviendas sujetas a

algún régimen de protección pública. Junto a ello se recomienda que dichos porcentajes deban materializarse en cada uno de los ámbitos de actuación integrada (polígonos o unidades de actuación/ejecución). Con ello se fomentaría la cohesión social, procurando la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades.

Por último, existe unanimidad entre todos los operadores inmobiliarios a la hora de afirmar que un factor determinante en el mercado del suelo y la vivienda es la existencia de suelo apto para edificar. Por ello, se considera fundamental que por los poderes públicos se desarrollen las medidas necesarias que permitan agilizar los procesos de urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable.

A este respecto, los Comisionados parlamentarios consideran imprescindible:

- a) Simplificar al máximo, desde el punto de vista normativo, los procedimientos administrativos relacionados con la gestión urbanística, garantizando, en todo caso, la participación ciudadana.
- b) Establecer mecanismos de agilización administrativa tendentes a evitar retrasos en la tramitación de los correspondientes procedimientos. A destacar en este sentido, la utilización de la figura del silencio administrativo.
- c) Evitar la retención especulativa del suelo, estableciendo mecanismos que impidan la misma. Partiendo del establecimiento de plazos de ejecución respecto a la urbanización del suelo en el instrumento de planeamiento correspondiente, se deben implantar medidas que garanticen el cumplimiento de dichos plazos, favoreciendo, especialmente, la labor urbanizadora, bien mediante la intervención directa de la Administración, bien a través de figuras de intervención privada.

II. Fomento del mercado de viviendas de alquiler

El derecho a disfrutar de una vivienda reconocido constitucionalmente no es sinónimo de derecho a adquirir una vivienda en propiedad. Muy al contrario, el acceso a viviendas en régimen de alquiler se erige, en las actuales circunstancias, como una de las soluciones básicas a la problemática que venimos tratando.

Una de las características peculiares del mercado inmobiliario español, en relación con el de los países de nuestro entorno, es la generalización del régimen de propiedad como forma de acceso a la vivienda. Frente a esta situación, es necesario llamar la atención sobre la conveniencia del régimen de alquiler para facilitar el acceso a viviendas dignas a amplios grupos de población que, por su nivel de ingresos, carecen de la posibilidad de adquirir en propiedad tales viviendas.

En consecuencia, los poderes públicos deben hacer una apuesta decidida por el alquiler como régimen de acceso a la vivienda, adoptando medidas que favorezcan la oferta de alquileres y haciendo más atrayente, desde un punto de vista económico, su demanda, logrando, al mismo tiempo, que disminuya el número de viviendas vacías existentes en la actualidad.

En este sentido, los Comisionados parlamentarios consideran que se debe incidir en la adopción de medidas de carácter fiscal, dirigidas tanto al fomento de la construcción de viviendas destinadas al alquiler, como al incremento de la rentabilidad de los arrendamientos, para el arrendador y para el arrendatario.

Las primeras no deben ser indiscriminadas sino que deben dirigirse fundamentalmente a la actividad de construcción de viviendas con algún régimen de protección, al tiempo que deben considerar especialmente aquella tipología de inmuebles cuyo alquiler sea más necesario promocionar.

Por su parte, en relación con las segundas, aunque, recientemente, se han adoptado medidas dirigidas a favorecer la oferta de viviendas de alquiler, resulta conveniente seguir incidiendo en las mismas, así como proceder a establecer en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas deducciones para los arrendatarios cuando concurren requisitos que hagan especialmente necesario el alquiler para aquéllos.

Uno de los principales inconvenientes con los que se enfrenta la actuación de los poderes públicos dirigida a fomentar el alquiler de vivienda, es la especial reticencia de muchos propietarios a arrendar ante los posibles perjuicios que un arrendatario incumplidor pueda causarles. En este sentido resulta especialmente conveniente la adopción de medidas dirigidas a dotar de mayor cobertura jurídica y garantías a aquéllos.

Una de estas medidas, llevada a cabo ya en alguna Comunidad Autónoma y cuya extensión resultaría muy conveniente, es el desarrollo de programas de alquiler entre particulares, en los cuales la Administración actúa como intermediario entre las dos partes y ampara el arrendamiento de la vivienda, suscribiendo un seguro que garantiza el pago de la renta y los posibles daños que se puedan ocasionar a las viviendas.

En este orden de cosas, también resulta necesario que, desde un punto de vista normativo, se inicien reformas dirigidas a facilitar y a reducir en el tiempo el ejercicio de acciones judiciales por parte de los propietarios frente a los arrendatarios incumplidores.

Una intervención aún más intensa en relación con el alquiler de viviendas es la promoción directa por parte de las Administraciones públicas de viviendas destinadas al alquiler. Es necesario que se lleve a cabo un incremento en la utilización de esta figura, que garantiza el acceso a una vivienda a familias que por su nivel de rentas, tampoco podrían acceder en propiedad a viviendas de protección oficial. Esta circunstancia configura esta promoción de viviendas como un instrumento especialmente conveniente para lograr la integración social de aquellos grupos poblacionales con mayor grado de necesidad. El incremento de la promoción de este tipo de viviendas debe ir acompañado de la creación de un sistema que permita una adecuada gestión de las mismas.

Asimismo, debe procederse a incrementar el parque de viviendas de las que disponen las Administraciones públicas para atender situaciones sociales de emergencia que precisan de una intervención rápida y eficaz.

Por último, deben abordarse con intensidad por los poderes públicos programas y proyectos de rehabilitación de viviendas para su destino a alquiler, tanto en los centros urbanos como en los barrios periféricos degradados. Estos programas deben integrar actuaciones dirigidas a garantizar un entorno adecuado, fomentando la erradicación de fenómenos comunes en estas zonas como son la contaminación acústica o la ausencia de un equipamiento comunitario suficiente.

III. Fomento de las viviendas de protección pública

La especial situación de la vivienda en España, a la que se ha hecho referencia con anterioridad, exige que se refuerce el compromiso de los poderes públicos con las viviendas protegidas, como mecanismo productor de viviendas a precios asequibles para un amplio grupo de población y como sistema de contención del incremento de los precios en el mercado inmobiliario libre. Los Defensores del Pueblo instan a los poderes públicos para que ese compromiso se materialice en medidas que, al tiempo que incrementan la producción de tales viviendas, garanticen que las mismas cumplen las finalidades para las cuales se construyen y financian.

Tales medidas deben comenzar por el ejercicio, por aquellas Comunidades Autónomas que aún no lo hubieran hecho, de la competencia legislativa de la que son titulares en esta materia, con la finalidad de dotar de mayor coherencia y de seguridad jurídica al sector del Ordenamiento jurídico aplicable al sector de la vivienda, con especial referencia al ámbito sancionador en materia de viviendas de protección oficial.

Asimismo, el compromiso indicado debe contemplar en todo momento la necesidad de evitar que la vivienda protegida se destine a otras finalidades, como las especulativas, diferentes de aquéllas que dieron lugar a su origen. Por ello, una medida que los Defensores del Pueblo consideran oportuna a este fin es configurar la calificación definitiva de vivienda de protección oficial con un carácter permanente, evitando así que su descalificación incida en la propia especulación del mercado inmobiliario.

Siguiendo como elemento conductor para la exposición de nuestras propuestas, la vida de toda vivienda protegida, cabe señalar en relación con la construcción de viviendas de protección oficial, que la promoción de viviendas directamente por las Administraciones públicas debe ir precedida de un exhaustivo estudio acerca las localizaciones donde aquéllas sean más necesarias, así como de la tipología de vivienda que se precisa. Para el desarrollo de esta labor resulta especialmente relevante la colaboración entre el nivel autonómico y el municipal. Asimismo, es preciso poner de relieve que la Administración debe velar eficazmente en esta fase porque la edificación de las viviendas protegidas respete tanto la normativa propia de las viviendas de protección oficial como los proyectos de construcción y ejecución aprobados.

En cuanto a la adjudicación de viviendas protegidas, procede indicar en primer lugar, que se hace preciso mejorar los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos obtienen información acerca de las viviendas protegidas a cuyo acceso, en régimen de propiedad o de alquiler, pueden acceder. La utilización de las nuevas tecnologías puede contribuir a proporcionar más y mejor información al ciudadano en este ámbito.

Por su parte, se debe garantizar que la adjudicación de todas las viviendas protegidas respete los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia, a través de la regulación de un procedimiento que recoja tales notas, allí donde no exista en la actualidad.

En el caso de las viviendas promovidas directamente por las Administraciones públicas, en alquiler o en propiedad, la adjudicación debe ir precedida de una previa baremación objetiva de los requisitos personales de los solicitantes. El baremo utilizado debe perseguir como finalidad que tales viviendas vayan dirigidas a las personas que más dificultades tienen para acceder al mercado libre de vivienda. Asimismo, deben adoptarse las medidas necesarias para lograr que estos procedimientos de adjudicación se resuelvan dentro de los plazos normativamente establecidos.

Una vez adjudicadas las viviendas promovidas directamente por la Administración, la entrega de las mismas se debe producir sin dilación. Para ello es necesario garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa urbanística en relación con las obras de urbanización que deben ser llevadas a cabo. En el supuesto de que se incurra en una demora excesiva en la efectiva entrega de la vivienda una vez adjudicada, pueden concurrir los elementos necesarios para el nacimiento de una responsabilidad patrimonial de la Administración promotora de la vivienda, en cuyo caso procedería la iniciación de oficio de un procedimiento dirigido a verificar la indemnizabilidad de los posibles daños causados por el retraso.

Construidas, adjudicadas y entregadas las viviendas protegidas, le llega el turno a la labor de conservación y mantenimiento de las mismas. Resulta imprescindible abordar seriamente y con profundidad el problema del deterioro del parque inmobiliario protegido. Para ello, deben ser ejercidas con energía las facultades reconocidas en este sentido a la Administración pública por el Ordenamiento jurídico, así como aquellas otras que le correspondan, en su caso, en su condición de promotor de las viviendas. Requisito imprescindible para el correcto ejercicio de tales facultades es garantizar la ejecución de sus órdenes de conservación o, en su caso, de las sanciones que se impongan, para lo cual se debe acudir, cuando ello sea necesario por ausencia de efectividad de las multas coercitivas, a la ejecución subsidiaria

Otro de los instrumentos esenciales para garantizar que las viviendas protegidas cumplan sus finalidades y para evitar el desprestigio social en el que, en alguna ocasión, han caído es el adecuado ejercicio de las facultades punitivas de las que disponen las Administraciones competentes frente a conductas infractoras en materia de viviendas protegidas que desvirtúen los objetivos de las mismas.

En este sentido, ya se ha hecho referencia en otro lugar de este documento a la conveniencia de que aquellas Comunidades Autónomas que aún no lo hayan hecho, procedan, a través de una Ley y en aras de garantizar la seguridad jurídica, a tipificar las infracciones y sanciones en esta materia.

A ello se debe añadir la creación de servicios públicos de inspección que sean adecuados para detectar las conductas infractoras y, al mismo tiempo, sirvan de elemento disuasorio para su comisión.

Dos de los incumplimientos más frecuentes en este ámbito son la inobservancia de la obligación de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente y las ulteriores transmisiones de viviendas incumpliendo los requisitos establecidos para ello y, en especial, por un precio de venta superior al máximo establecido. En ambos casos los incumplimientos generan un desvío de los fondos públicos, puesto que éstos acaban financiando la adquisición de segundas residencias o contribuyen al beneficio especulativo del adjudicatario. Por ello, en estos supuestos las Administraciones públicas deben prevenir y reprimir estas conductas de forma enérgica

En el primer caso, acreditado el incumplimiento se deben adoptar las medidas precisas para poner fin al mismo, acudiendo al instrumento del desahucio administrativo si ello fuera necesario y procediera.

La segunda de las conductas antes descritas, por su parte, tiene una de sus causas en la distancia existente en la actualidad entre el precio en el mercado libre de viviendas y el precio máximo de venta fijado para las viviendas de protección oficial. Mediante la declaración de municipios singulares, prevista en el Plan de Vivienda Estatal, se debe proceder a garantizar la elevación de ese precio máximo de venta en aquellas localidades donde los precios medios comparativos de venta de viviendas sean más elevados.

En cualquier caso, las medidas actuales son ineficaces para evitar estas conductas fraudulentas. Para tratar de evitar su proliferación, parece necesario, en primer lugar, la modificación del actual régimen normativo, de forma tal que se pueda superar la jurisprudencia que dota de validez a estos contratos aún cuando superen el precio máximo de venta establecido

Asimismo, se debe reconocer a la Administración un derecho de tanteo y retracto en relación con todas las viviendas protegidas, derecho que debe ser ejercido en todo caso cuando la transmisión se realice a una persona que no cumpla los requisitos legales exigidos o se lleve a cabo por un precio superior al máximo de venta establecido. Con la finalidad de ejercer adecuadamente estos derechos debe procederse a realizar las correspondientes consignaciones presupuestarias.

Por último, los Comisionados parlamentarios desean realizar una llamada de atención en relación con la problemática de la segregación espacial que se viene sufriendo en algunas ciudades mediante la concentración de grupos socialmente homogéneos en determinadas zonas de las ciudades, que se convierten así en focos de marginalidad y degradación. Experiencias vividas por alguno de los países de nuestro entorno en relación con la creación de auténticos guetos urbanos, deben servir de referencia en el momento de proceder al diseño e implementación de las políticas de vivienda con la finalidad de evitar el desarrollo de este fenómeno.

En este sentido los instrumentos de planificación general deben huir de zonificar de una forma estricta, debiendo perseguir una ciudad más integrada, basada en un modelo urbano sostenible desde un punto de vista social, económico y ambiental. Asimismo, a través de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo antes indicados se debe procurar evitar concentraciones sociales homogéneas. En fin, la eliminación de los focos de marginalidad existentes en la actualidad debe abordarse a través de la creación de Planes de Infraestructura y Servicios y de apoyo a áreas declaradas de rehabilitación y transformación de infravivienda.

PROPUESTAS

Partiendo de los dos principios generales que, a juicio de los Comisionados parlamentarios, deben ser tenidos en cuenta a la hora de poner en marcha políticas de intervención pública en materia de vivienda, a saber, la colaboración y coordinación entre las distintas instancias territoriales y la especial consideración a colectivos específicos con especiales dificultades para el acceso a la vivienda, y de la conveniencia de proceder a definir normativamente los requisitos mínimos que dotan a una vivienda de las notas de dignidad y de adecuación, contemplada aquélla en su dimensión global, se realizan las siguientes propuestas de actuación:

1. Medidas de intervención en el mercado del suelo

1.1 Redefinir la antigua figura de los "patrimonios municipales del suelo". A este respecto, es necesario:

- Ampliar su ámbito, incluyendo los bienes inmuebles de naturaleza patrimonial pertenecientes a todas las Administraciones públicas y a las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes a las mismas que sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable. Se hablaría así de "patrimonios públicos del suelo".
- Pormenorizar normativamente las interpretaciones que se deban hacer del concepto jurídico indeterminado "otros fines/ usos de interés general/social", restringiéndolas de tal manera que quede garantizado, en todo caso, el destino básico y fundamental de los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo, que no es otro que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- Eliminar el sistema de subasta como forma de enajenación de los bienes inmuebles integrantes de los Patrimonios Públicos. En este sentido, el sistema que se considera idóneo es el de concurso, debiéndose permitir la adjudicación directa en supuestos tasados.
- Revisar el punto 3º del artículo 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Establecer un porcentaje del aprovechamiento lucrativo total de los ámbitos de gestión con uso predominante residencial para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Dichos porcentajes deberán materializarse en cada uno de los ámbitos de actuación integrada (polígonos o unidades de actuación/ejecución), procurando la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades, y evitando así un posible desarrollo del fenómeno de la segregación espacial
- Agilizar los procesos de urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable:

- Simplificando al máximo, desde el punto de vista normativo, los procedimientos administrativos relacionados con la gestión urbanística, garantizando, en todo caso, la participación ciudadana.
- Estableciendo mecanismos de agilización administrativa tendentes a evitar retrasos en la tramitación de los correspondientes procedimientos. A destacar en este sentido, la utilización de la figura del silencio administrativo.
- Estableciendo mecanismos que impidan la retención especulativa del suelo. En este sentido se deben implantar medidas que garanticen el cumplimiento de los plazos de ejecución respecto a la urbanización del suelo, favoreciendo, especialmente, la labor urbanizadora, bien mediante la intervención directa de la Administración, bien a través de figuras de intervención privada.

1.2 Fomento del mercado de viviendas de alquiler

- Promover el alquiler como régimen de acceso a la vivienda, adoptando para ello medidas de carácter fiscal dirigidas tanto al fomento de la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, como a hacer más atrayente, desde un punto de vista económico, la oferta y la demanda de viviendas de alquiler.
- Adoptar medidas dirigidas a proporcionar mayor cobertura jurídica y garantías a las relaciones contractuales de arrendamiento, mediante el desarrollo por las Administraciones públicas de programas a través de los cuales se garantice por aquéllas el pago de la renta y los posibles deterioros que se puedan producir en las viviendas arrendadas en determinados supuestos que precisen de especial protección".
- Incrementar notablemente la promoción directa por parte de las Administraciones públicas de viviendas destinadas al alquiler, así como el número de viviendas de titularidad pública cuya finalidad sea afrontar situaciones de especial necesidad y emergencia.
- Abordar programas de rehabilitación de viviendas para su destino a alquiler en los centros urbanos y en los barrios periféricos, que vayan acompañados de medidas activas dirigidas a garantizar un entorno adecuado.

1.3 Fomento de las viviendas de protección pública

- Ejercer, en aquellas Comunidades Autónomas en las que aún no se hubiera hecho, la competencia legislativa en materia de vivienda, con especial referencia al ámbito sancionador relacionado con las viviendas protegidas.
- Promover viviendas en aquellas localidades más afectadas por las dificultades de acceso al mercado libre de vivienda y con las características más demandadas y garantizar en su construcción el cumplimiento de la normativa vigente.

- Facilitar el acceso a la vivienda de colectivos que, por sus especiales circunstancias, precisan de una atención singular. Nos referimos a personas mayores, jóvenes, inmigrantes, discapacitados, miembros de familias numerosas, mujeres maltratadas o con cargas familiares, por procesos de separación y divorcio o por necesidad de alejamiento de sus parejas para evitar malos tratos; cuyos colectivos cuentan con problemas específicos de renta y de integración social que deben ser atendidos en las políticas de intervención que se desarrollen.
- De la misma manera merecen especial atención las víctimas del terrorismo, pues en razón a la persecución e inseguridad en la que se encuentran, se deberá facilitar y favorecer el cambio de residencia de las viviendas de protección oficial que pertenezca a una víctima del terrorismo.
- Garantizar que la adjudicación de todas las viviendas protegidas se lleve a cabo a través de procedimientos de naturaleza pública, que respeten los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia.
- Adoptar las medidas necesarias para que la adjudicación y entrega de las viviendas protegidas se lleve a cabo en los plazos establecidos, evitando que retrasos excesivos repercutan en perjuicio de los adjudicatarios de aquéllas.
- Ejercer eficazmente las competencias reconocidas en orden a garantizar la adecuada conservación de las viviendas protegidas, acudiendo al mecanismo de la ejecución subsidiaria cuando ello sea necesario.
- Evitar que las viviendas protegidas se destinen a finalidades diferentes de las que motivaron su construcción y financiación, dotando a la calificación definitiva de vivienda de protección oficial de un carácter permanente.
- Crear servicios públicos de inspección en la materia y reaccionar con eficacia ante conductas infractoras como la percepción de sobreprecios en la transmisión de viviendas protegidas, ejerciendo los derechos de tanteo y retracto cuando ello sea necesario.

Toledo, a 20 de octubre de 2003



B. CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES TERRITORIALES DE DEFENSORES DEL PUEBLO: CONFERENCIA DE DEFENSORES AUTONÓMICOS

Con el fin de potenciar las líneas de colaboración entre los Defensores del Pueblo territoriales y dotarse de un marco adecuado para las iniciativas que en este sentido se puedan proponer, los Defensores del Pueblo territoriales decidieron suscribir en octubre de 2003 un convenio marco de colaboración, que da lugar a una Conferencia de Defensores Autonómicos y cuyo texto es el siguiente:

Convenio marco de colaboración

"En Albacete, a veintidós de Octubre de dos mil tres

REUNIDOS

El Excmo. Sr. D. JOSÉ CHAMIZO DE LA RUBIA, Defensor del Pueblo Andaluz
 El Excmo. Sr. D. ANTÓN CAÑELLAS I BALCELLS, Sindic de Greuges de Catalunya
 El Excmo.Sr.D. JOSÉ RAMÓN VÁZQUEZ SANDES, Valedor de Pobo de Galicia
 La Excma. Sra. D^a MERTXE AGÜNDEZ BASTERRA, Ararteko del País Vasco en funciones
 El Excmo. Sr. D. MANUEL ALCAIDE ALONSO, Diputado del Común de Canarias
 El Excmo. Sr. D. FERNANDO GARCÍA VICENTE, Justicia de Aragón
 El Excmo. Sr. D. BERNARDO DEL ROSAL BLASCO, Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana

El Excmo. Sr. D. MANUEL GARCÍA ÁLVAREZ, Procurador del Común de Castilla y León

La Excmo. Sra. D^a. M^a JESÚS ARANDA LASHERAS, Defensora del Pueblo de Navarra

La Excmo. Sra. D^a HENAR MERINO SENOVILLA, Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha

INTERVIENEN

En nombre y representación de la Institución respectiva, según lo dispuesto en sus correspondientes leyes reguladoras.

Las partes intervinientes se reconocen capacidad legal suficiente para celebrar el presente Convenio Marco de Colaboración y a tal efecto

MANIFIESTAN

PRIMERO.- Que los principios de colaboración y cooperación, junto con los de coordinación y lealtad institucional, constituyen los criterios básicos sobre los que deben asentarse las relaciones entre este tipo de instituciones, tal y como se deduce expresamente de sus normas legales reguladoras.

SEGUNDO.- Que, en virtud de tales principios, los Comisionados Parlamentarios Autonómicos han venido manteniendo frecuentes contactos informales para tratar asuntos de interés común relacionados con el desempeño de sus funciones, dado que el ámbito y las cuestiones que se plantean en el ejercicio de las mismas son similares.

TERCERO.- Que, a este respecto, es un sentir generalizado de los Defensores del Pueblo Autonómicos la necesidad de trascender ese nivel de contactos informales y establecer un cauce reglado en el que desarrollar esa relación. A tal fin, se considera oportuno constituir un marco para la cooperación e intercambio de experiencias e información, al objeto de perfeccionar y mejorar los niveles eficacia en el desempeño de las funciones que legalmente tienen encomendadas.

CUARTO.- Que el eficaz cumplimiento de los fines que tienen asignados estas Instituciones de defensa de los derechos y libertades constitucionales, refuerza la conveniencia de establecer acuerdos de colaboración que, respetando la autonomía e independencia de cada parte, sirvan para impulsar actuaciones y medidas que redunden en un mejor servicio a la ciudadanía en el desempeño de dicha tarea.

A tal efecto, estando las partes firmantes de acuerdo en el principio de cooperación y para regular los términos de la misma, suscriben el presente Convenio Marco de Colaboración con arreglo a las siguientes

CLÁUSULAS

PRIMERA.- OBJETO DEL CONVENIO

Es objeto del presente convenio establecer un marco jurídico de colaboración específica entre las Instituciones Autonómicas de Defensores del Pueblo, en el ámbito del cumplimiento de las funciones que legalmente tienen encomendadas, a fin de mejorar y aumentar sus niveles de eficacia en el desempeño de esa tarea de defensa de los derechos y libertades constitucionales de la ciudadanía.

SEGUNDA.- CONFERENCIA DE DEFENSORES AUTONÓMICOS

A estos efectos, los titulares de las Instituciones que suscriben el presente Convenio acuerdan constituir la "Conferencia de Defensores del Pueblo Autonómicos" como cauce formal en el que desarrollar sus relaciones de colaboración y cooperación, y sin perjuicio de lo establecido con carácter general, en este ámbito, en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

TERCERA.- OBJETIVOS A ALCANZAR

Para el cumplimiento de estos fines los Comisionados Parlamentarios firmantes se comprometen a impulsar a través de la "Conferencia de Defensores del Pueblo Autonómicos", las actuaciones y medidas que fueran necesarias para alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Facilitar una comunicación más fluida entre estas Instituciones, así como auxilio mutuo que puedan prestarse en el desarrollo de sus funciones.*
- b) Fomentar el conocimiento, promoción y difusión de las tareas y actividades que desarrollan los Defensores del Pueblo Autonómicos, a fin de contribuir al fortalecimiento de estas Instituciones.*
- c) Posibilitar la extensión de iniciativas y experiencias que puedan desarrollarse por una o más Instituciones a otras que pudieran estar interesadas en su aplicación.*
- d) Editar conjuntamente una publicación periódica que sirva como cauce de comunicación, reflexión y expresión de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en todo lo concerniente con el desarrollo de sus funciones.*
- e) Promover estudios e investigaciones conjuntas relacionadas con aspectos que sean objeto de su competencia.*
- f) Organizar actividades formativas conjuntas, tales como seminarios, jornadas técnicas, cursos o cualquier otra actividad dirigida a la mejora, perfeccionamiento y especialización formativa del personal al servicio de estas Instituciones, así como a facilitar la eficacia en el desempeño de sus funciones.*

CUARTA.- RÉGIMEN ORGÁNICO

La "Conferencia de Defensores de Pueblo Autónomicos" aprobará su propio régimen de organización y funcionamiento. En todo caso, en lo no previsto específicamente, se sujetan a las previsiones de las normas administrativas generales sobre procedimiento y régimen jurídico de las Administraciones Públicas en materia de órganos colegiados.

QUINTA.- PRESIDENCIA Y SEDE

La presidencia de la Conferencia se asumirá, rotatoriamente, por todos los miembros de la misma, por períodos anuales.

La sede de la Conferencia sería la correspondiente a cada Institución que fuera asumiendo la presidencia, en la que se irían celebrando las reuniones correspondientes.

SEXTA.- COMPROMISOS ECONÓMICOS

Las iniciativas y decisiones de la Conferencia de Defensores Autónomicos que lleven aparejadas compromisos de gastos, quedará condicionada a la existencia de los créditos presupuestarios correspondientes, en la proporción o cuantía a que se comprometa cada Institución.

A tal fin, las Instituciones que suscriban el presente convenio deberán habilitar en sus correspondientes presupuestos los fondos necesarios para hacer frente a los gastos derivados de las actuaciones previstas para el desarrollo de sus fines.

SÉPTIMA.- APOYO TÉCNICO

El apoyo técnico que haya que prestar a la Conferencia de Defensores Autónomicos se realizará por la Institución cuyo titular ostente la presidencia en cada momento.

A estos efectos, la Institución a que corresponda pondrá a disposición de la Conferencia los recursos personales y materiales necesarios para prestar el apoyo técnico que se precise.

OCTAVA.- DESARROLLO DEL CONVENIO MARCO

Las distintas actuaciones e iniciativas que pueden acordar los miembros de la Conferencia de Defensores Autónomicos para cumplir los fines y objetivos previstos en el Convenio Marco, se desarrollarán a través de los convenios específicos correspondientes a celebrar por todas o por aquellas Instituciones que acuerden desarrollar conjuntamente alguna iniciativa o experiencia de interés mutuo, en el ámbito de los fines del presente Convenio Marco.

NOVENA.- VIGENCIA

El presente Convenio entrará en vigor el día siguiente de su firma, manteniendo su vigencia, salvo denuncia por cualquiera de las partes con una anticipación mínima de treinta días.

En prueba de conformidad y para la debida constancia de todo lo convenido se firma el presente documento en diez ejemplares en el lugar y fecha mencionados en su encabezamiento

Excmo. Sr. D. JOSÉ CHAMIZO DE LA RUBIA,
Defensor del Pueblo Andaluz

Excmo. Sr. D. ANTÓN CAÑELLAS I BALCELLS,
Sindic de Greuges de Catalunya

Excmo.Sr.D. JOSÉ RAMÓN VÁZQUEZ SANDES,
Valedor de Pobo de Galicia

Excma. Sra. D^a MERTXE AGÚNDEZ BASTERRA,
Ararteko del País Vasco en funciones

Excmo. Sr. D. MANUEL ALCAIDE ALONSO,
Diputado del Común de Canarias

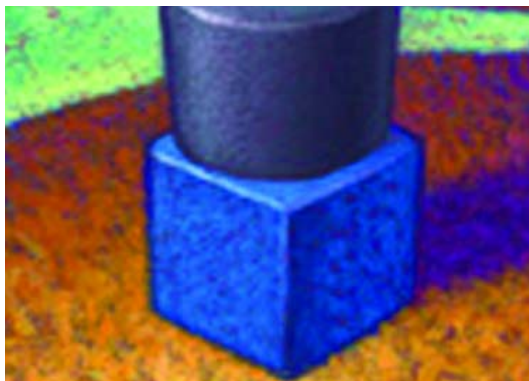
Excmo. Sr. D. FERNANDO GARCÍA VICENTE,
Justicia de Aragón

Excmo. Sr. D. BERNARDO DEL ROSAL BLASCO,
Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana

Excmo. Sr. D. MANUEL GARCÍA ÁLVAREZ,
Procurador del Común de Castilla y León

Excma. Sra. D^a. M^a JESÚS ARANDA LASHERAS,
Defensora del Pueblo de Navarra

Excma. Sra. D^a HENAR MERINO SENOVILLA,
Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha



C. PARTICIPACIÓN EN OTRAS JORNADAS DE DEFENSORES DEL PUEBLO Y SOBRE DERECHOS HUMANOS

- *IV Encuentro de Defensores del Pueblo Regionales de Europa (Valencia, 9/11 abril 2003):*
- *Jornadas "El Defensor del Pueblo y los Derechos Constitucionales", organizadas por el Defensor del Pueblo con motivo del 25 Aniversario de la Constitución Española (Madrid, 27/28 octubre 2003):*



D. PROPUESTA DE INICIATIVAS CONJUNTAS: EL CÓDIGO DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA

La Conferencia de Defensores Autonómicos nació pocos meses después de que se pusiesen en marcha varias propuestas sobre iniciativas conjuntas de dichas Instituciones, como son el nuevo modelo de jornadas de coordinación, ya aplicado en Pamplona Albacete con la incorporación de talleres de debate sobre temas de interés y vinculados a la actualidad de los derechos ciudadanos; la elaboración de una publicación conjunta de periodicidad en principio anual o la propuesta planteada de hacer suyo, con las modificaciones que se considerasen convenientes, el Código de Buena Conducta Administrativa del Defensor del Pueblo (Ombudsman) Europeo.

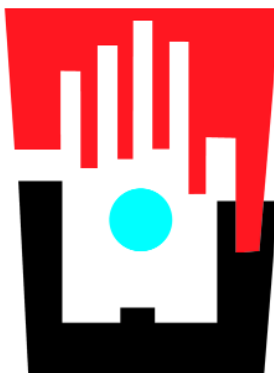
A partir de un diseño general propuesto común, cada Institución ha comenzado a elaborar su propio Código de Buena Conducta, con variaciones respecto al grado de desarrollo de cada Institución en cuanto a recursos técnicos y humanos que les han permitido asumir compromisos de diverso calado. Al cierre de este Informe Anual, tres Defensores del Pueblo (Castilla-La Mancha, Andalucía y Navarra) han elaborado su Código particular y lo han trasladado a las Administraciones públicas correspondientes a sus territorios para que se pronunciasen sobre su adhesión a los compromisos recogidos respecto a la atención a los ciudadanos y ciudadanas de esa Comunidad.

En lo que respecta a Navarra, el Código de Buena Conducta Administrativa de la Defensora del Pueblo, presentado el xxxxxxxx, fue remitido a la Administración foral con el objetivo de que hiciese suyos similares compromisos, sin que hasta la fecha dicha Administración haya manifestado su aceptación, rechazo u observaciones que considerase oportunas.

Pero, más allá de la importancia del contenido de este Código emanado del elaborado por el Defensor del Pueblo Europeo y la de que los Defensores Autonómicos asuman compromisos públicos de colaboración mutua, la aprobación del citado Código ha abierto en algunas Instituciones del Defensor del Pueblo

un proceso de mayor trascendencia como es la elaboración y puesta en marcha de Planes de Calidad de dichas Instituciones. Un proceso que aparentemente tiene un carácter de mejor gestión interna de los diversos procesos, pero que en realidad tendrá una incidencia directa sobre el mayor grado de eficacia en la atención de los ciudadanos y ciudadanas y la defensa de sus derechos ante las Administraciones Públicas.





AYUNTAMIENTO COLABORADOR DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA
UDAL HAU NAFARROAKO
ARARTEKOAREN LAGUNTZAILEA DA

CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON MUNICIPIOS Y CONCEJOS

1. ABLITAS	20. LEITZA
2. AIBAR	21. LEKUNBERRI
3. ALSASUA	22. LESAKA
4. ANSOAIN	23. LODOSA
5. ARGUEDAS	24. LOS ARCOS
6. ARRÓNIZ	25. MENDAVIA
7. ARTAJONA	26. MONTEAGUDO
8. AZAGRA	27. OLITE
9. BARAÑAIN	28. PUENTE LA REINA
10. BERRIOZAR	29. SADA
11. BUÑUEL	30. SANTESTEBAN
12. BURLADA	31. SANGÜESA
13. CADREITA	32. TAFALLA
14. CASTEJÓN	33. TUDELA
15. CINTRUÉNIGO	34. VALLE DE BAZTAN
16. CORELLA	35. VILLABA
17. CORTES	36. YESA
18. ESTELLA	37. ZIZUR MAYOR
19. FALCES	

En julio de 2002, la Federación Navarra de Municipios y Concejos y la Institución de la Defensora del Pueblo suscribían un convenio de colaboración destinado a facilitar la atención a los ciudadanos y ciudadanas que desean presentar quejas op consultas ante esta Institución, a través de los propios Ayuntamientos de residencia, para lo que se facilitaban los soportes adecuados.

Ha sido en el segundo semestre de 2003 cuando dicho Convenio Marco ha tenido una agilizada y rápida aplicación. Hasta el punto de que sólo en los últimos cuatro meses de 2003 se suscribieron un total de 51 convenios entre esta Institución y otros tantos Municipios de la Comunidad foral, algunos de ellos con cláusulas que venían a ampliar el objeto de aquel Convenio marco respaldado por la FNMC en el sentido de una más estrecha colaboración directa entre los dos tipos de institución de cara a la gestión de las quejas que pudieran presentarse ante la Defensora respecto de esos municipios concretos.

Es preciso agradecer el especial interés del nuevo alcalde de Tudela, que fue la primera Corporación Municipal que solicitó la firma del citado Convenio tras la celebración de las elecciones autonómicas y municipales del 125 de mayo. Tras esa primera firma (julio 2003), el final de 2003 dejó pendientes de suscribir otras 26 peticiones de convenio, que se realizarán durante el primer trimestre de 2004; entre ellos, con el Ayuntamiento de Pamplona, que requerirá un documento específico por la vecindad de la Institución de la Defensora en la misma ciudad de Pamplona, lo que hace innecesarias algunas de las cláusulas previstas en el convenio con la FNMC para otras localidades.



**Defensora
del Pueblo
Ararteko
Navarra • Nafarroa**

CONVENIO MARCO CON LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA PARA LA COLABORACIÓN EN LA DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA¹³

El convenio marco suscrito entre la Institución e la Defensora del Pueblo y la Universidad de Navarra nace como cauce para la voluntad conjunta de ambas instituciones de impulsar la labor de "difundir", promover entre los ciudadanos y ciudadanas el mejor conocimiento de los derechos que les son propios. En este objetivo, el mencionado convenio centró su interés durante 2003 en la elaboración conjunta de una "línea de publicaciones" de marcado carácter divulgativo y accesible al conjunto de los ciudadanos, como una de las vías posibles para llevar a cabo esa labor difusora, y que arrancaba con la edición de un "Manual de Derechos Ciudadanos"

Esta línea de trabajo partía de una experiencia similar desarrollada por el Defensor del Pueblo Andaluz, institución con la cual la Defensora del Pueblo de Navarra estableció un convenio previo para la utilización de parte de los contenidos que recogía su Manual de Derechos Ciudadanos.

Durante 2003 se procedió a seleccionar los materiales que debería abarcar cada uno de los 5 ejemplares a editar y, posteriormente, se inició el trabajo de investigación jurídica por parte de miembros de la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, en tanto que desde la Institución de la Defensora, una vez suscrito el convenio marco, se desarrollaban los aspectos editoriales.

13. Ver "Plan de Publicaciones de la Institución"

