

13 _ urbanismo y vivienda

2004

13 _ urbanismo y vivienda



2004

URBANISMO

- Procedimiento expropiatorio en ejecución del Plan Integral del río Arga.

Acudió a formular una queja en este supuesto (expte. 02/194/U) una vecina denunciando la falta de pago de la cantidad adeudada por el Ayuntamiento de Pamplona en concepto de la indemnización debida a raíz de un procedimiento de expropiación.

En concreto, nos hacía saber que, con fecha de 12 de mayo de 1999, se procedió al levantamiento del Acta de ocupación de su vivienda, dentro del expediente de expropiación forzosa por el procedimiento de urgencia, de una finca afectada por el «Plan Integral del Río Arga». En base a este procedimiento, la interesada fue desalojada de su domicilio ubicado en la plaza Errotazar núm. [...] y se le concedió un realojo en régimen de alquiler.

El 21 de junio del 2001 el Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo acordó aprobar el pago de las cantidades debidas en concepto de indemnización pero, desde esta fecha y a pesar del tiempo transcurrido desde entonces, indica que no se les ha abonado cantidad alguna ni se les ha comunicado nada nuevo que justifique el retraso sufrido.

Por todo ello solicitaba que le fuese abonada, en el menor plazo posible, la cantidad adeudada por la vivienda expropiada.

Tras diversas gestiones realizadas ante el Ayuntamiento de Pamplona sobre esta cuestión y analizada la información que se nos remitió desde el mismo, consideramos que el problema había quedado resuelto al haber llegado a un acuerdo la autora de la queja para la sustitución de su propiedad por otra vivienda que le iba a facilitar el Ayuntamiento, solución esta que podía considerarse como adecuada para resolver de forma razonable la situación.

Sin embargo, y transcurridos más de seis meses desde que se nos transmitió esta información, la interesada volvió a dirigirse a nosotros manifestándonos que el problema seguía sin solución, al no haberse dado los pasos necesarios al efecto. Señalaba, además, que se había intentado entrevistar con la persona responsable de esta materia en el Ayuntamiento sin que hasta la fecha haya sido recibida, por lo que volvía a solicitar nuestra intervención.

En el informe municipal que se nos remitió a finales del año 2003, es decir cuatro años después del levantamiento del Acta de ocupación de la vivienda, se señalaba que las gestiones continúan su curso, y que se está en fase de redacción de las actas de mutuo acuerdo, que deberá firmar la señora [...] cuando se formalicen, para poder otorgarle las ayudas previstas en la correspondiente Ordenanza municipal para casos como el presente. También se nos informaba que se le había otorgado una vivienda en la calle [...], quedando pendiente el cambio de "piso por piso", que se hará tras la firma de las actas de mutuo acuerdo.

A la vista de dicha información, solicitamos al Ayuntamiento de Pamplona que nos tuviera informados de la culminación del procedimiento de referencia,

para poder proceder al archivo definitivo de la queja, siéndonos remitida dicha información finalmente el 8 de junio de 2004, y de la que se deducía que el pago de la indemnización derivada del expediente expropiatorio y el realojo a una nueva vivienda habían quedado materializados.

En otro de los supuestos (**expte. 04/119/U**) el autor de la queja denunciaba varios aspectos que incidían sobre el modo de determinar el precio de la expropiación y sobre la tramitación del expediente, que concretaba en lo siguiente: a) fijación unilateral del precio justo por parte del Ayuntamiento de Pamplona, desoyendo las alegaciones presentadas por el afectado; b) no haberse dado traslado del expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación ante su rechazo al precio ofrecido por la Administración; c) responsabilidad por demora en que ha incurrido el Ayuntamiento de Pamplona al haber transcurrido más de 6 meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio; y d) por último, falta de contestación a los recursos y escritos presentados por el particular en defensa de sus derechos.

También hacía referencia a la obligación que tiene el Ayuntamiento de realizar una nueva valoración de la parcela, al haber transcurrido más de dos años sin que se haya hecho efectivo el pago del justiprecio, y al perjuicio e indefensión que se le está causando al haber transcurrido más de cinco años desde que el Ayuntamiento ocupó su parcela sin haber dado el trámite correspondiente al expediente de justiprecio.

Solicitada la correspondiente información al Ayuntamiento de Pamplona, desde la Gerencia de Urbanismo se nos informó lo siguiente:

"ANTECEDENTES

El 10 de enero de 1.997, fue aprobado por el Pleno de la Corporación del M.I Ayuntamiento de Pamplona el Plan Integral del Río Arga.

En su virtud, el 31 de octubre de 1.997, fue iniciado el expediente de expropiación forzosa del referido proyecto, quedando, el 12 de junio de 1.998, aprobada definitivamente la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados por la expropiación.

El 20 de julio de 1.998, mediante Decreto Foral 233/1.998 fue declarada la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por el Plan Integral del Arga, procediéndose al levantamiento de las Actas Previas a la Ocupación de los bienes y derechos incluidos en el expediente expropiatorio, el 28 de octubre de 1.998 y al levantamiento de las Actas de Ocupación, el 12 de mayo de 1.999.

Desde ese momento se han mantenido distintos contactos con el afectado en el intento de alcanzar un acuerdo amistoso con la propiedad, sin que hasta la fecha se haya logrado un mutuo acuerdo en la fijación del justiprecio.

Obran en expediente administrativo, escritos presentados en relación con la finca de su propiedad y objeto de expropiación, fechados el 19 de diciembre

de 1.997, 2 de julio de 1.999 y 24 de febrero de 2.000, en los que realizaba diversas consideraciones sobre el expediente que parece innecesario reproducir en el presente informe.

Por último, constan igualmente, dos valoraciones del bien a expropiar, una con fecha de 2 de octubre de 1.998 y una última del 20 de diciembre de 2.002.

INFORME

Como premisa cabe señalar que a juicio de quien suscribe, parece que el petionario tiene cierta confusión acerca del momento procedimental en el que se halla el expediente expropiatorio, lo que le lleva, a la vista del escrito enviado por la Defensora del Pueblo a solicitar cuestiones, a nuestro parecer contradictorias, así por ejemplo plantea que el Ayuntamiento se responsabilice de los daños que se le están causando como consecuencia de no haberse determinado todavía el justiprecio y al mismo tiempo aduce que éste ha sido fijado de un modo unilateral por la Administración.

En cualquier caso, lo cierto es que salvo cuestiones de procedimiento puntuales, que más adelante se analizarán, el propietario afectado por la expropiación del Plan Integral del Arga debe de ser atendido en la queja manifestada ante ese órgano, en cuanto al tiempo transcurrido desde que tuvo lugar el principio del procedimiento expropiatorio discutido.

La enorme complejidad que el expediente entraña, unido a la falta de medios técnicos en la Administración expropiante para su seguimiento y atención, están conllevando una dilación no deseada en la tramitación del mismo.

391

Prueba de ello es que el propio Sr. [...] en sus escritos solicitaba conocer el nombre del funcionario que se encargaba de la expropiación en curso, al objeto de depurar posibles responsabilidades sobre su actuación, sin que fuera respondido por parte del Ayuntamiento en tal extremo, no por falta de deseo, sino porque realmente el expediente carecía de dicha designación.

A lo anteriormente expuesto, se sumaba la dificultad habida para la provisión de los puestos vacantes en el Servicio de Asesoría Jurídica de la Gerencia Municipal de Urbanismo, en el actualmente todavía existen puestos sin cubrir, donde dos de los tres puestos cubiertos, se hallan ocupados por personas que se han incorporado recientemente.

Sin embargo, nos reiteramos en que lo hasta aquí indicado no obsta para que este Ayuntamiento deba de reanudar cuanto antes el procedimiento expropiatorio en curso, procediendo de acuerdo con el momento procedimental, y al amparo de lo dispuesto en el arto 25 de la Ley de Expropiación Forzosa, a la determinación del justiprecio y posterior presentación de las Hojas a los expropiados.

La citada Hoja de Aprecio deberá realizarse conforme a los criterios contenidos en los arts. 36 y siguientes de la antecitada Ley de Expropiación, y será ésta la que contenga y dé contestación a las cuestiones planteadas por el particular en los distintos escritos presentados ante este Ayuntamiento.

Una vez aprobada la Hoja de Aprecio por la Administración, les será remitida a los propietarios afectados, al objeto de que en el plazo de diez días desde su notificación, acuerden rechazarla o aceptarla, en virtud del art. 30 de la LEF, y sólo a partir de entonces y en el supuesto de existir disconformidad con la misma, procederá su envío al Jurado de Expropiación para su resolución.

Con lo expuesto se espera quede satisfecha con los fundamentos dados por esta parte a la queja que nos ha sido remitida, bajo el compromiso por nuestra parte de mantenerle puntualmente informada de cuantas actuaciones municipales se adopten en relación al asunto que se atiende, esperando que ello sea a la mayor brevedad posible."

ANÁLISIS

Según se deduce del informe municipal, parecía que el procedimiento para determinar el justiprecio del bien expropiado iba a impulsarse hasta su culminación, por lo que el problema denunciado podría considerarse que se encuentra en vías de solución. En este sentido trasladamos al Ayuntamiento de Pamplona nuestra confianza en que se procediera como señala el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, esto es, evaluando de nuevo los bienes expropiados.

Sin embargo, consideramos que no debíamos finalizar nuestra intervención con lo dicho, pues las circunstancias de este expediente denotan un mal funcionamiento de la Administración expropiante y, lo que es más deleznable, una clara e indiscutible situación de maltrato institucional al reclamante por parte del Ayuntamiento de Pamplona.

En un caso como el planteado se puede comprender que existan diversos criterios sobre el valor del bien expropiado, pues los intereses del propietario y del Ayuntamiento pueden ser divergentes, pero para solucionar esa divergencia se ha instituido el procedimiento expropiatorio que ha de cumplirse con diligencia para evitar tan graves situaciones como las que se nos denuncia.

Para el propietario del terreno expropiado se ha producido la pérdida del bien desde el mes de mayo de 1999, fecha del levantamiento de actas de ocupación, sin que al día de hoy se haya tramitado el procedimiento para determinar el justiprecio. Esto es, durante 5 años el expediente ha estado dormido en una especie de "limbo" administrativo que ha dejado al propietario indefenso, confuso y en una grave situación de inseguridad jurídica, sin visos de que se le abone alguna indemnización, y tampoco sin posibilidad de impugnar acto alguno, pues el expediente está paralizado y el Jurado de Expropiaciones no se ha podido pronunciar sobre esta cuestión.

Este modo de proceder es imputable en exclusiva al Ayuntamiento que, mediante esta práctica dilatoria, fuerza al particular a aceptar su propuesta, le mina la defensa de sus intereses, e impide incluso que los peritos puedan valorar debidamente el bien expropiado, transcurridos 5 años, y emitir su dictamen con el suficiente conocimiento en el caso de que deban tasar edificaciones, u otros bienes raíces, dado que es muy posible que hayan sido derruidos en ejecución del planeamiento.

Como decimos, este modo de proceder es injusto, contraviene palmariamente la ley y supone un modo de maltrato institucional a los ciudadanos afectados por una expropiación. De igual modo se debe calificar la falta de contestación escrita a los escritos presentados por el señor Salcedo, alegaciones y recurso de reposición.

Recordamos a este respecto que la ausencia de contestación viola lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues las Administraciones Públicas están obligadas a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla a los interesados con los requisitos necesarios.

La Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, por su parte, dispone en su artículo 30 que:

"1. la Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en el plazo de 20 días. En el primer caso se entenderá determinado definitivamente el justo precio, y la Administración procederá al pago del mismo, como requisito previo a la ocupación o disposición.

2. En el segundo supuesto, la Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación, que se notificará al propietario, el cual, dentro de los diez días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes, empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración a los efectos del artículo 43, y asimismo a aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones».

393

Por tanto, la Administración, en este caso el Ayuntamiento, debía contestar formalmente y dentro del plazo establecido a la pretensión inicial formulada, aceptando o rechazando la valoración del propietario.

No debe de olvidarse que el primer principio al que el constituyente sometió en su actuación a la Administración fue el de la eficacia, que, obviamente, significa la conclusión mediante resolución expresa, motivada y en el plazo establecido, de los procedimientos administrativos.

En este supuesto concreto, el Ayuntamiento tenía una obligación clara de dictar una resolución expresa, y dentro del plazo, a la solicitud formulada por el interesado, máxime teniendo en cuenta que el dueño del bien expropiado es el perjudicado por la decisión administrativa.

En segundo lugar, es necesario referirse a la obligación que tiene la Administración expropiante de remitir el expediente al Jurado de Expropiación en el supuesto de que existan divergencias sobre el valor del bien expropiado.

Así, el artículo 31 de la Ley de Expropiación Forzosa determina que *«Si el propietario rechaza el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación».*

La fase de justiprecio tiene carácter primordial para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 33.3 de la Constitución, que determina que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de acuerdo con lo dispuesto en las leyes. Este trámite es un elemento imprescindible dentro de la expropiación pues sirve para fijar la compensación económica que restituya, en justicia, el patrimonio al perjudicado con la expropiación.

En este caso concreto, el Ayuntamiento admite en el informe remitido a esta Institución que no ha enviado la pieza separada del justiprecio al Jurado de Expropiación a pesar de haber transcurrido varios años. La ley no establece un plazo concreto para remitir el expediente del justiprecio al Jurado de Expropiación, por lo que esa remisión debe ser inmediata. Consideramos que paralizar el procedimiento durante un tiempo tan largo es, a todas luces, injustificado, máxime cuando ya no se debía de realizar ninguna otra gestión salvo manifestar por escrito al particular su disconformidad con la valoración presentada por éste.

En tercer lugar es necesario remitirse al procedimiento empleado para llevar a cabo la expropiación.

De la documentación aportada y alegaciones de las partes se deduce que el procedimiento expropiatorio utilizado ha sido el de urgencia, procedimiento que, en principio, debe ser excepcional y estar debidamente justificado. Sin embargo, lo cierto es que las Administraciones Públicas han convertido este procedimiento en el modo ordinario de proceder en esta materia, cuando, además, no se compagina con la debida celeridad de la Administración en satisfacer el justiprecio al expropiado. De este modo, pese a que se utiliza este procedimiento basándose en la necesidad urgente de ocupación de los terrenos, el desarrollo de las diferentes fases del procedimiento para determinación del justiprecio se ha llevado a cabo con una gran lentitud.

Como hemos señalado, en casos como el que nos ocupa se está penalizando doblemente al administrado ya que, además de verse privado de su propiedad en base a la ocupación urgente de los bienes, tampoco percibe la indemnización que le corresponde en un plazo razonable ya que si no está de acuerdo con el justiprecio establecido por la Administración competente el proceso para la fijación del mismo se puede dilatar años. Además, se le está retrasando injustificadamente que ejerza su derecho a la tutela judicial efectiva.

Esta práctica administrativa, consistente en retrasar sistemáticamente el procedimiento para determinar el justiprecio, puede provocar que muchos administrados, legítimos dueños de los bienes, se vean forzados a aceptar el justiprecio fijado por la Administración ante la posibilidad de ver aplazado el cobro de la indemnización que les corresponda hasta pasados varios años, lo cual es una práctica administrativa que se debe erradicar. Además supone un claro incumplimiento de las obligaciones legales a que se ha hecho referencia con anterioridad y coloca al interesado en una situación de inseguridad jurídica que no tiene el deber de soportar.

Por todo ello, se consideró pertinente formular al Ayuntamiento de Pamplona **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** en el sentido de que, en lo sucesivo y

con carácter general, arbitre los medios jurídicos y materiales necesarios para tramitar los procedimientos de expropiación dentro de los plazos legales, en especial en cuanto a los trámites precisos para alcanzar el señalamiento del justiprecio del bien expropiado, y para contestar las alegaciones y recursos que interpongan los interesados.

En contestación a nuestro recordatorio se nos volvió a remitir desde la Gerencia de Urbanismo del citado Ayuntamiento similar contestación a la del informe inicial respecto a la intención de reanudar el expediente objeto de queja con el traslado de las hojas de aprecio.

- Orden de ejecución subsidiaria de obras de mantenimiento y conservación de inmueble

ANTECEDENTES

En este supuesto (**expte. 02/279/U**) la persona autora de la queja ponía en nuestro conocimiento los problemas que venían sufriendo sus padres en su domicilio de la calle Nueva de Pamplona, como consecuencia de no acometer la comunidad de vecinos los necesarios arreglos estructurales del inmueble. Esta situación les había obligado a dejar su domicilio desde el año 2000, en que el Ayuntamiento les concedió en alquiler otra vivienda en la calle Jarauta por la que pagan una renta.

Indicaba que el Ayuntamiento de Pamplona era conocedor de la problemática planteada, para cuya solución dictó la correspondiente resolución que ordenaba a la comunidad de vecinos a hacer determinadas obras de consolidación y saneamiento del inmueble. Sin embargo, realizadas algunas de las obras ordenadas y tras varias visitas de los técnicos municipales, el Concejal Delegado de Urbanismo y Vivienda había tenido que dictar una nueva resolución con fecha 8 de febrero de 2002 en la que ordenaba a la comunidad de propietarios la reparación estructural de vigas del techo de la vivienda de la primera planta, del solivo deteriorado de techo de la planta baja y otras actuaciones para conseguir el saneamiento de la citada vivienda y su habitabilidad. Esta misma resolución contenía otro requerimiento dirigido al propietario de la bajera, advertencias a la comunidad sobre la obligación de atender la orden, e incoaba procedimiento sancionador contra aquél.

La persona autora de la queja denunciaba que, no obstante, el estado que presentaba la vivienda no permitía habitarla, por lo que recurre a esta Institución para intentar solucionar el problema de sus padres.

Solicitada la correspondiente información al Ayuntamiento de Pamplona, desde la Oficina de Rehabilitación de Viviendas del mismo, se nos informó lo siguiente:

«Después de la Resolución dictada por el Concejal Delegado de Urbanismo y Vivienda de febrero de 2002 tuvo entrada en este Ayuntamiento la carta de la Sra [...] que se adjunta como documento anexo. La Sra. [...] era la persona a la que se dirigían las comunicacio-

nes al estar actuando como Presidenta de la Comunidad de Propietarios.

Con posterioridad a esa fecha no ha sido adoptada ninguna otra resolución al respecto. Entiendo que cabría la interposición de multas coercitivas y/o la ejecución subsidiaria por parte de este Ayuntamiento. Ninguna de estas medidas favorecerían a ningún codueño de la casa al deber dirigirse contra toda la comunidad de propietarios. La ejecución subsidiaria sería larga y complejísima al tener en cuenta los procedimientos a los que debe atenerse una Administración para contratar la redacción del proyecto de obras, la dirección y ejecución de las mismas y la posible necesidad de instar judicialmente la necesaria entrada en locales y/o viviendas. Por esta razón no es habitual que se acuda a la misma ni se ha hecho en este caso.

En todo momento ha habido fluida comunicación con la Sra. [...] y con el representante legal de sus padres quien, incluso ha solicitado documentación para emprender las acciones legales de naturaleza civil que parecen ser las más adecuadas para solucionar la situación en la que se encuentra la comunidad de propietarios de Nueva [...] y que afectan sobremedida a los Sres. [...]».

A este Informe se acompañaba una carta de la Presidenta de la Comunidad de Propietarios de 6 de mayo de 2002, en la que informaba al Área de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de su dimisión ante la imposibilidad de gestionar adecuadamente la terminación de las obras del inmueble. Al respecto alegaba que la Comunidad no poseía los fondos necesarios para la continuación de las obras debido al impago de diversos vecinos.

396

ANÁLISIS

A la vista de la documentación aportada por la autora de la queja y de la contestación del Ayuntamiento de Pamplona efectuamos las siguientes consideraciones sobre este tema.

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, establece la obligación de los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, debiéndose ejecutar los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones.

Así, podemos considerar que los deberes impuestos a los propietarios de edificaciones por el ordenamiento urbanístico se definen como auténticos deberes legales que imponen, directamente, una vinculación jurídica consistente en la adopción de un específico comportamiento. En caso de no ser asumidos tales deberes, deben ser considerados de naturaleza pública y corresponderá a los Ayuntamientos velar por su cumplimiento, al margen y sin perjuicio de que pudieran coexistir y subyacer determinadas relaciones de carácter privado o civil. Siendo esto así, la actuación de la Administración municipal habrá de

dirigirse a dar cumplimiento y dotar de contenido eficaz al triple concepto de seguridad, salubridad y ornato público.

El artículo 195 de la Ley Foral 35/2002 también establece que el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, podrá dictar órdenes de ejecución que obligarán a los propietarios de bienes inmuebles a realizar las obras necesarias para el cumplimiento de los deberes de uso, conservación y rehabilitación y del deber de adaptación al ambiente, establecidos en los artículos 87 y 88.

Las órdenes de ejecución deberán detallar con precisión las obras a ejecutar y el plazo para realizarlas; durante dicho plazo, los propietarios podrán proponer alternativas técnicas, instar razonadamente una prórroga, así como solicitar las ayudas económicas a las que tenga derecho.

En ejercicio de esta potestad, el Concejal Delegado de Urbanismo y Vivienda emitió, el 15 de febrero de 2002, una Resolución en la que se ordenaba a los propietarios la ejecución de una serie de obras de reparación estructurales y se les concedía el plazo de dos meses para su realización. Asimismo se les advertía que, si no se ejecutaba lo requerido, se procedería a la interposición de multas coercitivas por lapsos mensuales hasta lograr su total realización.

Sin embargo, con posterioridad a esta Resolución, la Administración municipal no ha llevado a cabo ningún otro tipo de actuación a pesar de tener conocimiento fehaciente de que la Comunidad de Propietarios no había cumplido la orden municipal y que el edificio no presenta unas condiciones de seguridad adecuadas para poder ser habitado.

397

La razón esgrimida por el Ayuntamiento se resume en que las obras no se efectúan porque existen graves desacuerdos entre los propietarios que deben resolverse en la jurisdicción civil. Sin embargo, no puede desentenderse del problema residenciándolo en los Tribunales, ya que ello supone una dejación de sus obligaciones de velar por la existencia y mantenimiento de unas condiciones mínimas de salubridad y seguridad en las viviendas, potestad que es de obligado ejercicio para la Administración municipal.

El incumplimiento de la orden de ejecución faculta al Ayuntamiento para proceder mediante ejecución subsidiaria, posibilidad que se recoge en el artículo 95 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común que establece que *«las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de los Tribunales»*.

Por lo tanto, será la ejecución forzosa el procedimiento material a través del cual la Administración impone la ejecución de un acto administrativo previo no ejecutado voluntariamente por su destinatario. En este punto, es preciso recordar que los actos administrativos son también ejecutorios, es decir, aptos para ser ejecutados subsidiaria y forzosamente en caso de que no sean observados de forma voluntaria, dejando al margen la forma que empleará el

Ayuntamiento para resarcirse de los gastos que se le ocasionen, cuestión posterior que se tendrá que decidir a la vista de la normativa que resulte de aplicación.

Ello no significa que no reconozcamos la dificultad del problema y su complejidad pero, el Ayuntamiento debe reaccionar y adoptar aquellas medidas que se anticipen a la creación de verdaderas situaciones de riesgo, no sólo para las cosas sino también para las personas ya que la Administración municipal no puede desentenderse del problema residenciándolo en los Tribunales civiles.

En consecuencia, al entender que los preceptos citados atribuyen potestades y competencias que debe ejercitar la Administración Local, efectuamos una **RECOMENDACIÓN** al Ayuntamiento de Pamplona para que ejecutase subsidiariamente las obras necesarias para el mantenimiento y conservación del inmueble en un estado adecuado de seguridad y habitabilidad, sin perjuicio de la posterior exigencia de responsabilidad a los propietarios, todo ello aplicando los medios con que le dota el Ordenamiento Jurídico.

Pese a reiterar nuestra solicitud de respuesta a dicho Ayuntamiento hasta en cuatro ocasiones, finalmente tuvimos que proceder al cierre del expediente considerando que no se aceptaba nuestra recomendación, al no recibir respuesta municipal en tal sentido y no conocer siquiera la opinión del Ayuntamiento de Pamplona al respecto, por lo que dejamos el oportuno reflejo de esta circunstancia en el presente informe anual a los efectos de lo dispuesto en el art. 31.1 de nuestra ley reguladora.

- Determinaciones contenidas en unidad urbanística

ANTECEDENTES

Se denunciaban en este caso (**expte. 04/121/U**) diversos aspectos relacionados con la tramitación urbanística de una determinada unidad en Carcastillo, solicitando el autor de la queja nuestra intervención ante el Ayuntamiento de dicha localidad para que se aclarasen los siguientes extremos:

- Si se ha realizado la cesión del 10% del aprovechamiento de la unidad, o alternativamente su compensación en metálico si no fuera posible materialmente otra forma, de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral 24/1998 de 30 de Diciembre.
- Si se está respetando lo dispuesto en la Ley Foral 4/1998 de 11 de junio y su reglamento de desarrollo (Decreto Foral 154/1989 de 29 de Junio), en relación a las anchuras mínimas de las aceras de la calle [...], para no dificultar el tránsito de personas que padezcan discapacidades.
- Si el Ayuntamiento tiene previsto realizar algún tipo de actuación para eliminar los elementos de uso privado que están insertados en la vía pública, y sobre las previsiones, si las hubiere, de restricción de aparcamientos en la citada calle al objeto de no impedirse el acceso a los garajes de los usuarios.

El Ayuntamiento de Carcastillo respondió a nuestra solicitud de información a través de escrito de su Alcalde-Presidente en el que se nos manifestaba lo siguiente:

"PRIMERO.- Que tanto la cesión del 10% del aprovechamiento de la unidad, ó alternativamente su compensación en metálico, así como la ejecución del proyecto de urbanización, se está en conversaciones con los vecinos; no existe exigencia por escrito de los mismos pero se está negociando la forma de acometerlas.

SEGUNDO.- Respecto a los elementos de uso privado insertos en la vía pública, se nos ha informado por parte de los vecinos que en el plazo de 15 días se van a eliminar. Respecto a las previsiones de restricción de aparcamientos en la citada calle no tenemos de momento ninguna actuación de este tipo.

TERCERO.- Con fecha 06/05/2003 se le notificó al Sr. [...] la desestimación de las alegaciones que había presentado contra el Proyecto de Urbanización de la Unidad U-[...].

Con fecha 04/07/2003 se le dio traslado al Sr. [...] de un certificado literal del acuerdo de Pleno de fecha 4 de febrero del 2003.

Ambas notificaciones fueron efectuadas a petición del interesado a Don [...], según consta en expediente.

CUARTO.- Que no se ha concedido por parte de este Ayuntamiento ninguna licencia de la utilización, pero los propietarios han conseguido del Gobierno de Navarra la célula de habitabilidad.

No se ha producido por parte del Ayuntamiento la recepción de la urbanización ya que las obras están sin finalizar".

ANÁLISIS

Eran varias las cuestiones planteadas en la presente queja. Unas afectan directamente a los derechos del reclamante por el hecho de tener una edificación en el citado vial, como son las anchuras de las aceras, la colocación de elementos privados en las mismas, las dificultades de uso del vado para la entrada al garaje y la falta de contestación del Ayuntamiento que se nos denuncia.

Otras cuestiones, sin embargo, son de mero control de legalidad urbanística pues no afectan al patrimonio de derechos e intereses vitales del particular, sino a la buena gestión del planeamiento y al patrimonio municipal, como son la exigencia de cesión del 10% del aprovechamiento a favor del Ayuntamiento y la recepción de la urbanización, que todavía no se han realizado. Estas obligaciones no le corresponden al reclamante al no ser el promotor de la Unidad de actuación. Para ejercitar acciones en relación a estas cuestiones basta con promover una acción pública o vecinal ante el Tribunal Administrativo de Navarra o los Tribunales de Justicia del orden contencioso-administrativo,

pues la legislación específica sobre urbanismo y la Ley Foral de la Administración Local de Navarra legitiman a los vecinos por el mero hecho de serlo a ejercer este tipo de acciones públicas, no siendo exigencia en estas materias el acreditar un interés más personal o directo.

Sin embargo, esta Institución tiene que ajustar su actuación a las previsiones contenidas en su Ley reguladora, la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, debiéndose cumplir los requisitos de admisión de quejas que contempla el artículo 19.

Este precepto exige, como requisito previo que deben acreditar los ciudadanos que demanden nuestra intervención, tener "un interés legítimo" en el asunto que planteen, no bastando ser vecino sin más. Conforme a la ley, la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra no es una Administración Pública cuya función sea ejercer un mero control de legalidad sobre las demás Administraciones Públicas, sino que sólo debe intervenir a favor de personas que vean perjudicado su círculo vital de derechos e intereses por alguna Administración Pública.

El mero hecho de pretender que las Administraciones Públicas respeten el ordenamiento jurídico, aunque sea comprensible y loable, no otorga a los denunciantes la posibilidad de que esta Institución realice actuación alguna pues, como decimos, la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, exige de los particulares que demuestren la existencia de interés legítimo.

Por lo que al caso se refiere, es evidente que la Administración municipal debe exigir a los promotores de las viviendas edificadas en la U-[...] de Carcastillo el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, cesión del 10% del aprovechamiento y de la urbanización, como acertadamente señala el reclamante de esta queja, pues estas cesiones incrementarán el patrimonio municipal. Pero, como decimos, estas cuestiones no afectan directamente a su círculo de intereses patrimoniales o derechos, salvo como mero vecino, por lo que no entraremos a analizar si se ha producido incumplimiento de deberes por los promotores de la unidad de actuación, aunque el propio informe del Ayuntamiento reconozca que hasta la fecha aun están pendientes estos aspectos.

Si efectuamos pronunciamiento, sin embargo, sobre las otras cuestiones que se plantean en la queja que si entendíamos que afectaban directamente al interesado.

Así, respecto al tamaño de las aceras lindantes a su propiedad, consideramos que su anchura, un metro, no vulnera la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas, pues el Decreto Foral 154/1989, de 29 de junio, que regula esta materia, fija tres tipos distintos de recorridos que deben respetarse en la urbanización de calles y plazas: los intensivos, los medios y los reducidos. Solo los dos primeros están sujetos a limitaciones mínimas de anchura, conforme los dos niveles de exigencia que se regulan en el artículo 5º. Los recorridos peatonales en estos dos casos deben respetar las anchuras mínimas de 2,50 y 1,50 metros, respectivamente.

Ciertamente no es muy afortunada la redacción de esta norma para diferenciar lo que es un recorrido intensivo, medio o reducido, pues define a los dos primeros aludiendo a la estructura principal o secundaria de las comunicaciones, pero sobre el tercero se limita a señalar que es aquel recorrido que "no está incluido en los dos tipos anteriores".

Aun así, hemos comprobado que la Unidad U-[...] del planeamiento de Carcastillo está situada en el extremo suroeste de la localidad, y la calle [...], sobre cuya urbanización se discute en la presente queja, es una vía de comunicaciones muy secundaria pues está prevista para el acceso a unas cinco viviendas, estando limitada en uno de los extremos por la carretera que bordea por esta parte la localidad, esto es, la Unidad y la citada calle están en las afueras de la localidad, lindantes con suelo no urbanizable, y no parece que el vial tenga mayor utilidad para el resto de la población.

Por ello, consideramos acertada la valoración que formula la secretaria municipal en un informe de fecha 20 de enero de 2003, obrante en el expediente, porque no parece exigible para la acera una anchura mínima de 1,50 metros, al no tener la calle la naturaleza de recorrido intensivo ni medio.

En relación a la regulación del uso de la citada calle para estacionamiento de vehículos, nos parece indudable que el Ayuntamiento debía de formular las medidas oportunas que permitan a los propietarios de las viviendas y edificaciones que afrontan con el vial utilizar el acceso a sus garajes. Dado que el Ayuntamiento otorgó licencia para tener estas dependencias interiores, le corresponde igualmente regular el uso de los vados por las aceras y adoptar las medidas oportunas para que ese uso sea posible.

401

A tal efecto se puede imponer tasas por ocupación de los vados, que se aplicarían en toda la localidad, pero, como decimos, el Ayuntamiento debe establecer las prohibiciones necesarias que permitan el uso de los garajes por sus propietarios. De esa forma, además, se garantizará una menor presencia de vehículos estacionados en la calle.

Respecto a la eliminación de elementos de uso privado que entorpecen las aceras, parece que se va a resolver el problema en unos 15 días, pues según indica el informe municipal, los vecinos han informado que van a actuar en ese plazo. A nuestro juicio, lo procedente sería que el Ayuntamiento impusiese las medidas que estime necesarias a tal fin y los plazos de ejecución, que es el modo normal de actuar en estos casos. Aun así, si los obligados a ello no lo hicieran al término del plazo referido, debe actuar como le indicamos en uso de sus potestades urbanísticas.

Por último, procede recordar al Ayuntamiento de Carcastillo que ha de contestar por escrito todas las peticiones que le formulen los particulares en el ejercicio de sus derechos, así como facilitarles toda la información que demanden. En este sentido, el artículo 92 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, dispone que: "*las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local*". Asimismo, el artículo 95 establece expresamente el derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones

sobre resoluciones y acuerdos adoptados por las Entidades Locales, especialmente si han sido ellos los que han promovido los procedimientos o son parte interesada en los mismos.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Carcastillo una **RECOMENDACIÓN** para que adopte a la mayor brevedad posible las medidas necesarias para asegurar el uso de los garajes privados en la calle Siglo XXI de la localidad. Asimismo, para que conteste diligentemente las peticiones que se le formulen por escrito y facilite a los afectados por una actuación toda la información de que disponga.

En respuesta a la misma desde el citado Ayuntamiento, tras ser requerido hasta en dos ocasiones, se nos remitió la correspondiente contestación. Respecto a la primera de las cuestiones a que se refería dicha recomendación, de la fotografía que se acompañaba a este nuevo informe se deducía que nada se había hecho.

Respecto a los otros aspectos, la citada contestación indicaba que se había dado cumplimiento a una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 3 de Pamplona que ordenó la retroacción de actuaciones respecto del Proyecto de Urbanización del vial conforme a las normas del planeamiento de la localidad, y que por ello, con fecha 6 de junio de 2003 se notificó al reclamante el acuerdo de aprobación definitiva de dicho proyecto con desestimación de las alegaciones.

También, sobre los elementos privados que entorpecen el paso de los peatones por las aceras, señalaba la aceptación de la recomendación por lo que se había requerido la retirada de tales elementos.

Por último, sobre las medidas para que se respeten los pasos privados a los garajes, refiere que no tiene una ordenanza reguladora del tráfico ni personal suficiente ni servicio de vado, por lo que señala que el Ayuntamiento no puede atender lo que constituye una petición puntual y particular de regulación de una sola calle.

Como se puede observar ninguna de estas tres cuestiones habían sido resueltas por el Ayuntamiento de Carcastillo: no había contestado al reclamante petición alguna de las que realizó, salvo la desestimación de sus alegaciones el 6 de junio de 2003. Tampoco había solucionado el problema de los elementos que entorpecen el tránsito de peatones por las aceras, pese a que nos indicó en su informe de 2 de junio de 2004 que en 15 días quedaría resuelto. También nos informaba que había formulado un requerimiento para la retirada de tales elementos, sin indicar a quien se ha dirigido, fechas para su cumplimentación ni que actuaciones deben realizarse. Asimismo, manifestó que no pretende adoptar medida alguna para regular el régimen de estacionamientos en la citada vía pública y poder asegurar el paso a los garajes, aunque sea un problema de fácil solución colocando las correspondientes señales de tráfico previstas en los artículos 154 y 171 del vigente Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre.

Por ello, ante dicho posicionamiento y no atender ningunas de las indicaciones que efectuamos en este caso, dejamos constancia de esta circunstancia en

nuestro informe anual de conformidad a como lo dispone el art. 34.2 de nuestra ley reguladora.

- Actuaciones llevadas a cabo en edificio "fuera de ordenación"

La persona que en este caso formulaba la queja (expte. 04/196/U) centraba el motivo de la misma en la realización de unas obras junto a su vivienda en Lesaka.

La autora de la queja denunciaba que su vecino realizó obras en un cobertizo anexo a la casa de la que los citados son copropietarios, para lo cual cortó ramas del árbol del patio comunitario para poder elevar el cobertizo, y colocó una gran puerta de tres hojas con cristalera en la parte superior, cuando antes tenía una pequeña puerta. También hubo de quitar un banco de piedra que siempre ha tenido la casa.

Aportó al expediente diversas fotografías donde se observa que las obras han supuesto un incremento del volumen edificable, al contrario de lo que se afirma en la resolución de la Alcaldía de fecha 31 de mayo de 200, pues ha crecido el cobertizo por un lado aproximadamente un metro de altura, y se ha prolongado una parte para permitir la colocación de la puerta, cuando con anterioridad el muro existente estaba cortado en una especie de bisel, como se observa en una fotografía.

Esto es, la denuncia no se limitaba a afirmar que no se habían respetado las condiciones de la licencia otorgada por el Ayuntamiento sino que también se refería a que se había violado el régimen urbanístico que tenía el cobertizo, que se cataloga, según informaba la reclamante, como "fuera de ordenación", con lo que se le debía aplicar el régimen previsto en el artículo 84 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, esto es, sin permitir el Ayuntamiento obras de consolidación, de modernización y de aumento de volumen, que son las realizadas, y solo debía haber autorizado las de mera conservación e higiene.

A la vista de lo que se nos exponía nos interesamos ante el Ayuntamiento de Lesaka sobre las cuestiones planteadas y su posición al respecto, solicitando que aportara copia del informe firmado por el arquitecto municipal sobre la licencia concedida, sobre la situación actual de la edificación y sobre si ha respetado, según el citado técnico, el régimen del inmueble que parecía estar calificado de "fuera de ordenación", así como que el Ayuntamiento se pronunciara sobre la situación que puede producirse con estas obras, ya que podían afectarse los usos actuales del cobertizo.

El citado Ayuntamiento remitió el informe solicitado, en el que se venía a manifestar lo siguiente:

"1- Con fecha 21 de octubre de 2003 el señor [...] solicitó autorización para reparar los tejados de los dos cubiertos existentes junto a su casa, precisando que "la reparación va a consistir en sustituir las maderas deterioradas y las tejas rotas. El aspecto no se va a modificar en absoluto". Adjunto fotocopia de su instancia (anejo 1).

2- Mediante Resolución de la Alcaldía n° 389/2003, de 5 de noviembre (anejo 2), se le concedió la licencia de obra pedida.

Al tratarse de un asunto de poca entidad, no se solicitó informe a los arquitectos asesores del Ayuntamiento.

Por otra parte, en la Resolución se hace constar que los cubiertos están clasificados como fuera de ordenación, por lo que "...únicamente pueden realizarse las obras mínimas de seguridad e higiene y en ningún caso de consolidación, aumento del valor o modernización".

3- Ante la reclamación presentada por doña [...] con fecha 20 de abril (a. 3), esta Alcaldía envió el día 22 de ese mes (a. 4) un oficio al señor [...], solicitando información sobre la obra ejecutada. El 17 de mayo éste último aportó los croquis solicitados (a. 5). Conforme a los mismos, no se habría aumentado el volumen de la edificación. Se comunicó esto al señor [...] (a.6), concediéndose a la señora [...] un plazo de diez días naturales para formular alegaciones (a. 7).

4- El día 21 se recibió un escrito de alegaciones (a.8) de la señora [...], en la que indica que:

- A la cubierta se le ha dado más altura que la que tenía. Han cortado las ramas de un árbol.
- Se ha colocado una puerta que tiene tres hojas, cuando la vieja tenía una.
- Se ha quitado un banco de piedra.

Con fecha 27 de mayo se recibió otro escrito de doña [...] (a.9), en el que añade que:

- El vecino ha quitado una losa del patio.
- La puerta se abre para fuera, en vez de para dentro.

5- Teniendo en cuenta las alegaciones presentadas, se adoptó la Resolución de la Alcaldía n° 177/2004, de 31 de mayo (a. 10).

6- Finalmente el día 11 de junio doña [...] solicitó una copia de los croquis presentados por la otra parte (a.11).

A la vista de todo ello, debo realizar las siguientes observaciones adicionales:

- A)- Al concederse el periodo de alegaciones, las señoras [...] y [...] tenían conocimiento de que en el Ayuntamiento constaban ya los croquis aportados por el señor [...]. Se les indicó además verbalmente que estaban realizados a escala,

por lo que resultaba fácil comprobar si se ajustaban o no a la realidad. Por ello se les ofreció la posibilidad de que solicitaran fotocopias de los mismos.

No obstante, no lo hicieron ni acreditaron de otra forma que se hubiera producido un incremento en el volumen. Fue unas semanas más tarde, el 11 de junio y finalizado ya el plazo establecido, cuando los solicitaron. Rápidamente les fueron facilitadas las fotocopias pedidas.

B)- Se afirma en el escrito de la Defensora del Pueblo que "Hemos comprobado mediante fotografías que las obras han supuesto un incremento del volumen edificable, al contrario de lo que se afirma en la resolución de la Alcaldía de fecha 31 de mayo de 2004". Hay que indicar que esas fotografías, ni fueron aportadas durante el periodo de alegaciones, ni se han entregado con posterioridad. De hecho, no las conocemos.

C)- Gran parte de los puntos a los que hacen referencia (corta de ramas de un árbol, retirada de una losa o de un banco de piedra...), son cuestiones de índole civil, no urbanísticas. Cualquier litigio de esa índole es competencia de los tribunales de justicia, no del Ayuntamiento.

D)- Por lo que respecta a las cuestiones urbanísticas, en la Resolución de la Alcaldía nº 177/2004, de 31 de mayo se indica que las labores realizadas exceden de la licencia concedida y que "...en caso de que fuera preciso demoler dichos cubiertos, las obras que han excedido de la licencia de obra concedida no serán objeto de indemnización".

Teniendo en cuenta lo expuesto, creemos que resulta evidente que la actuación del Ayuntamiento ha sido en todo momento correcta y que se ha esforzado en actuar de forma proporcionada, salvaguardando la legalidad urbanística".

ANÁLISIS

Comenzamos por recordar a este respecto que la naturaleza jurídica de la licencia municipal de obras es reglada, como ha precisado una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras muchas, sentencias de 10, 17 y 21 febrero 1981 y 23 de septiembre y 13 diciembre 1982), que la define como acto de control preventivo, no constitutivo, sino meramente declarativo, de un derecho preexistente del administrado ya atribuido por el ordenamiento urbanístico y por el derecho civil, por lo que en su otorgamiento o denegación se ha de actuar dentro de la más estricta legalidad pues la Administración no es libre para decidir si otorga o no la licencia. La naturaleza reglada de las licencias de obras impide establecer restricciones o ampliaciones discrecionales, y, en consecuencia, la Administración Pública está vin-

culada a los dictados de los Planes urbanísticos vigentes en cada caso. En este sentido se expresa el artículo 192 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En segundo término, también recordamos que el artículo 84 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dispone en su apartado 3 que *"salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen, no podrán realizarse en los edificios o instalaciones declarados fuera de ordenación obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las reparaciones que exijan la seguridad e higiene del inmueble, así como las relativas al cumplimiento de otras determinaciones normativas requeridas para el uso de la edificación"*. Esto es, el precepto no permite para los edificios catalogados como "fuera de ordenación" la realización de obras de consolidación, de modernización y de aumento de volumen, ni aquéllas que supongan incremento del valor del inmueble a efectos expropiatorios, sino tan solo las de mera conservación e higiene.

Por lo que al caso se refiere, han quedado perfectamente acreditado los siguientes hechos:

- a) Los cobertizos están catalogados por el planeamiento de Lesaka como "fuera de ordenación", entre otros, el que es objeto de la presente queja, como señala el informe municipal.
- b) Las obras han supuesto un incremento del volumen edificatorio como se comprueba de la mera observación de los croquis aportados por el promotor de las obras y enviados por el Ayuntamiento como anexo 5. Se puede constatar el mayor aprovechamiento del espacio cerrado, que se ha transformado en un rectángulo de mayor cabida. También se ha observado mediante fotografías que se ha producido incremento de la altura de parte del tejado.
- c) Indudablemente se ha incrementado el valor del cobertizo: se ha colocado una nueva estructura; se ha suprimido un poste que se encontraba en medio de la zona destinada al estacionamiento de vehículos; se han cambiado los materiales de cierre; se han abierto ventanas antes inexistentes; y se ha colocado una gran cristalera donde antes sólo había una pared con una puerta de entrada, frente a la actual que es mucho más amplia.

Todas esas actuaciones constituyen una clara vulneración de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo: se han realizado obras de consolidación, de modernización y de aumento de volumen que, además, han supuesto un indudable incremento del valor del inmueble a efectos expropiatorios.

Frente a esta evidencia, la resolución de la Alcaldía 177/2004, de 31 de mayo, reconoce que las labores realizadas excedían de la licencia concedida y que *"...en caso de que fuera preciso demoler dichos cubiertos, las obras que han excedido de la licencia de obra concedida no serán objeto de indemnización"*.

Sorprende una declaración de esta índole, como si no fuera competencia del Ayuntamiento fiscalizar la legalidad urbanística de la actuación, cuando por ley es el primer responsable de garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística. El debido ejercicio de las potestades urbanísticas exige del Ayuntamiento que aclare de oficio los extremos referidos y denunciados, si es que tuviera dudas, para, en su caso, obligar al promotor a ajustarse a la legalidad. En vez de utilizar una expresión tan impersonal como "*...en caso de que fuera preciso demoler...*", como si sobre esa cuestión no tuviera que pronunciarse, debe actuar decididamente en el ejercicio de sus competencias, bien obligando a demoler o bien encontrando una solución que no perjudicase a las partes y pudiera ser válida jurídicamente. Parece que lo único que ha pretendido esta resolución es salvar la responsabilidad indemnizatoria del Ayuntamiento en vez de ejercer sus competencias urbanísticas.

Tampoco resulta afortunado sostener que los particulares denunciados no han demostrado los hechos que denuncian, cuando lo cierto es que su denuncia estaba razonablemente fundada, como así entendió el Ayuntamiento al obligar al promotor a legalizar las obras con una nueva licencia y exaccionar nuevas cuotas tributarias, y también al utilizar la expresión "*en caso de que fuera preciso demoler*", que carecería de sentido si el Ayuntamiento hubiera otorgado la licencia sin observar problemas.

En un caso como el planteado, lo obligado es actuar de oficio en vez de obviar el ejercicio de las competencias urbanísticas con el argumento formalista de que los particulares no han presentado suficientes medios de prueba. Bastaba una simple inspección del arquitecto municipal para comprobar los extremos denunciados. En este sentido solicitamos al Ayuntamiento que nos aportara un informe firmado por el arquitecto sobre la cuestión, sin resultado alguno pues no lo aportó finalmente, por lo que entendíamos que este profesional no podría con su firma dar validez jurídica a la actuación, de ahí la razón de no facilitararlo en este expediente de queja.

Igualmente apuntamos en nuestra petición de informe que el Ayuntamiento debería estudiar y pronunciarse sobre los nuevos posibles usos que podría tener el cobertizo cuando transcurra un tiempo, que nos parecía una cuestión bastante importante en este caso, y que merece una aclaración para el futuro, en especial, en relación a los vecinos afectados, pero tampoco el informe municipal ofrece pronunciamiento alguno.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Lesaka una **RECOMENDACIÓN** para que, a la mayor brevedad posible, adopte las medidas convenientes para legalizar la situación urbanística de la obras denunciadas, a cuyo efecto debe garantizar, técnicamente, su adecuación al planeamiento y debe prohibir, especialmente, nuevos usos futuros que los vecinos no tienen el deber jurídico de soportar, todo ello sin perjuicio de servir de mediador para lograr acuerdos entre las partes afectadas por este problema.

En la contestación recibida del citado Ayuntamiento, se limitaba a indicar que las obras enjuiciadas en el expediente de queja son de escasa entidad y que no perjudican las servidumbres de las fincas colindantes, por lo que consideraba

que bastaba la resolución de la Alcaldía nº 177/2004, de 31 de mayo, para entender resuelto el problema.

En nuestra opinión consideramos que, al contrario, la citada resolución reconoce que las obras realizadas excedían de la licencia concedida, y que su única virtualidad era la de salvar la posible responsabilidad pecuniaria del Ayuntamiento en caso de que los Tribunales de Justicia ordenaran la demolición de lo indebidamente ejecutado.

En consecuencia, al no haber sido atendida nuestra recomendación de que el Ayuntamiento adoptara las medidas convenientes para legalizar la situación urbanística de la obras denunciadas, a cuyo efecto debía exigir su adecuación al planeamiento, dejamos constancia de esta actuación en nuestro informe anual a los efectos oportunos.

- Ejecución de obras en edificio sin ajustarse a la normativa urbanística municipal

La persona autora de la queja (**expte. 04/271/U**) ponía en nuestro conocimiento la ejecución ilegal de las obras de un edificio de viviendas en la calle Don Rodrigo de Puente la Reina.

Al respecto, la interesada alegaba que la obra se estaba ejecutando sin ajustarse a la normativa urbanística municipal en materia de alturas, cubiertas, alineaciones e integración en el entorno que le es aplicable, dado que sobrepasaba las determinaciones permitidas y rompía drásticamente el entorno urbano. Asimismo nos informaba que no le había sido concedida la preceptiva licencia de obras y que no había obtenido el informe favorable de la Institución Príncipe de Viana, informe que es preceptivo por tratarse de un inmueble del casco antiguo sujeto a este trámite en su normativa urbanística específica.

La situación de irregularidad administrativa llega a ser conocida por el propio Ayuntamiento de Puente la Reina, el cual ordenó la paralización y el derribo de la obra ilegal, salvo que se procediera a su legalización. Sin embargo, posteriormente, el citado Ayuntamiento ha permitido continuar la obra sin que conste que la ilegalidad constatada haya sido objeto de expediente urbanístico sancionador alguno ni que se haya intentado la legalización del inmueble.

Tras solicitar información al Ayuntamiento de Puente la Reina sobre el procedimiento seguido para la concesión de la licencia de obras, si ésta se ajustaba a las determinaciones que se contienen en la normativa urbanística de esa localidad, y si así fuera, si las obras que se estaban llevando a cabo se ajustaban a la licencia y si se había obtenido el preceptivo informe favorable de la Institución Príncipe de Viana, el citado Ayuntamiento, a través de su Alcaldesa-Presidenta nos indicaba que el tema debatido en la presente queja es el mismo que el estudiado en la queja número 03/49/U, que fue objeto de pronunciamiento por nuestra parte, y que quedó archivado al no haberse detectado irregularidad en la tramitación de la licencia de obras discutida. Sin embargo, señalamos al respecto que en aquella queja la denuncia se refería en

exclusiva a la carencia de licencia de obras y del preceptivo informe de la Institución Príncipe de Viana, por lo que nuestro pronunciamiento fue favorable a la actuación municipal al comprobar que existían ambos documentos necesarios para hacer las obras. En este aspecto nada observamos reprochable.

Cuestión distinta es lo que en la presente queja planteaba la reclamante, pues se alegaba que la obra se está ejecutando sin ajustarse a la normativa urbanística municipal en materia de alturas, cubiertas, alineaciones e integración en el entorno que le es aplicable, dado que sobrepasa las determinaciones permitidas y rompe drásticamente el entorno urbano. De acuerdo con las denuncias que formuló, el propio Ayuntamiento ordenó la paralización y el derribo de la obra por contravenir la normativa urbanística, aunque posteriormente permitió continuarla.

Por lo demás, el informe municipal aducía que la obra era legal y se adaptaba al planeamiento de la localidad y que el tema se encuentra recurrido ante el Tribunal Administrativo de Navarra, por lo que acompañaba copia del informe que remitió en el recurso de alzada.

En este informe se explican las vicisitudes de la ejecución de las obras, interesando destacar como argumentación para levantar la paralización de las mismas por el Ayuntamiento que, según dictamen del arquitecto municipal, está justificada la continuación por *"las características de la edificación y teniendo en cuenta que no se encuentran fichas concretas en el Plan Municipal para la parcela nº 18 de la calle D. Rodrigo X. De Rada en que se ubica la edificación y que por la Institución Príncipe de Viana se informó favorablemente el planteamiento de la fachada del proyecto básico"*. Asimismo aclaraba que el Plan Especial de Protección y Reforma del Casco Histórico no está aprobado, por lo que no resulta aplicable.

409

Por último, también destacaremos que el informe remitido al Tribunal Administrativo de Navarra alude a nuestra resolución de la queja 03/49/U, citando textualmente la argumentación que utilizamos. Sin embargo, como hemos dicho más arriba, en dicha queja nos limitamos a declarar que sí se había tramitado el procedimiento preceptivo para autorizar las obras, sin que el particular nos hubiera pedido que analizáramos la adecuación de las obras al planeamiento de la localidad, sino únicamente una mera cuestión procedimental.

En esta queja, corresponde entrar a las nuevas cuestiones que se nos denuncian, y a tal efecto hicimos referencia a que las licencias de obras son de naturaleza reglada, como ha precisado una consolidada y conocida jurisprudencia del Tribunal Supremo, que las define como actos de control preventivo, no constitutivo, sino meramente declarativo, de un derecho preexistente del administrado ya atribuido por la ley, por lo que en su otorgamiento o denegación se ha de actuar dentro de la más estricta legalidad pues la Administración no es libre para decidir si otorga o no la licencia. La naturaleza reglada de las licencias de obras impide establecer restricciones o ampliaciones discrecionales pues la Administración e interesados están vinculados por las normas del planeamiento urbanístico aplicables en cada caso. En este sentido se expresa el artículo 192 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Asimismo el apartado 3 del citado precepto añade que

las entidades locales deben denegar las licencias si las obras suponen la ocupación ilegal de bienes públicos. Por ello es fundamental analizar si los hechos denunciados contradicen las determinaciones que formula el planeamiento de la localidad y si ha habido afectación ilegal de bienes municipales.

Previamente indicamos que para aclarar algunas cuestiones de hecho que se denuncian en esta queja se giró una visita al lugar, comprobando que se trata de una edificación que utiliza parte de los elementos constructivos de la antigua construcción y tiene tres plantas más la entrecubierta. Vista la edificación desde la calle Cerco Viejo, a la que afronta principalmente, se observa que se eleva de forma considerable por encima de las viviendas colindantes, como consecuencia de las nuevas obras de renovación. También se observa que la edificación ha ocupado una parte del vuelo de la calle Don Rodrigo Ximénez de Rada, ampliando de hecho el derecho real que existía anteriormente en esta calle, de modo que el antiguo pasadizo conformado para permitir el tránsito al interior del casco histórico se ha ampliado considerablemente a lo largo de la calle, en beneficio del promotor de las obras, y se ha elevado el conjunto. Partiendo del plano catastral de la zona se puede deducir que la longitud del pasadizo casi se ha duplicado tras las obras.

También se observaba que los faldones de la cubierta son paralelos a la fachada principal, que es la que afronta a la calle Cerco Viejo, pues ésta es la fachada más visible y donde se encuentra la entrada al inmueble y es la que tiene la casi totalidad de balcones y ventanas de la vivienda. Esta configuración de la cubierta rompe el contexto de la zona pues el resto de edificaciones anejas o próximas tienen dichos faldones en perpendicular a las fachadas principales de tal calle.

Aparte de estos datos, consideramos los que figuran en el informe del arquitecto municipal que han servido para paralizar las obras y, posteriormente, para autorizar su continuación.

Partiendo de estos hechos delimitamos los aspectos que consideramos más relevantes en la denuncia planteada, que afectan a las determinaciones urbanísticas siguientes: alturas máximas de la nueva edificación y la composición de la cubierta. También la relativa a la ocupación de vuelo de la calle Don Rodrigo Ximénez de Rada, aunque este aspecto se refiere a derechos de propiedad de dominio público.

a) Alturas permitidas por el plan municipal.

El artículo 7.2.3.5 de la Normativa Urbanística correspondiente al Conjunto Histórico previene lo siguiente:

"(...) En los casos en que se permite la renovación de la edificación, o en el caso de edificios de nueva planta la altura máxima admitida es de 10 mts. medidos desde la acera a la parte baja del alero.

En este caso el número máximo de plantas es de tres, excluyéndose, la entrecubierta y el sótano.

Esta altura máxima lo es tanto para el alero de la fachada principal como para el alero de la posterior. Es decir, el alero de la fachada posterior deberá situarse sobre la línea horizontal de la rasante del alero de la fachada principal en el caso de manzanas centrales. En las manzanas de borde la altura máxima del alero se medirá con referencia a las rasantes de las calles a las que de cada una de las fachadas".

Para el inmueble cuestionado esta norma prevé como altura máxima 10 metros medidos desde la rasante de la acera al alero, que no deben sobrepasarse en ninguna de las fachadas.

Siguiendo el informe emitido por el arquitecto municipal, se observa que las alturas se han excedido de ese límite e incluso del indicado en el proyecto arquitectónico de la obra. El informe alude a 10,04 metros en el lateral derecho y 11,69 en el izquierdo, con lo que es evidente que se ha producido un exceso de altura al ejecutar la obra. Es más, el hecho de que la acera esté algo inclinada no permite entender que se pueda superar la altura de los 10 metros en alguna parte del inmueble, pues ese límite lo establece el plan municipal con el carácter de máximo.

- b) La segunda determinación que hay que considerar se refiere al modo de componer las cubiertas del inmueble. En este aspecto el mismo precepto señala que *"la cubierta será a dos aguas, con faldones perpendiculares a las dos fachadas"*.

La edificación cuestionada presenta cubierta a dos aguas, pero no son perpendiculares a las fachadas, sino paralelas, de modo que quiebra la configuración que impone el plan y que tienen las demás edificaciones de la calle Cerco Viejo. Visualmente supone una clara ruptura con el conjunto. Insistimos que la fachada principal y delantera es la que afronta a esta vía pública. La trasera da a la calle Don Rodrigo Ximénez de Rada en una pequeña porción y a otro inmueble que se halla detrás. De modo que la configuración de las cubiertas contraviene claramente las normativa urbanística de la localidad.

- c) Por último, como alega la reclamante, la parte del inmueble que atraviesa por encima la calle Don Rodrigo Ximénez de Rada, constituyendo un pasadizo, se ha obtenido mermando el espacio aéreo de esta vía como observamos comparando la obra con el plano catastral de la parcela, que, al igual que la documentación gráfica del planeamiento de la localidad, consideraba la existencia de un pasadizo pero de casi la mitad de longitud a la actual. Por ello deducimos que ha habido una apropiación del vuelo de una calle pues la obra no se corresponde con la configuración que se hace del pasadizo en el catastro.

La consecuencia de tales infracciones ha supuesto que el inmueble pueda tener una entrecubierta que permite perfectamente utilizar una planta más de casi las mismas dimensiones que las restantes. Si se hubieran respetado las determinaciones del planeamiento hubiera sido imposible conseguir este nuevo espacio. En efecto, al ser el fondo del inmueble bastante inferior a la anchura de las fachadas y bastante estrecho, no se hubiera podido obtener

una nueva planta bajo cubierta si se hubiese respetado las determinaciones que imponen una configuración de los faldones de la cubierta de modo perpendicular a las fachadas y, además, si también se atiende lo que dispone el artículo 5.4.4 de que *"las cubiertas serán obligatoriamente inclinadas y oscilarán entre un 30% y un 41% de pendiente"*. Ambas determinaciones, junto a otras, delimitan el aprovechamiento urbanístico posible, y hacían inviable la nueva planta bajo cubierta al tener el edificio una gran fachada para tan poco fondo. De modo que la conclusión es que se ha obtenido un mayor volumen edificable y aprovechamiento urbanístico no permitido por el plan.

Por consiguiente, el Ayuntamiento de Puente la Reina debe proceder a restaurar la legalidad urbanística y el orden infringido, tramitando los procedimientos que se regulan en los artículos 199 y siguientes de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y delimitar las responsabilidades que se deriven, especialmente las propias, ya que la obra se ha ejecutado bajo el amparo de una licencia municipal.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Puente la Reina una **RECOMENDACIÓN** para que a la mayor brevedad posible proceda a restaurar la legalidad urbanística y el orden infringido en la actuación denunciada en la presente queja.

A la fecha de finalización del presente informe anual todavía no se había obtenido respuesta del citado Ayuntamiento pese a reiterárselo ya en una ocasión.

VIVIENDA

- Crterios de adjudicación de viviendas en alquiler por parte del Concejo de Figarol.

ANTECEDENTES

En este caso (expte. 03/164/U) quién formulaba la queja lo hacía como consecuencia de no poder acceder a alguna de las viviendas de que dispone el Concejo de Figarol y que están destinadas al alquiler para determinadas personas con necesidades de vivienda como consideraba que era su caso.

Respecto a este tema, trasladamos a la autora de la queja algunas consideraciones sobre las dificultades que, en general, vienen padeciendo muchas personas para poder acceder a una vivienda y, como consecuencia de ello, la imposibilidad de que las diferentes Administraciones Públicas, más allá de propiciar las políticas adecuadas para tratar de solucionar esta carencia, puedan solventar este problema en todos aquellos casos en que se plantean.

No obstante lo anterior, las circunstancias un tanto especiales en que se encontraba la persona autora de la queja, según nos relata y nos acredita mediante informe del Servicio de Psiquiatría del Hospital de Navarra, afectada por un proceso de separación matrimonial problemático para ella, con un hijo de 7 años de edad, etc., no parecieron lo suficientemente significativas

como para dirigirnos al Concejo de Figarol a fin de plantearle esta cuestión, tratando con ello de que, una vez evaluado el caso concreto por los servicios sociales que correspondan, se agoten las posibilidades de solucionar esta situación si es que se dispusiera de algún recurso adecuado para ello, en este caso parece ser alguna vivienda de las que pueda disponer dicho Concejo para estos casos, tal y como nos expresaba la autora de la queja que en su escrito venía a hacer referencia a la existencia de estas viviendas y a su ocupación por personas que, en su opinión, incumplen algunas de las condiciones que se establecen para optar a las mismas.

En la respuesta que recibimos del Presidente del Concejo de Figarol se nos indicaba únicamente que, en ese momento, el Concejo no disponía de ninguna vivienda libre para poder adjudicar a ninguno de los solicitantes existentes, circunstancia que le había sido comunicada a quién formuló la queja tanto por escrito como verbalmente.

Asimismo, nos informaba de que las circunstancias en las que se encontraba esta persona no están, en principio, reflejadas dentro de las condiciones y prioridades fijadas por el Concejo para la adjudicación de posibles viviendas que pudieran quedar libres, por lo que, habría que modificar tales condiciones para poder alterar el orden de solicitudes ya establecido.

Trasladada esta información a la autora de la queja, ésta nos puso de manifiesto posteriormente una serie de circunstancias que, cuando menos, aconsejaron que nos volviéramos a dirigir al Concejo de Figarol con el fin de contrastarlas y obtener la oportuna clarificación.

Así la interesada nos hacía referencia a una serie de situaciones relacionadas con la forma en que se estaban adjudicando estas viviendas como que,

413

"- Tras instalarse ella en la localidad en el mes de enero, una familia polaca que había llegado a residir en Figarol pudo ocupar una de estas viviendas. Igualmente en el mes de julio aproximadamente ocuparon otra de estas viviendas unas personas de origen marroquí. Parece ser, por lo que nos indica, que estas adjudicaciones estaban hechas desde antes de enero.

- También en el mes de julio, una familia de origen ecuatoriano se marchó a vivir a Estella, por lo que, en teoría, dicha vivienda debería quedar libre para su adjudicación, salvo que no se obligue en estos casos a dejar dicha vivienda.

- Expone que su hermana, que compró una vivienda en un pueblo cercano, sí que se vio obligada a dejar la vivienda que tenía arrendada.

- Por último nos hace referencia a que, parece ser que, entre las condiciones que establece dicho Concejo para poder acceder a estas viviendas en arriendo, debe de residirse nueve meses al año en dicha casa si se es vecino y, para el caso de quienes no sean vecinos, habitarla un mínimo de 36 fines de semana, dándose el caso de personas que incumplen estas condiciones".

Una última información que nos había sido facilitada hacía referencia a que dicho Concejo disponía de unas 50 viviendas de estas características y que por tan sólo 40 euros de alquiler mensual se estaban destinando por parte de algunos beneficiarios a segundas viviendas, que en bastantes casos apenas se utilizan unos días al año o simplemente no las utilizan, mientras que otras, como es su caso, las necesitan para poder vivir a diario.

Dicho esto y pese a que seguían siendo válidas las consideraciones que hacíamos en nuestra primera comunicación respecto a que no cabe imponer a las Administraciones públicas la solución a cuantas situaciones de necesidad de vivienda puedan plantearse, sí que a estas cabe exigir objetividad y transparencia a la hora de actuar y sobre todo gestionar el patrimonio público del que disponen.

En este sentido y siendo llamativos algunos de los aspectos que se nos relataban, como que se permita utilizar por personas que no residen habitualmente en la localidad cuando otras que sí lo hacen pueden tener necesidad de vivienda, nos interesamos por que se nos aclarasen algunos aspectos relacionados con la forma en que el Concejo estaba procediendo a la adjudicación y posterior control del disfrute de esas viviendas, así como las circunstancias en que las mismas se encontraban ya que, probablemente, los posibles contratos de arrendamiento que hayan podido suscribirse también condicionaran sin duda cualquier posible posicionamiento o solución que pueda adoptarse al respecto.

En concreto, los datos que solicitábamos se nos precisasen hacían referencia a los criterios y requisitos con arreglo a los cuales se estaba procediendo a la adjudicación de este tipo de viviendas, el número de las que se venían destinando a esta clase de alquileres, la duración establecida de los mismos y finalizaciones de contratos previstas, así como si se venía actuando con respecto a aquellos casos en los que se dejaba de cumplir algunos de los requisitos exigidos y número de ocasiones en que esto había ocurrido.

En contestación a nuestro requerimiento, desde el Concejo de Figarol, a través de su Presidente, se nos facilitó mediante conversación telefónica los detalles solicitados. Como consecuencia de dicha conversación y la información que a través de la misma se nos facilitó, llegamos a las siguientes conclusiones al respecto:

- Efectivamente, la situación actual de la persona autora de la queja era la de estar viviendo en la casa que uno de sus primos tiene precisamente adjudicada por el Concejo a través de este procedimiento. Lógicamente en cualquier momento su familiar le puede instar a que la desaloje, por lo que, además de la provisionalidad de la situación de esta persona, se venía a acreditar, de alguna forma, la deficiente o incorrecta utilización, más bien no utilización, que muchos de los arrendatarios de estas viviendas realizan.
- Anteriormente parece ser que existían otro tipo de criterios a la hora de adjudicar estas viviendas, son algo más de 40, como los referidos a número de miembros de la unidad familiar, los solteros no tenían derecho, etc. Actualmente los únicos criterios que vienen utilizando

son estar empadronado en el Concejo y el orden de presentación de la solicitud de la vivienda.

- Se viene a reconocer, de alguna forma, por parte del propio Concejo que la situación es mejorable, pero se apela también a las dificultades con que se encuentran al ser una situación que ya venía dada por actuaciones de anteriores Concejos, a que algunos de los contratos de arrendamiento no finalizan hasta el año 2006, al coste que supondría el desalojo por vía legal de los inquilinos que no utilizan asiduamente la vivienda, a la escasez de medios y posibilidades del Concejo para gestionar de una forma más completa esta cuestión, etc.
- Se tiene constancia igualmente que, con arreglo a los actuales criterios, resulta difícil atender determinadas situaciones de necesidad de vecinos de Figarol que puedan detectarse en un momento determinado, por lo que se ha llegado a enviar escritos a los arrendatarios sugiriendo que, caso de no necesitar la vivienda, la dejasen a libre disposición del Concejo.
- También se tiene constancia de que muchos de los ocupantes las utilizan como segundas viviendas. Representan una fuente de financiación para el Concejo y se viene a reconocer que, de tener posibilidad de establecer nuevos criterios y contar con la disponibilidad de las casas, se adjudicarían de otra forma. No obstante se viene a afirmar que todas las adjudicaciones que se han hecho hasta ahora, incluidas las descritas por la autora de la queja, se han hecho conforme a la antigüedad de la solicitud entre vecinos de Figarol.

415

ANÁLISIS

Como consecuencia de la pormenorizada descripción de las diferentes posturas existentes en relación con la cuestión sobre la que versaba la queja era evidente que nos encontrábamos ante la aplicación por parte de la Administración, en este caso por parte del Concejo de Figarol, de unos criterios, que si bien cuando menos son generales, no responden a las exigencias que vienen establecidas a los responsables locales en cuanto al adecuado disfrute y aprovechamiento de los bienes municipales y concejiles por parte de sus vecinos.

Por otra parte, tal y como habíamos tenido ocasión de manifestar a la autora de la queja, consideramos que no se debía abordar la cuestión planteada en este caso sólo desde la óptica de la situación concreta de quién se dirige a nosotros, sino que lo debemos de hacer de una forma conjunta considerando la problemática existente en Figarol en esta materia y en la cual pueden igualmente verse inmersas otras personas que se encuentren en situaciones de necesidad con respecto a la ocupación de estas viviendas. En suma, no nos corresponde determinar si quien ha formulado la queja debe o no resultar adjudicataria de una vivienda sino, más bien, si el sistema de adjudicación actual es el más adecuado y, a partir de ahí, en el caso de no considerarlo así, plantear su modificación, una vez lo cual habrá de estarse a las nuevas condi-

ciones o requisitos establecidos para determinar quién tiene acceso a estas viviendas.

Debia tenerse en cuenta a estos efectos que el Concejo de Figarol, como consecuencia de la existencia en su casco urbano de una serie de viviendas de su propiedad, provenientes de la construcción inicial del poblado, surgido a raíz de la instauración de los regadíos provenientes del embalse de Yesa, se encuentra en una situación privilegiada con respecto a otras entidades en lo que se refiere a las posibilidades de paliar la actual problemática de acceso a la vivienda que se viene manifestando en nuestra sociedad dados los elevados precios vigentes así como la insuficiente oferta que haga frente a la creciente demanda que se viene experimentando en esta materia en los últimos años.

Una vez que dicha entidad ha optado, en el amplio margen de facultades de que dispone para ello, por no enajenar o vender dichas viviendas, sino proceder a su adjudicación a través de arrendamiento a sus vecinos, consideramos que debe de establecer unos criterios, que si bien ya tienen actualmente el carácter de generales, se ajusten a las necesidades de sus vecinos, velando especialmente por satisfacer la de aquellos que se encuentren en una situación más difícil.

En esta materia, y así lo venimos reiterando a las distintas administraciones con competencias en la materia, 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 diferentes políticas de intervención que se desarrollen.

No desconocemos, y en este sentido somos conscientes de ello, que la adecuada ordenación y reparto de estas viviendas para el uso de los vecinos de Figarol es una cuestión que puede dar lugar al establecimiento de diferentes criterios de adjudicación y en la que no resulta sencillo dar con una solución del todo justa que satisfaga a todos los que participan en estos procesos o que mantengan expectativas al respecto.

No obstante, cualquier decisión en tal sentido debe de partir de la premisa anteriormente reseñada, de tener en consideración a ese tipo de colectivos, a partir de lo cual podrán tener cabida otro tipo de consideraciones a los efectos del reparto y adjudicación de las viviendas que en su caso restaran.

Tampoco desconocemos las dificultades que para un Concejo del tamaño y características de Figarol representa una adecuada gestión de estas cuestiones, que requieren unos determinados medios personales y asesoramiento en la materia, máxime si tenemos en cuenta la dificultad añadida de la existencia de contratos de arrendamientos con un determinado plazo y condiciones de vigencia.

Sin embargo lo expuesto hasta el momento, así como la observancia del principio de equidad, al que debe someterse, en todo caso, la Administración

Pública (art. 103, aptdo. 1, C.E.), entendemos que obliga a que ese Concejo actúe al respecto estableciendo nuevos criterios y, además, a que lo haga con la finalidad de satisfacer adecuadamente las necesidades de sus vecinos en esta materia, especialmente de los que más necesidad tienen de vivienda.

Es por ello que se efectuó **RECOMENDACIÓN** al Concejo de Figarol en el sentido de que, con el establecimiento de unos nuevos criterios más ajustados a la realidad que persigan una efectiva ocupación de dichas viviendas, y que además tengan en cuenta la situación de aquellas personas que presenten unas características especiales en cuanto a necesidad de las mismas, lleve a cabo las actuaciones precisas para conseguir que lo antes posible y de forma gradual la utilización de las viviendas de su propiedad se ajusten a dichos criterios.

Tras reiterar hasta en tres ocasiones la correspondiente contestación a nuestra recomendación, el Presidente del Concejo de Figarol remitió el correspondiente escrito en el que se nos indicaba que el Concejo se ratificaba en los criterios de adjudicación ya establecidos, al considerarlos ajustados a derecho y no discriminatorios, a la vez que se hacía referencia a que, en su caso, lo que procede es esperar al vencimiento de los contratos y analizar si se debe o no renovar a quienes no utilizan las viviendas de forma adecuada. Todo ello, además de considerar que la situación de la autora de la queja no resultaba tan especial como se quiere dar a entender.

Así pues, al no ser aceptada nuestra recomendación, con el debido reflejo de estas circunstancias en nuestro informe anual, de conformidad a lo establecido en el art. 34.2 de nuestra ley reguladora, y la transmisión de esta información a la persona autora de la queja, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con el expediente de referencia.

417

- Información sobre aplicación de baremos en procesos de selección de viviendas de protección pública

En este supuesto que se nos planteó (**expte. 03/212/U**) el autor de la queja centraba la misma en el proceso seguido por Viviendas de Navarra S. A. (VINSA) para la denegación de su solicitud de acceso a una vivienda de protección oficial.

Al respecto nos informaba que el año anterior solicitó una vivienda de protección oficial que le fue concedida, pero que no pudo llegar a obtenerla porque no disponía del dinero necesario para pagar el importe en concepto de entrada.

En el año actual solicitó otra vivienda de protección oficial, pero en esta ocasión en régimen de alquiler, que finalmente no le fue concedida pese a ser una persona jubilada, con cónyuge a cargo y además minusválido.

Manifestaba sobre el proceso seguido al efecto que se puso en contacto con VINSA para que le explicaran por qué no le habían concedido la vivienda teniendo en cuenta sus circunstancias, dándole en su opinión una contestación que no justifica nada.

Por todo ello solicitaba de nuestra Institución que por parte Vinsa le conteste de forma más concreta, que se le indique, conforme a los baremos establecidos, los puntos que se concedieron en la adjudicación y los que han obtenido las personas a quienes finalmente se les ha adjudicado estas viviendas, ya que consideraba que reunía todos los requisitos y que había presentado toda la documentación que se le ha solicitado.

El planteamiento que nos efectuaba el interesado, que sin duda tenía que ser debidamente contrastado, de la solicitud de información remitida al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, venía a coincidir de alguna forma con las conclusiones a que se llegó en expedientes anteriores seguidos en esta Institución en los que el citado Departamento nos comunicó finalmente que se planteaba como solución más idónea a este tipo de supuestos, la de comunicar a cada solicitante la puntuación que haya obtenido y la del último integrante por orden de puntuación de la lista de beneficiarios.

De este modo, se nos indicaba, cada solicitante puede conocer su puntuación en relación con el último adjudicatario sin los retrasos que se derivarían de la tramitación de miles y miles de notificaciones con explicaciones exhaustivas sobre el modo de hallar puntuaciones, sin perjuicio del derecho de cada ciudadano en desacuerdo o en duda con respecto a algún aspecto de su puntuación a recabar del Departamento toda la información adicional que crea oportuna sobre su caso particular.

Por ello nos interesamos por conocer si se le había facilitado al autor de la queja la información requerida y si se venía actuando desde el Departamento en los términos que se nos había expuesto en anteriores casos.

El Consejero del citado Departamento nos remitió la correspondiente información en la que se nos hacía saber lo siguiente:

"1. El Sr. [...] solicitó vivienda en alquiler en la última campaña de alquiler de Vinsa el 27-6-2003.

2. Por aplicación del baremo se le puntuó:

| | |
|--|------------------|
| <i>- por ocupar vivienda en alquiler con contrato</i> | <i>25 puntos</i> |
| <i>- por pensionistas</i> | <i>13 puntos</i> |
| <i>- por desgravar el alquiler en la declaración de la renta</i> | <i>10 puntos</i> |
| <i>- por ingresos</i> | <i>10 puntos</i> |
| <i>- TOTAL</i> | <i>58 puntos</i> |

3. Con dicha puntuación no resultó adjudicatario porque había 40 viviendas y él ocupó el puesto 165 entre 1.567 solicitudes.

4. En el plazo para presentar alegaciones (del 1 al 5 de septiembre de 2003) el Sr. [...] no presentó ninguna alegación.

5. Con posterioridad el Sr. [...] visitó la oficina de Vinsa para preguntar por su solicitud, allí fue atendido y se comprobó que hubo un error en la barema-

ción porque no se tuvo en cuenta su minusvalía del 46%, que justificó debidamente, y que le hubiera supuesto 5 puntos más.

6. Se le indicó que su puntuación correcta hubiera debido ser 63 puntos (58+5), lo que le hubiera hecho subir el puesto 93 de la lista, aún relativamente lejos del 40, que correspondía al número de viviendas ofertadas".

A la vista de la respuesta obtenida y del análisis que efectuamos de la misma, transmitimos al autor de la queja y al propio Departamento las siguientes consideraciones.

Son frecuentes las ocasiones en que diversos ciudadanos han acudido a esta Institución mostrando su disconformidad en relación al desarrollo de los diferentes procesos de adjudicación de viviendas de protección pública, bien sean promovidas por empresas privadas o públicas, caso de VINSa, bien se trate para el acceso a la propiedad o al alquiler de las mismas.

Esta circunstancia puede tener una primera justificación, sin duda, en el importante número de solicitudes que concurren a cada una de las promociones de que se trate, muy superiores al número de viviendas que se ofertan, lo que conlleva que solamente vean satisfechas sus expectativas de acceso a una vivienda un reducido número de personas y que el resto tengan que acudir a nuevas promociones para alcanzar su objetivo, recorriendo en muchas ocasiones un largo camino lleno de dificultades, agravadas con sucesivas presentaciones de solicitudes y las consecuencias que esto lleva consigo.

Desde esta Institución se han venido analizando estas circunstancias y resultado del mismo han sido las diferentes resoluciones formuladas por nuestra parte respecto a la necesaria mejora y reforma de estos procesos que haga que los mismos respeten y se acomoden a los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia, correspondiendo en última instancia a la Administración velar por que esto sea así, máxime si nos encontramos con la actuación de una empresa pública como es el caso.

En respuesta a nuestras resoluciones el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda nos ha transmitido su voluntad de proceder a la mejora de estos procesos mediante la aplicación de una nueva serie de medidas en la campaña que se tiene previsto acometer a principios de este año para la adjudicación de 1.000 viviendas en Sarriena, en concreto nos manifestó lo siguiente:

"En enero de 2004 se prevé realizar una campaña para adjudicar unas 1.000 viviendas en Sarriena que afecta a 17 promociones de viviendas de protección oficial y de precio tasado que llevan a cabo 9 promotores distintos aplicando diferentes baremos.

Para minimizar las molestias y los trámites a los ciudadanos, el Gobierno de Navarra ha convocado a los 9 promotores y, de acuerdo con ellos, está organizando una campaña de convocatoria y recogida de solicitudes única. El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda interviene activamente en tal campaña, incluso asesorando sobre criterios de

baremación y dudas que se planteen, la intervención será principalmente antes de que se publiquen las listas provisionales de los adjudicatarios.

También gestionará la comunicación desglosada de puntuaciones y posición en cada lista a todos los adjudicatarios, a pesar del previsible elevado volumen de trabajo; se prevén 8.000 solicitantes que pedirán todas y cada una de las 17 promociones, lo que dará lugar a unas 136.000 puntuaciones (17x8.000) a trasladar”.

En este supuesto que se nos había planteado entendíamos que no difería mucho de la problemática que ya habíamos analizado en anteriores ocasiones y, por tanto, entendimos plenamente aplicable la contestación dada desde el Departamento respecto a la voluntad de introducir las referidas mejoras, como de hecho así ha ocurrido y que, sin duda, han contribuido a solventar en un importante número los casos que en tal sentido se puedan producir y cuya efectiva aplicación será objeto del debido seguimiento por nuestra parte para comprobar su cumplimiento.

Además de lo anterior no podíamos obviar tampoco la problemática ya tratada sobre el tipo de viviendas que nos ocupa -de promoción pública en régimen de alquiler-, resultando significativo el dato que nos aporta el Departamento de las 1.567 solicitudes existentes para 40 viviendas y que incidía de lleno en la recomendación que formulamos al mismo y que fue igualmente aceptada por el mismo en el sentido de estudiar con detenimiento cual es la demanda actual de las viviendas de protección oficial en régimen de alquiler y considerar la posibilidad de ampliar la oferta para adecuarla a la demanda real, adoptando para ello las oportunas medidas de impulso y promoción de este tipo de viviendas.

Así pues, por lo que se refería al caso concreto, y de los datos de que disponíamos, no apreciamos una actuación irregular por parte de la Administración o de la propia Vinsa más allá de lo que constituye una deficiente información sobre la aplicación concreta del baremo y un número escaso de viviendas ofertadas para el número de solicitudes presentadas, aspectos estos que, en principio, deberán tender a mejorar a la vista de las resoluciones que en tal sentido hemos efectuado y la respuesta obtenida del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por lo que con la transmisión de la anterior información dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este expediente.

- Concentración de personas en situación de exclusión social con ocasión de actuaciones de realojo urbanístico

ANTECEDENTES

El caso que se sometió a nuestra consideración en esta queja (**expte. 03/270/U**) tuvo su origen en un escrito presentado por una de las personas afectadas por dicho realojo, de etnia gitana, ante la situación que se le podía generar como consecuencia de la adjudicación, por parte del Ayuntamiento de Pamplona, de una vivienda en realojo en la C/ ----, nº -, piso -, que les ha

sido asignada en ejecución del Proyecto de Reparcelación del Polígono P-A de Buztintxuri.

Según nos explicaba en su escrito, en el mismo portal de esa misma calle reside otra familia, también de etnia gitana, con la que parece ser que existen unas tensas relaciones y con las que son frecuentes las situaciones de discusión, amenazas, etc.

Debido al peligro que esta situación podría conllevar tanto para la seguridad de la interesada y su familia, como para la tranquilidad del resto de los vecinos, la autora de la queja se puso en contacto con Gerencia del Ayuntamiento de Pamplona, donde no se les ofreció, según su versión, otra solución que el renunciar al piso que les había sido concedido, situación esta que conllevaría la pérdida y falta de un domicilio donde poder vivir al estar próxima la demolición de su actual vivienda.

Aparte de esta situación individual se aportaba un documento firmado por el Presidente de la Asociación de Gitanos "-----", en el que viene a advertirse de esta situación de enfrentamiento y se pone de manifiesto la preocupación de la citada Asociación ante el elevado número de familias gitanas que residen en esa zona de la citada calle, con el riesgo de constituirse en un verdadero gueto y con las consecuencias que ello conlleva.

A fin de resolver en la forma conveniente sobre esta queja y determinar nuestras posibilidades de actuación, de conformidad con las facultades que se confieren a esta Institución en la Ley Foral 4/2000 de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, se dirigió escrito al Ayuntamiento de Pamplona solicitando información sobre la queja planteada.

421

En el informe municipal, remitido por el Adjunto al Gerente de Urbanismo, se nos venía a manifestar lo siguiente:

«*Antecedentes:*

I.- El documento de modificación del P.G.O.U. para el Sector S-I U.I. II Buztintxuri-Euntzetxiki-Santa Engracia, se aprobó inicialmente por el Pleno de la Corporación Municipal, de fecha 11-12-1998, publicándose en el B.O.N de 13 de Enero de 1999, y obtuvo la aprobación definitiva mediante Orden Foral nº 1003, de fecha 23-7-1999, publicado en el B.O.N. de 13-12-1999.

II.- El Plan Parcial del Sector S-1 U.I. II BUZTINTXURI-EUNTZETXIKI-SANTA ENGRACIA se aprobó inicialmente por el Muy Ilustre Sr. Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Pamplona, el 7 de diciembre de 1998, publicándose en el B.O.N. de 18 de enero de 1999, y su aprobación definitiva se produjo mediante acuerdo plenario de 16 de diciembre de 1999, publicado en el B.O.N de 21 de Enero de 2000.

El texto normativo correspondiente al Plan Parcial BUZTINTXURI- EUNTZETXIKI- SANTA ENGRACIA, en el Sector S-I de la U.I. II Norte, se publicó en el B.O.N de fecha 23 de febrero de 2000.

III.- El Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, en sesión celebrada el 24 de diciembre de 1998, acordó convocar concurso por procedimiento abierto para la redacción del proyecto de reparcelación del P.P. de Euntzetxiki, así como también para la redacción del Proyecto de Urbanización del P.P. de Euntzetxiki, a redactar en el plazo de cuatro meses. Dichos acuerdos se publicaron en el B.O.N de fecha 18 de enero de 1999.

IV.- El Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, en sesión celebrada el 27 de agosto de 1999, acordó adjudicar el procedimiento abierto convocado para la redacción de los proyectos de reparcelación del mencionado sector al equipo "Salanueva/Cañas/Díaz/Ramos", y en la misma sesión se adjudicó el procedimiento abierto convocado para redacción del Proyecto de urbanización a la mercantil URGEIN. Dichas adjudicaciones se publicaron en el B.O.N. de 15 de septiembre de 1999.

V.- El proyecto de reparcelación del Polígono P-A del P.P. Buztintxuri se aprobó inicialmente por resolución de Alcaldía de 18 de septiembre de 2000, publicándose en el B.O.N de 6 de octubre de 2000, sometiendo el expediente a información pública durante el periodo de 15 días a partir de su publicación en el citado B.O.N, para las alegaciones pertinentes de los afectados.

VI.- Con fecha 4 de diciembre de 2000, el Ayuntamiento de Pamplona aprobó el informe de alegaciones, presentadas en el periodo de información pública tras la aprobación inicial del Proyecto y acta de reparcelación del Polígono P-A de Buztintxuri, estimando y desestimando las que en el mismo se incluyen. Igualmente, se dio audiencia por un plazo de quince días a los afectados por las rectificaciones efectuadas en el Proyecto de referencia. Dichos acuerdos se publicaron en el B.O.N. de fecha 20 de diciembre de 2000.

VII.- Con fecha 5 de Febrero de 2001, se aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación del Polígono P-A del P.P. Buztintxuri, publicándose en el B.O.N. el 16 de abril de 2001.

Informe:

En lo que respecta a la persona que presenta la queja, Doña [...], no figura en el documento reparcelatorio como titular de derechos e indemnizaciones.

Hemos de entender que se trata de algún familiar de la afectada que ha sido realojada en la vivienda que se cita, la cual en el Proyecto de Reparcelación de Buztintxuri figura como arrendataria de la vivienda sita en Avda. Guipúzcoa 21, 10 izda.

En virtud de lo previsto por la Disposición Adicional Cuarta del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana, a Doña [...] se le ha reconocido el derecho de realojo, ya que cumple los requisitos exigidos por la normativa aplicable (STSJN de fecha 10/4/00, recurso contencioso 129/97), y haber sido requerido el desalojo por parte de la Administración, momento en el cual es exigible el derecho de realojo.

A este respecto, se ha procedido a la adjudicación de vivienda en realojo, al ser preciso el desalojo por causas urbanísticas y de seguridad, encontrándose el edificio en el que vive en riesgo de daños, para lo cual se ha atendido a la disponibilidad de viviendas en alquiler que en la actualidad se encuentren libres de entre las que el Ayuntamiento posee con la finalidad de realojos.

En estos momentos, las viviendas disponibles para el realojo son muy escasas, debido a que se encuentran ocupadas por afectados de reparcelaciones anteriormente aprobadas y ejecutadas, y estar en fase de construcción los nuevos edificios destinados al realojo para las reparcelaciones que en estos momentos se están ejecutando (unidad D de San Jorge, Buztintxuri, P9-A de Rochapea, Sector Ezcaba-Canal). Este hecho hace que solamente se haya podido adjudicar esta vivienda, adecuada, en cuanto a su superficie y renta limitada al tratarse de una VPO de régimen especial, a las necesidades acreditadas por la afectada.

El problema personal que esta familia expone por razón de enemistades con familias residentes en el mismo bloque hubiese podido ser atendido (no se había puesto de manifiesto en esta Gerencia con anterioridad a la adjudicación) de haber dispuesto de otras viviendas adecuadas a sus necesidades, en función de los criterios adoptados para la Gestión de Realojos, los cuales son los que rigen al momento de adjudicar las viviendas.

Dichos criterios son de contenido eminentemente urbanístico, atendiendo a la prioridad en el derribo de las viviendas, y adjudicando las que por su superficie se ajustan al número de convivientes. Ocurre que en la calle ----- es donde existen las viviendas de alquiler de mayor superficie, y la familia de la afectada alega más de siete miembros permanentes, por lo que se hacía preciso adjudicarles la de mayor superficie de las disponibles.

No podemos negar que existen gran número de residentes en dichas viviendas de etnia gitana, pero en la mayoría de los supuestos el criterio de la superficie de vivienda ha primado en sus familias. También hay familias de esta etnia en las demás viviendas municipales, de la calle ----- y del Paseo de -----, pero también se ha atendido a criterios de mantenimiento vecinal (cuando se ha podido por razón de disponibilidad) y por esa razón puede ser que concurren familias que han sido vecinas en su origen.

No obstante todo lo anteriormente expuesto, esta Gerencia de Urbanismo, en el desarrollo de su tarea de realojos urbanísticos, no dispone de viviendas diferentes a las que se previeron en su día para poder ser adjudicadas, al tratarse de promociones completas de portales contiguos, construidas en solares en origen municipales, y por tanto no existe diversidad de viviendas para poder atender a estas cuestiones de índole diferente a la urbanística».

ANÁLISIS:

El derecho a la vivienda garantizado por el art. 47 de la CE reconoce el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, precepto que también se ha incluido en el art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

Europea, que dispone el reconocimiento y derecho a una ayuda de vivienda para garantizar la existencia digna de todos aquellos que no tengan recursos suficientes.

Este derecho se configura como uno de los principios rectores de la política social y económica que deben desarrollar los poderes públicos, ya que el acceso a la vivienda constituye una base necesaria para el disfrute del resto de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, como es el derecho a la igualdad o el derecho a la intimidad personal y familiar.

En cualquier caso, debe contemplarse desde una doble vertiente porque no se trata de un derecho a cualquier tipo de vivienda sino a aquella que reúna requisitos de dignidad y adecuación, ya que todas las personas tiene derecho a acceder a un espacio vital que reúna determinadas condiciones de habitabilidad y cuente con equipamientos mínimos adecuados, tanto interiores como urbanísticos y comunitarios.

Por lo tanto, el derecho constitucional de disfrute a la vivienda no debe entenderse sólo como derecho a acceder a una vivienda-unidad, sino que debe ser contemplado en una dimensión global, considerando el entorno ambiental inmediato y el medio en el que se inserta.

La relevancia de este derecho exige que los poderes públicos desarrollen una intensa actuación en orden a establecer las condiciones necesarias para que todos puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada evitando la concentración de barrios marginales donde se puedan generar graves problemas sociales.

Así, toda acción pública destinada 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, entre los cuales se encuentran las minorías étnicas, como ocurre con la autora de la queja y los miembros de su familia.

A este respecto, uno de los principales problemas con el que se encuentran los poderes públicos al facilitar el acceso a la vivienda de estos colectivos, es la problemática de la segregación espacial que se lleva a cabo mediante la concentración de grupos socialmente homogéneos en determinadas zonas de las ciudades, convirtiéndose en focos de marginalidad y degradación, o guetos urbanos.

En este sentido, a través de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo se debe de perseguir una ciudad más integrada, basada en un modelo urbano sostenible desde un punto de vista social, económico y ambiental, evitando, por tanto, las concentraciones sociales homogéneas que conlleven una progresiva polarización en la composición social de los vecindarios, ya que ello conduce a un creciente aislamiento social, a una menor información y contactos con el resto de la ciudad y al riesgo de formación de subculturas marginales.

Estas subculturas emergen de forma natural de la concentración espacial de categorías de población que comparten características similares y, el simple hecho de una mayor accesibilidad intragrupal, favorece la formación de patrones comunes de conducta que se van sedimentando alrededor de una pobla-

ción con graves carencias materiales y condiciones precarias de vida, barreras a la movilidad social y situaciones de exclusión. La concentración espacial de personas que viven en condiciones precarias y cuyas relaciones sociales se limitan a personas cuyos hábitos y estilos de vida no coinciden con los criterios predominantes en la sociedad, provoca que esta población residual se distancie, de manera creciente, del resto de la ciudadanía. Ello repercute de forma negativa especialmente en los niños y jóvenes pertenecientes a estas subculturas marginales, que carecen de contactos con personas integradas socialmente, lo cual podría suponer un claro referente un ejemplo altamente positivo. Estas situaciones de aislamiento social y de falta de referentes provoca, a corto plazo, riesgos inevitables como son un posible rendimiento educativo menor, o el previsible incremento de las conductas adictivas o delictivas, etc, lo que viene a corroborar la importancia del grado de homogeneidad en la composición social del vecindario como factor determinante de la emergencia de comportamientos de riesgo.

Todas estas circunstancias alejan a los habitantes de estas zonas de los códigos y normas imperantes en el resto de la sociedad, acentuando su aislamiento social, limitando sus oportunidades laborales, de capacitación y un mejor aprovechamiento de los servicios existentes y minorando, de este modo, las posibilidades de desenvolverse con éxito en la sociedad.

Realizadas estas consideraciones, que no pueden ser obviadas a la hora de analizar la problemática suscitada en esta queja respecto al elevado número de familias de una determinada etnia que residen en la zona en cuestión, más allá de los problemas que puedan existir entre dos de ellas, se pueden comprender algunas de las manifestaciones que se nos realizan desde el Ayuntamiento en relación con dicha problemática, como lo es la insuficiencia de viviendas disponibles para este tipo de realojos, la casuística que se puede producir en los mismos respecto a las necesidades de espacio dada la composición familiar o relaciones de vecindad de las personas afectadas y, por último, los estrictos criterios urbanísticos que se tienen en cuenta desde la Gerencia de Urbanismo para este tipo de actuaciones.

425

No obstante dichas manifestaciones, consideramos que, mediante un tratamiento más genérico y global dentro del propio Ayuntamiento, atajar este problema y conseguir la integración social de estos sectores de la población a través de entornos más adecuados para ello, mediante su ubicación en distintas zonas urbanas, debe de constituir uno de los objetivos de su política de vivienda, teniendo en cuenta, como hemos tratado de exponer con anterioridad, que el derecho a una vivienda digna no sólo supone satisfacer las necesidades de alojamiento de los ciudadanos, sino además, su residencia en un entorno adecuado y necesariamente diverso.

Todas estas circunstancias, puestas de manifiesto de forma unánime por los sociólogos, han sido tenidas en consideración por diferentes instituciones y organismos públicos al diseñar sus diferentes políticas de acceso a la vivienda.

Así, en el ámbito europeo, nos encontramos con la Directiva 2000/43/CE de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico. Esta disposición es

aplicable al acceso a la vivienda, ámbito en el cual se prohíbe cualquier tipo de discriminación por estas causas.

Por su parte, el Anexo V del II Plan Nacional de acción para la inclusión social del Reino de España 2003-2005, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 25 de Julio de 2003 y financiado por el Fondo Social Europeo y por los Programas Comunitarios a los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, dentro de apartado de «Buenas Prácticas» incluye, entre sus prestaciones básicas, el «alojamiento alternativo» como una prestación que da respuesta a la necesidad de todas las personas de disponer de un espacio digno donde alojarse y en el que desarrollar los aspectos más elementales de la convivencia social. Supone garantizar desde los Servicios Sociales Comunitarios-, los recursos de apoyo y/o realización de las gestiones necesarias para solucionar los problemas de alojamiento, temporal o permanente, que puede presentar cualquier persona, debido a circunstancias de conflicto en su entorno de convivencia, situaciones de marginación y emergencia u otras problemáticas específicas, propias del ámbito de competencia de los servicios sociales. Asimismo, se definen las «Actuaciones Específicas de Prevención e Inserción Social» como el conjunto de actuaciones que responde a la necesidad de prevenir la marginación y sus causas, así como de favorecer procesos de participación e integración social de las personas y colectivos más desfavorecidos, cumpliendo así los principios que deben guiar todas las intervenciones sociales.

De la misma forma el Plan de lucha Contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005, aprobado por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, incluye entre sus objetivos la mejora de las políticas de vivienda para colectivos y territorios vulnerables. Dentro de este objetivo se incluye, entre otras actuaciones, el modificar la tendencia a la concentración territorial, en determinados barrios y en determinados bloques, de las intervenciones orientadas al realojo de los excluidos de la vivienda.

Por último, podemos citar el Programa de Viviendas de Integración Social que se viene desarrollando desde 1998 y, en base al cual, se han firmado diferentes Convenios entre el Gobierno de Navarra y diversos organismos para abordar el problema de la exclusión de la vivienda y posibilitar el arraigo, asentamiento e integración de las personas más desfavorecidas. Uno de sus objetivos es promover la oferta de procesos de incorporación social a través de la vivienda, incorporación social que difícilmente se logrará si las viviendas de los más necesitados se concentran en determinados puntos de la ciudad, favoreciendo su aislamiento social.

Esta situación de aislamiento social y formación de guetos es la que, de alguna forma, puede producirse como consecuencia de la ubicación en la zona que se nos expone de un elevado número de familias de etnia gitana, práctica que consideramos no está en la línea de los principios y consideraciones a que hemos hecho referencia a lo largo de nuestra exposición.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Pamplona la correspondiente **RECOMENDACIÓN** para que, teniendo en cuenta todo lo anteriormente manifestado, proceda a revisar su política de adjudicación de viviendas a personas en situación de exclusión social así como sus

intervenciones de realojo, de tal manera que se evite la concentración territorial de las minorías pertenecientes a los sectores sociales más desfavorecidos y se favorezca su integración social recurriendo, entre otras medidas también necesarias, a un realojo más diversificado por diferentes puntos de la ciudad. Por otra parte, y en lo que se refiere al caso concreto de las personas autoras de la queja, en la medida de la disponibilidad de viviendas que pueda tener ese Ayuntamiento, se debería de posibilitar algún tipo de solución que evitara las situaciones de enfrentamiento que se nos han descrito.

En la contestación recibida del Ayuntamiento de Pamplona, después de hacer referencia a las dos partes contenidas en la recomendación se nos manifiesta en relación a la primera de ellas que se daría traslado de la misma a la Gerencia de ese Ayuntamiento para que la tenga en cuenta a los efectos oportunos y coordine las posibilidades de su aplicación con otras Áreas Municipales implicadas en las inversiones para la adquisición de viviendas para realojos.

En lo que se refería a la segunda parte o aspecto de nuestra recomendación, tras indicarnos igualmente que se ofrecería a la familia de la persona autora de la queja otra vivienda en cuanto se disponga de una adecuada a su situación familiar y económica, se nos comunicó finalmente que se le había adjudicado la vivienda, en régimen de alquiler, sita en el portal —, bajo izquierda del Barrio [...] de Pamplona, encontrándose en estos momentos en fase de traslado a la misma.

- Ejercicio del derecho de adquisición preferente por parte del Gobierno de Navarra sobre vivienda de protección oficial

427

ANTECEDENTES

En esta ocasión quién formuló la queja (**expte. 04/324/U**) hacía referencia a la situación en que se encontraba como consecuencia del ejercicio de adquisición preferente por parte del Gobierno de Navarra de la vivienda de protección oficial sita en Berriozar, C/ [...], propiedad de la autora de la queja y de su esposo.

En su escrito hacían referencia a cómo, tras notificarse en forma al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda la venta de dicha vivienda por traslado de su domicilio a Tudela, el Gobierno de Navarra, mediante acuerdo de 5 de abril de 2004, ejerció el referido derecho, lo cual les fue notificado el 21 de abril del mismo año.

Centran el motivo de la queja, de un lado, en la falta de contestación del recurso interpuesto el 17 de mayo contra dicho acuerdo, a pesar del tiempo transcurrido desde entonces y, de otro, en que, pese a la adopción del acuerdo por parte del Gobierno, no se ha materializado la decisión contenida en el mismo, encontrándose en la actualidad residiendo con su marido e hijo en casa de su madre en Tudela, pagando todos los meses la hipoteca y demás gastos que genera la vivienda de Berriozar, de la que no puede disfrutar al encontrarse trabajando a más de 100 Km. de distancia, lo que le lleva a no poder plantearse la compra o alquiler de otra vivienda ni saber cuando podrá hacerlo ante la paralización que sufre su caso.

Por todo ello solicita que se resuelva el recurso presentado lo antes posible y que se dé una pronta solución a su caso para poder plantearse rehacer su vida en el lugar en que actualmente se encuentra trabajando.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, a través de su Consejero, nos trasladó lo siguiente:

"En respuesta a su escrito del pasado 21 de octubre, expte. 04/324/U, en relación con el recurso de reposición interpuesto por doña [...] contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 5 de abril de 2004, por el que se ejercitaba el derecho de adquisición preferente sobre la vivienda de protección oficial sita en Berriozar, he de manifestarle lo siguiente:

Dicha adquisición por parte del Gobierno de Navarra no se llevó a cabo, en tanto no se resolviera el recurso de reposición interpuesto por vendedores y comprador de la vivienda.

El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 22 de noviembre de 2004, adoptó, entre otros, el Acuerdo de desestimar el recurso de reposición interpuesto por don [...], doña [...] y don [...].

En consecuencia, desestimadas las pretensiones planteadas en el citado recurso, en breves días se dará cumplimiento de los trámites necesarios para formalizar en escritura pública la transmisión de la vivienda, y liquidar a la parte compradora el importe de la compraventa del inmueble. (Se adjunta copia de la notificación del Acuerdo que desestima el recurso de reposición)".

ANÁLISIS

A la vista de dicha contestación, y pese a vislumbrarse una pronta solución al tema que nos había sido planteado, consideramos necesario trasladar al citado Consejero las siguientes consideraciones.

La cuestión fundamental que se nos plantea en este caso, más allá del ejercicio del derecho de adquisición preferente materializado por el Gobierno de Navarra en base a las facultades que en tal sentido le otorgan los arts. 43 y ss. de la Ley 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, la constituye el retraso en realizar efectivamente dicha adquisición que, según el informe remitido desde el Departamento, estaba condicionada por la resolución del recurso de reposición interpuesto por los afectados contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 5 de abril de 2004, en el que se determina ejercitar dicho derecho.

Pareciendo razonable esperar a la resolución del recurso de reposición, dado el breve plazo legal establecido para ello y por si el mismo en algún caso pudiera ser estimado, y por ello no se procediera finalmente a materializar tal derecho, subyace, no obstante, en supuestos como el que se nos presenta la situación que tienen que soportar los ciudadanos cuando la Administración no

resuelve, o no lo hace en el tiempo que dispone para ello, las solicitudes o recursos que formulan los ciudadanos en el ejercicio de sus legítimos derechos.

Desde nuestro primer informe anual venimos denunciando este tipo de situaciones y actitudes por parte de la Administración consistentes en acudir al silencio administrativo o resolver de forma especialmente tardía este tipo de procedimientos, máxime en casos como el que nos ocupa, que pueden tener una importante incidencia en la situación familiar de quien se ve afectado por dicho retraso que, caso de poderse acreditar en términos económicos, justificaría plenamente en nuestra opinión la exigencia de los daños y perjuicios causados a través del oportuno expediente de responsabilidad patrimonial.

Es por ello que con ocasión de estas actuaciones hemos tenido que recordar cómo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y, en particular, en su art. 42, prevé que:

1.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

2.- El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la norma comunitaria europea"

429

En lo que se refiere a la resolución del recurso de reposición el art. 117.2 del mismo texto legal establece que *"el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes"*.

Este último precepto sería el que operaría en este caso, por lo que la Administración, en este caso el Gobierno de Navarra, venía obligado a dar contestación formal, dentro del plazo establecido al efecto al citado recurso. No debe de olvidarse a tal efecto que el primer principio al que el constituyente sometió en su actuación a la Administración (art. 103 CE) fue el de la eficacia, que, obviamente, significa la conclusión, mediante resolución expresa, motivada, y en el plazo establecido, de los procedimientos administrativos.

Tomando como referencia la propia exposición de motivos de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cabe afirmar que:

"La Ley introduce un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del llamado silencio administrativo. Se podría decir que esta Ley establece el silencio administrativo positivo cambiando nuestra norma tradicional. No sería exacto. El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el ver-

dadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido."

En este aspecto pues, el de la obligación de resolver dentro de los plazos establecidos, el Gobierno de Navarra ha infringido la normativa anteriormente citada, al no haber dado contestación dentro de dicho plazo al recurso presentado el 17 de mayo de 2004, que finalmente se hace mediante notificación de 23 de noviembre de 2004, es decir seis meses después de cuando debía de hacerlo.

No podemos olvidar, por último, que el incumplimiento del deber de contestar en tiempo y forma no sólo representa una conculcación del principio de legalidad, sino que incide de forma negativa en el respeto al derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados consagrado constitucionalmente en el art. 24 de la Constitución, dada la relación existente entre el silencio administrativo negativo y la existencia de plazos preclusivos, tanto en vía administrativa como jurisdiccional. Pero es que además, en casos como el presente la indefensión a que se ven abocados los afectados todavía resulta más patente ante la situación de hecho en que se les sitúa tal y como exponen en su queja.

Así pues, se procedió a efectuar **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en el sentido de que en lo sucesivo adopte las medidas necesarias a fin de que se proceda a dar contestación a este tipo de solicitudes y especialmente a este tipo de recursos a la mayor brevedad posible y, en cualquier caso, dentro de los plazos que la ley marca al efecto.

En el escrito de contestación que nos remitió el Consejero del citado Departamento, además de manifestarnos dicha aceptación, nos expuso lo siguiente:

430

"El retraso en la resolución de algún procedimiento ha venido fundamentalmente ocasionado por el incremento de recursos que se han interpuesto en relación con los siguientes motivos: solicitudes de propietarios de viviendas de protección oficial que querían descalificar sus viviendas con anterioridad a la aprobación de la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra; y el visado de contratos de compraventa de viviendas de protección oficial correspondientes a la adjudicación de 1.030 viviendas en la primera fase de Sarriguren para las que se presentaron 9.893 solicitudes.

No obstante este Departamento es consciente de que constituye una norma fundamental y básica del régimen jurídico de cualquier Administración Pública el deber de dictar resolución expresa y notificarla al interesado en plazo, por lo que en lo sucesivo se procurará tramitar los recursos a la mayor brevedad posible y dentro de los plazos legalmente establecidos".

- **Denegación de visado de contrato de compraventa de vivienda de protección oficial por supuesto falseamiento de datos en solicitud**

En esta queja (expte. 04/365/U) la persona que la formuló hacía referencia a la Resolución 1271 de 21 de julio de 2004, del Director General de Ordenación

del Territorio y Vivienda, por la que se le deniega el visado del contrato de compra de una vivienda de protección oficial en régimen general y se adjudica la vivienda al siguiente solicitante por orden de prelación.

En su escrito nos relataba que en la solicitud para resultar adjudicatarios, presentada el 27 de enero de 2004, aportó impreso de declaración de renta correspondiente al año 2002, en la que constaba deducción por arrendamiento de 756 euros, otorgándosele la correspondiente puntuación que por dicho concepto reflejaba el baremo aplicable.

Sin embargo, con fecha 3 de enero de 2004 se les había notificado que la citada declaración había sido revisada por Hacienda como consecuencia de la falta de justificación del contrato de arrendamiento y de los recibos de las mensualidades abonadas, por lo que, en principio, desde Hacienda se les indicó que no procedía la deducción por alquiler de vivienda y que, antes de dictar liquidación provisional se le ponía de manifiesto el expediente para que en el plazo de quince días pudiese formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estimase pertinentes para la defensa de sus derechos.

Con fecha 7 de enero de 2004 presentaron fotocopia de los justificantes necesarios y desde Hacienda, a la vista de los mismos, el 17 de junio 2004 se dictó la correspondiente liquidación provisional en la que de nuevo se volvía a incluir la deducción por arrendamiento de 756 euros que constaba en la primera declaración o autoliquidación efectuada por los interesados en la sucursal de Caja Laboral de [...].

Como consecuencia de estas actuaciones llevadas a cabo ante el Departamento de Economía y Hacienda, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, a través del Servicio de Vivienda, lleva a cabo la siguiente actuación.

431

En primer lugar, y como es lógico, al tener conocimiento de la revisión de la declaración de la renta precisamente en un aspecto como el de la deducción por alquiler, con clara incidencia en el baremo de adjudicación de la vivienda de VPO, concede con ocasión del trámite del visado del contrato un plazo de diez días al interesado para que pudiera presentar cualquier alegación o documentación que estimase oportuna para la mejor defensa de sus derechos. Así se le comunica el 14 de junio de 2004 mediante escrito del Jefe de la Sección de Gestión Económica y Planificación.

Ante dicha comunicación, el interesado según documentación aportada presenta el 17 de junio de 2004 en el Registro de ese Departamento los justificantes que en su día presentó en Hacienda sobre el alquiler así como copia de la liquidación provisional que Hacienda le había hecho llegar ese mismo día una vez revisada debidamente y en la que, como se ha expuesto anteriormente, figuraba finalmente la deducción por arrendamiento de 756 euros.

En contestación a esta última documentación presentada por el interesado se dicta la Resolución 1272, de 21 de julio de 2004, del Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se deniega el visado de contrato de compra de una vivienda de protección oficial en régimen general suscri-

to por el autor de la queja y D^a. [...] con la empresa [...], y se adjudica la vivienda al siguiente solicitante por orden de puntuación.

El fundamento de dicha Resolución se circunscribe al hecho de que los interesados aportaron la declaración de la Renta del 2002 sin revisar y no la notificación enviada por Hacienda a que se ha hecho referencia del 3 de enero de 2004, por lo que procedería su exclusión al considerar que han incurrido en el falseamiento de datos y estar así contemplado en las bases de la convocatoria para ser adjudicatario de la vivienda.

Posteriormente, con fecha 2 de agosto, se interpuso por el interesado recurso de alzada contra la citada Resolución, aportándose incluso el 10 de agosto certificado del Jefe de la Sección de Asistencia al contribuyente del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra en el que se concluye que *"una vez revisada por la Sección de I.R.P.F., se admite dicha deducción, quedando la declaración como la inicial"*.

A fecha de presentación de la queja no se había dado contestación al recurso de alzada formulado, solicitando el interesado de esta Institución su intervención para que finalmente se dé contestación al mismo y se les otorgue finalmente el contrato al que según los antecedentes descritos tienen derecho.

Quisimos realizar al Departamento un amplio relato de los hechos que han sido debidamente documentados por parte del autor de la queja con el fin de que, en su caso, desde el mismo se pudiesen contrastar debidamente, ya que con el simple examen de los mismos se desprende que, tras una adecuada acción del citado Departamento conducente a comprobar unos datos que estaban siendo revisados por Hacienda, con posterioridad no ha sido tenido en cuenta el resultado final de dicha actuación, especialmente con ocasión de la Resolución 1272 antes citada, momento en el que el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda ya era conocedor de la admisión finalmente de la deducción por arrendamiento inicialmente consignada en la declaración de la renta inicial.

En relación al contenido de la citada Resolución no se alcanzaba a comprender la consideración de falseamiento de datos que se atribuía a la conducta del interesado cuando la verdad o falsedad de una determinada circunstancia debería en todo caso de estar determinada por su constatación final, como de hecho había ocurrido con la revisión efectuada por Hacienda el 16 de junio de 2004 y que, como decíamos, ya era conocida por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

En suma, nos pareció importante, a la vista de la queja planteada, transmitir al citado Departamento estas consideraciones con el fin de conocer su opinión y determinar las posibilidades de que finalmente sea resuelto el recurso de alzada formulado y corregida su actuación ya que, de los datos de que se disponen, no consideramos que pueda basarse la denegación del visado del contrato en el falseamiento de datos.

En contestación a todos estos antecedentes, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, a través de su Consejero, nos

remitió copia del acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de noviembre de 2004, por el que se estimaba el recurso de alzada que el interesado formuló contra la citada resolución, por lo que cabía considerar solucionado el asunto que motivó la queja.

No obstante, y por lo que respecta a la información complementaria que nos remitió sobre la situación de la vivienda en alquiler del interesado y de D^a. [...], sin perjuicio de agradecer los datos que nos aporta, consideramos que si el Departamento tenía conocimiento de algún tipo de irregularidad al respecto, debía de haberlo hecho saber en tal sentido a los interesado como de hecho ocurrió con la revisión de la declaración de la renta del año 2002, que, en principio, fue el único motivo que fundamentaba la Resolución motivo del recurso y que, como bien recoge el acuerdo del Gobierno de Navarra estimatorio del mismo, no podía desconocer la decisión que finalmente adoptó el Departamento de Economía y Hacienda en relación a la declaración de la renta cuestionada.

