

11 _ urbanismo y vivienda

2005

11 _ urbanismo y vivienda



2005

URBANISMO

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

Dábamnos cuenta en nuestro informe correspondiente al año 2004 de la **RECOMENDACIÓN** formulada al Ayuntamiento de Puente la Reina como consecuencia de la tramitación de una queja (**expte. 04/271/U**) en la que su autora ponía en nuestro conocimiento la ejecución a su juicio ilegal de las obras de un edificio de viviendas en la calle Don Rodrigo de Puente la Reina.

Alegaba la reclamante, 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 sobrepasa las determinaciones permitidas y rompe drásticamente el entorno urbano.

En la citada recomendación se instaba al Ayuntamiento de Puente la Reina para que a la mayor brevedad posible procediese a restaurar la legalidad urbanística y el orden infringido en dicha actuación.

Señalamos como conclusión que el promotor de las obras había obtenido un mayor volumen edificable y aprovechamiento urbanístico no permitido por el plan, por lo que el Ayuntamiento de Puente la Reina debía 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 derivasen, especialmente las propias, ya que la obra se había ejecutado bajo el amparo de una licencia municipal".

El Ayuntamiento de Puente la Reina remitió escrito en el que, haciendo referencia a los informes de la Institución Príncipe de Viana así como a una inadmisión de un recurso de alzada sobre este asunto en el Tribunal Administrativo de Navarra, lo que considerábamos que no desvirtuaba las argumentaciones contenidas en nuestra recomendación, por lo que procedemos a reflejar esta circunstancia en presente informe anual.

- Estudio de detalle y configuración de alineaciones en Elizondo

ANTECEDENTES

La persona autora de la queja ponía en nuestro conocimiento (**expte 04/325/U**) diversos problemas derivados de la aprobación del Estudio de Detalle de la U.E.4 de Elizondo y del Proyecto de Reparcelación de esa unidad de ejecución, que afectaban a su propiedad.

De forma esquemática señalaba lo siguiente:

- a) En la citada parcela están construidos dos inmuebles distintos y separados, una casa y un almacén-aprisco cuya existencia está perfectamente acreditada en el catastro municipal, y por ambos se abona la correspondiente con-

tribución territorial. Sin embargo, el almacén-aprisco no consta en la documentación del Estudio de Detalle ni ha sido tenido en cuenta siquiera en el Proyecto de Reparcelación.

- b) No obstante, la parcela está considerada en el planeamiento como consolidada a todos los efectos, pues cuenta con los servicios urbanísticos necesarios pero, sin embargo, el Estudio de Detalle cercena parte de la misma, según se deduce de los planos de las alineaciones de dos nuevas calles, en contra de las alineaciones del Plan Municipal que contempla ambos viales con diferentes alineaciones. En concreto, se pierde parte del almacén-aprisco, la escalera de la entrada a la casa y una porción de la esquina no contemplada en las alineaciones del Plan Municipal, todo ello, como se indica, en contra de las determinaciones que constan en el plano 3.4 de dicho plan, Elizondo, que fija las alineaciones que afectan a la parcela.
- c) Respecto de la escalera de acceso a la casa señala que es exterior y sobresale del inmueble 90 cms. por lo que, según las nuevas alineaciones del Estudio de Detalle, debe, o bien desaparecer y dejar la casa sin acceso, pues la alineación del nuevo vial coincide exactamente con la fachada de la casa, o bien dejar la calle sin acera pues las escaleras ocupan casi por completo la acera que se prevé con una anchura de 100 cms., con lo que se obstaculizaría el paso peatonal. De modo que la alineación prevista por el Estudio de Detalle es del todo incorrecta.
- d) En el Proyecto de Reparcelación no se han considerado bienes de la reclamante y su familia que deben ser objeto de indemnización, pues no aparecen en la relación de bienes. Estos bienes son los siguientes: el almacén-aprisco, cuyo valor catastral es de 19.175 euros; una servidumbre que adquirió el anterior propietario, un familiar, que la obtuvo a cambio de entregar una porción de terreno al propietario colateral, para hacer más regulares las parcelas, según obra en las escrituras de propiedad que presentó al Ayuntamiento, y que con la ejecución de la urbanización quedará convertida en vial (dicha servidumbre es un derecho real evaluable, lógicamente); un enlosado que circunda la vivienda realizado con piedra del Baztán que ha sufragado recientemente la reclamante, que desaparecerá en parte con la apertura del vial; y especies vegetales de ornamentación.

Curiosamente la parcela 221 se considera consolidada, según el planeamiento, pero una parte que supone entre un 15 y un 20% se ha introducido en el proyecto de reparcelación, lo cual es contradictorio, y no se alcanza a comprender el fundamento de romper una parcela aleatoriamente, de considerarla al mismo tiempo como consolidada en su totalidad y ajena al proceso reparcelatorio, como así se dice en el Proyecto, pero de hecho parte de la misma aparece en el expediente de reparcelación.

Menos aun se comprende que en dicho proyecto se diga que los propietarios de esta parcela deben ceder terrenos para viales, cuando, según la ley, ese deber no existe para los propietarios de suelo urbano consolidado, y que ni siquiera tendrían el deber de costear la urbanización, en este caso, ya que la parcela es un solar construido desde hace tiempo y por ello cuenta con los servicios urbanísticos necesarios: acceso rodado, saneamiento y abastecimiento,

teléfono, etc.. Según se indica, la única razón de que parte de la parcela aparezca sujeta a la reparcelación es la cesión gratuita de terrenos y costear la urbanización que la reclamante no precisa, lo cual sería ilegal.

e) Señalaba que para la apertura y alineaciones de los nuevos viales se debía haber considerado terrenos distintos que en la actualidad tienen uso agrícola y carecen de edificación, por lo que no sería precisado derribar inmuebles, y resultaría menos costoso, por lo que no comprende el diseño de estos nuevos viales.

Si bien deseaba aclarar que en modo alguno se opone al proceso urbanizador previsto y al abono de las cantidades que por ley le corresponda asumir, pero consideraba necesario que se diese cumplida respuesta a sus alegaciones y que la ejecución del planeamiento se hiciese de forma más cuidada, racional y respetuosa con sus derechos y con la ley.

f) Señalaba, por último, que el nuevo vial que ocupará la actual servidumbre de paso debe respetar las dimensiones mínimas que fija la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas, pues según el Decreto Foral 154/1989, las aceras deben de tener una anchura de 1,50 metros. En este sentido indica que la servidumbre actual, aunque no sea una calle, constituye el paso habitual de los niños que se dirigen a uno de los centros educativos de la localidad, como bien debe saber el Ayuntamiento, por lo que esta nueva calle ha de calificarse parte de la red secundaria, siendo la acera prevista insuficiente según el citado Decreto Foral.

Examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación nos dirigimos al Ayuntamiento del Valle del Baztan para que nos informase sobre las cuestiones planteadas en la queja. Tras tener que reiterar hasta en tres ocasiones nuestra solicitud, finalmente, el citado Ayuntamiento finalmente remite a esta Institución copias de las alegaciones que el Ayuntamiento del Baztán remitió al Tribunal Administrativo de Navarra en varios recursos de alzada promovidos por la persona autora de la queja en relación a diversos cuestionamientos derivados de la aprobación del Estudio de Detalle de la U.E.4 de Elizondo y del Proyecto de Reparcelación, que afectan a su propiedad.

ANÁLISIS

Debemos indicar, previamente, que las copias de dichas alegaciones enviadas por el Ayuntamiento como contestación a la petición de informe que formulamos a esa Corporación resultaban insuficientes para aclarar algunos aspectos sobre los que le solicitamos información, y todo ello a pesar de que le requerimos reiteradas veces la emisión de un informe, al amparo de lo dispuesto en la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, que es de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas de Navarra.

No obstante, del estudio de los datos de que disponemos sobre las cuestiones planteadas vamos a precisar aquellos aspectos sobre los que consideramos que el Ayuntamiento debe dar una respuesta diligente y razonable a la reclamante en base a sus derechos e intereses legítimos.

a) En la parcela propiedad de la reclamante están contruidos dos inmuebles distintos y separados, una casa y un almacén-taller. Este último inmueble está formado por dos alas colocadas en ángulo recto, y una de ellas queda afectada por la apertura y urbanización de un vial público. Según los planos de alineaciones del Plan Municipal y Estudio de Detalle este lado que afronta a la calle debe quedar retranqueado para dar mayor anchura al vial.

Según manifiesta la interesada, el Proyecto de Urbanización contempla el derribo de ese ala y el cierre de la finca mediante un murete, lo cual deja dicha parte del edificio inservible. La reclamante entiende que el retranqueo de esa porción del inmueble es perfectamente posible sin derribos innecesarios de toda el ala, pues resulta fácil cerrar la fachada de ese lado del inmueble para poder seguir utilizándolo como en la actualidad.

A nuestro juicio, el Ayuntamiento debe elegir entre las posibles soluciones urbanizatorias que permite el planeamiento la que resulte menos gravosa para la propiedad, como es la de mantener dicho inmueble retranqueándolo lo que sea imprescindible para dar anchura al vial pero cerrándolo hacia la calle con un muro o pared similar al actual, como plantea la persona autora de la queja. Se trata, como decimos, de evitar perjuicios innecesarios, pues la reclamante prefiere mantener el inmueble con las dos alas, según su configuración actual. En nada perjudica al planeamiento esta solución ni tampoco es más costosa pues no debe olvidarse que la destrucción del bien conlleva, evidentemente, indemnización. Parece más económico aceptar el planteamiento que se nos hace por esta persona y menos gravoso para los usos del local conforme a sus intereses.

b) En segundo lugar, respecto al otro vial de nueva apertura, que afronta a la fachada principal de la casa de la reclamante, observamos que se ha diseñado, según la documentación gráfica del Plan Municipal y en el Estudio de Detalle, coincidiendo, prácticamente, con dicha fachada de la vivienda y su entrada, a pesar de que el acceso al inmueble se hace desde una escalinata exterior que sobresale del inmueble casi un metro y que ocuparía parte del nuevo vial.

Esta circunstancia obliga al Ayuntamiento a buscar una solución razonable y específica para respetar dicho acceso, sin que ello suponga modificar los planos de los citados instrumentos urbanísticos, pues la documentación gráfica referida no puede resolver tan pormenorizadamente este tipo de problemas, dada la escala elegida para su confección. No es posible ni razonable que un elemento privado esté situado ocupando viales de uso público, de ahí que sería necesario encontrar una solución que permitiera que el vial quedara separado de la escalinata sin que se confunda lo público con lo privado.

c) En el Proyecto de Reparcelación no se han considerado determinados derechos de la reclamante y su familia que deben ser objeto de indemnización, pues no aparecen en la relación de bienes y derechos afectados de la cuenta de la reparcelación.

La persona autora de la queja acredita documentalmente ser titular de una servidumbre de paso que adquirió el anterior propietario a cambio de entre-

gar una porción de terreno, según obra en las escrituras inscritas en el Registro de la Propiedad, que bien conoce el Ayuntamiento ya que se las presentó en su día. Con la ejecución de la urbanización este derecho se perderá pues el suelo afectado por la servidumbre quedará integrado en el vial. Indudablemente esa servidumbre es un derecho real evaluable, lógicamente, al tener un claro contenido económico, como lo demuestra el modo de su adquisición a cambio de una porción de suelo.

En este sentido, la propia Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, expresa en su artículo 123 que las servidumbres incompatibles con el planeamiento (en este caso existe incompatibilidad pues el suelo se quedará convertido en calle pública) podrán ser objeto de expropiación, ya que, sino se sigue el procedimiento correspondiente, estaríamos ante una ilegal apropiación de hecho del suelo afectado por un derecho real.

Asimismo existe un enlosado de piedra del Baztán que circunda la vivienda que ha sufragado recientemente la reclamante, y que también desaparecerá en parte con la apertura del vial; también hay especies vegetales de ornamentación que quedarán afectadas al urbanizarse la calle.

Todos estos bienes y derechos no han quedado considerados documentalmente en el expediente reparcelatorio, ni, por tanto, parece que su pérdida no va a ser indemnizada, lo cual contradice lo dispuesto en el artículo 82 del Reglamento de Gestión Urbanística que refiere como contenido de todo expediente de reparcelación, entre otros datos, la "tasación de los derechos, edificaciones, construcciones o plantaciones que deban extinguirse o destruirse para la ejecución del plan", como forma de repartir equitativamente los derechos y cargas entre todos los propietarios afectados. Si esos bienes y derechos pertenecen a la señora [...] y familia, el Ayuntamiento debe asegurar que se les incluya en el expediente reparcelatorio para que, previa tasación, se indemnice a los propietarios por su pérdida.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Baztán una **RECOMENDACIÓN** para que, a la mayor brevedad posible, realizase las actuaciones necesarias para solucionar los problemas expuestos en los tres apartados anteriores, relativos a la reconstrucción del almacén-taller, al respecto a la existencia de la escalinata de acceso a la vivienda y su incompatibilidad si no se la separa del vial público, y, por último, respecto a la indemnización de todos los bienes y derechos afectados por la reparcelación.

El Ayuntamiento remite contestación en la que se limita a darnos cuenta de las Resoluciones 87, 444 y 555 del Tribunal Administrativo de Navarra (TAN), relacionadas con los Recursos de Alzada 04-0349, 05-643 y 05-2345, respectivamente, procedimientos todos ellos en los que han sido parte la interesada junto con otros particulares, así como el Ayuntamiento del Valle del Baztán, siendo todas ellas desestimatorias.

Como se puede observar en dichas resoluciones, el TAN aborda las anteriores cuestiones que son contenido de nuestra Recomendación, pronunciándose sobre las mismas en un sentido totalmente opuesto al nuestro, y posicionán-

dose completamente a favor de las pretensiones del Ayuntamiento del Valle del Baztán, entendiendo que la demolición del almacén se justifica *"simplemente por ser incompatible con la nueva ordenación urbanística prevista"*, que no fue recurrida en su día por los interesados, sin que considere justificada la anulación de la reparcelación por causa del perjuicio que se irroga a los perjudicados con la medida. En cuanto a la servidumbre de paso entiende el Tribunal - incongruentemente, según nuestro criterio-, que debe tenerse en cuenta en el Proyecto de Reparcelación a efecto de indemnización por la extinción de tal derecho real, cuando precisamente lo que se planteaba es que no se ha tenido en cuenta en dicho Proyecto de Reparcelación la extinción del mismo, si bien en la Resolución num.º 444 se pronuncia en el sentido de que es imposible identificar la servidumbre con los títulos aportados por los recurrentes, y en la Resolución num.º 505 se pronuncia en el sentido de que *"las indemnizaciones por la extinción de derechos reales consecuencia de la ejecución del planeamiento es cuestión a contemplar y resolver en las reparcelaciones de las unidades de ejecución, no en los proyectos de urbanización de las mismas"*.

En cualquier caso, ante lo que nos encontramos finalmente es ante dos opiniones técnico-jurídicas divergentes, con la salvedad de que la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra carece de capacidad ejecutiva, y las indicaciones que formula a la Administración para la mejor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos no son de obligado seguimiento para ésta, que puede entender que concurren factores que, desde su perspectiva, justifican no seguir la recomendación concreta que se le ha hecho, apoyándose en este caso en las referidas resoluciones del TAN, las cuales si tienen fuerza ejecutiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, que desarrolla la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, en materia de impugnación de los actos y acuerdos de las Entidades Locales.

En definitiva, a la vista de la no aceptación de nuestro planteamiento por parte de dicho Ayuntamiento, consideramos finalizadas nuestras actuaciones en esta queja entendiendo que no había sido materialmente aceptada nuestra recomendación, en la que nos ratificamos, por lo que no nos queda otra opción que la de reflejar estas circunstancias el presente informe anual de conformidad a lo establecido en el art. 34.2 de nuestra ley reguladora.

- Retraso en aprobación de convenio urbanístico para ejecución de servicios urbanísticos en Murugarren

ANTECEDENTES

En esta ocasión un ciudadano (**expte. 05/67/U**), presentó escrito de queja en el que nos informaba de que había construido una vivienda en la unidad A.A.-5 correspondiente al Concejo de Murugarren, según el planeamiento aplicable en el municipio del Valle de Yerri, estando pendiente de obtener la licencia de 1ª utilización que solicitó inicialmente en el año 2003. Señalaba que esta licencia le fue denegada porque el Concejo considera que las acometidas de abastecimiento y saneamiento no se habían realizado correctamente.

Según manifestaba, ante la negativa del Concejo, solicitó en el mes de noviembre de 2004 que se le autorizara la pavimentación de su unidad, solicitud que también le fue denegada en la reunión plenaria celebrada el 29 de noviembre 2004. No obstante, se le ofertó la posibilidad de firmar un convenio urbanístico con el Concejo en el que quedasen reflejados todos los costes de ejecución de los servicios urbanísticos para asegurarse la debida financiación de éstos y la correcta distribución de los costes entre los diferentes propietarios de las unidades afectadas.

El interesado, se mostraba dispuesto a firmar el Convenio, y a tales efectos inició las gestiones necesarias pero indicaba que desde el Ayuntamiento de Yerri se le había comunicado que no se podía aprobar el Convenio si no se recogen las estimaciones de los costes de los servicios urbanísticos cuya financiación debe garantizar en la parte que le corresponda.

Manifestaba que también se puso en contacto con la Presidenta de ese Concejo de Murugarren, sin resultado positivo pues le comunicó que aun no se habían estimado los costes del proyecto de urbanización, por lo que no era posible firmar el Convenio urbanístico.

Por todo ello, solicitaba de esta Institución que se realizasen las gestiones de mediación precisas ante el Concejo de Murugarren para que se avenga a firmar el Convenio urbanístico con el interesado, pues la tardanza le está perjudicando al no poder disponer de su vivienda, todo ello según reconoce el acuerdo adoptado por la Junta Concejil de Murugarren el 29 de noviembre de 2004.

Examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución, de conformidad con lo establecido en la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora de la misma, nos dirigimos al Concejo de Murugarren solicitando información sobre la cuestión planteada y la disponibilidad de ese Concejo para encontrar una solución al problema planteado en la presente queja.

A estos efectos debía tenerse en cuenta que, el convenio urbanístico con el promotor de las se había elegido entre las partes afectadas como una posible forma de concluir las divergencias suscitadas por la ejecución de la obra urbanizadora. Se pretendía con este documento que quedasen reflejados todos los costes de la urbanización que debe sufragar el promotor para asegurar la debida financiación de los servicios urbanísticos y el cumplimiento de las obligaciones inherentes al proceso urbanizadorio.

En el informe que nos remitió en este sentido el Concejo de Murugarren, se nos manifestaba lo siguiente:

"El Concejo de Murugarren desde el año 2000 está haciendo numerosas gestiones con el Ayuntamiento y con el propietario de la finca matriz de la unidad A.A-5 para poder subsanar una serie de errores urbanísticos en cuanto a la urbanización de esa zona se refiere, así como la segregación de una casa en tres, también del mismo propietario y en la misma zona.

Para centramos más en el tema de Don [...] a principios de año 2004 y por consecuencia de graves presiones recibidas en la persona de la Alcaldesa de Murugarren, el concejo decide pedir asesoramiento a técnicos del Gobierno de Navarra para que nos ayuden a poder resolver el problema, ya que después de varios escritos presentados en el Ayuntamiento del Valle de Yerri no tenemos ninguna solución clara.

En sesión celebrada el día 6 de abril de 2004 el Concejo de Murugarren solicita al Ayuntamiento de Yerri una modificación o revisión del Plan Municipal, solicitando a su vez que la A.A-5 y la A.A.6 (Actuación Asistemática) pasen a denominarse U.E. (Unidad de Ejecución) de suelo urbano no consolidado.

Entre tanto ya hasta que recibimos el 7 de septiembre de 2004 un informe redactado por la sección de urbanismo del Ayuntamiento se presentaron un par de escritos más que indirectamente también están afectos en el tema. En este informe básicamente nos remiten a una futura Revisión del Plan Municipal que se va a efectuar en el Valle.

A mediados de noviembre de 2004 vuelvo a recibir varias llamadas telefónicas de D. [...], comportándose bastante impertinente e incorrectamente y es cuando surge la iniciativa y el acuerdo por parte del Concejo de Murugarren de plantear al servicio urbanístico del Valle la necesidad de elaborar un Convenio pues entendemos que Don [...] tiene que tener la licencia de la ocupación pero eso sí, con las debidas garantías para el Concejo de Murugarren y como tenemos que seguir los trámites de aprobación de la Estrategia, que se está preparando desde el concejo y que en breve estará acabada, puede alargarse debido a los trámites y procesos administrativos que debe seguir ante Gobierno de Navarra (Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda) para su aprobación.

De esta forma, por medio de un Convenio garantizado que es lo que propusimos desde el Concejo de Murugarren tal como lo hemos manifestado anteriormente, se puede adelantar la solución de licencia de 1ª ocupación.

Queremos desbloquear y solucionar la situación, pero también tenemos que puntualizar que no sólo existe el derecho de construir también existe la obligación de urbanizar, (se quieren todos los derechos, pero obligaciones ninguna), esa calle va a ser una calle pública con todos sus servicios, como en el resto de la localidad, y el Concejo es el que tiene que decidir cómo y con qué servicios debe contar la calle y zona así como sus características técnicas. y es por lo que en sesión de veintinueve de noviembre de 2004 se acuerda desestimar la solicitud verbal de Don [...] de pavimentar la calle, ya que eso no soluciona las deficiencias de los servicios y el Concejo de Murugarren sugiere firmar un convenio urbanístico en el que queden reflejados clara y expresamente todos los costes de instalación de los servicios de urbanización que deberá ajustarse técnicamente

al Proyecto de renovación de redes de abastecimiento, saneamiento y pavimentación la fase en Murugarren, correspondientes a la actual A.A-6, A.A-5, U.C-1, parcela catastral 94, 86 y parte de la actual A.R. 1 a fin de desbloquear definitivamente, legal y técnicamente, de la mejor forma y rápida posible el tema. Ahora mismo sólo dispone de los servicios de abastecimiento y saneamiento y además los dos con enganches provisionales, el agua está conectada a la tubería maestra (un disparate) y el saneamiento conectado a otra chapuza provisional y que además no cumple las secciones ni los materiales homologados de la tubería de saneamiento. Ni siquiera están cumpliendo estas acometidas lo que el actual Plan dice. y por mucho que se quiera sólo pavimentar la calle no quita que lo que está abajo esté mal hecho y no se quiera cambiar, así como no se quiera meter el resto de servicios que ahora faltan.

Se presenta la solicitud al Ayuntamiento de Yerri con fecha 1 de diciembre de 2005 para confeccionar el Convenio, así como al particular, y en fecha 15 de febrero el Concejo de Murugarren recibe el informe urbanístico sobre nuestra solicitud.

El día 9 de marzo de 2005 se nos solicita telefónicamente por parte del servicio urbanístico del Ayuntamiento de Yerri que se precisan las valoraciones presupuestarias que el Concejo posee en el Proyecto de renovación de redes de abastecimiento y saneamiento 1 a fase de Murugarren.

El día 16 de marzo el Concejo de Murugarren facilita estos datos, incluyendo unas notas para incluir en el citado Convenio.

Y hasta la fecha no tenemos más datos que aportar, mas que alguna conversación con el Ayuntamiento y con la Técnico de Urbanismo indicándonos que parece excesiva la cantidad que sale para la urbanización y que se va a tratar de reducir las partidas. Estamos esperando que es lo que se piensa excluir para poder expresamos de una forma u otra.

Todas las instalaciones de los diferentes servicios, están normalizadas, a efectos de secciones, tipos de materiales, características y normas a cumplir de los materiales. El Concejo de Murugarren ha seguido la directrices y normas de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, en lo referente a Redes, Saneamiento, Pluviales y Riego, así como las exigidas por las compañías de Electricidad, Telefonía y Gas.

Se está preparando y que se tendrá en breve, la Estrategia en Murugarren para la Revisión del Plan Municipal, siguiendo las indicaciones, criterios y pasos exigidos por el Gobierno de Navarra, para entregársela al Ayuntamiento de Yerri y así el Ayuntamiento pueda acogerse a las ayudas del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para la Revisión del Plan Municipal de Yerri, Revisión que se hace a instancias del Concejo de Murugarren.

Estudiaremos los nuevos datos que nos faciliten por parte del Ayuntamiento, pero desde luego el Concejo de Murugarren seguirá defendiendo v velando por los intereses del Concejo, que son los de todos los vecinos de la localidad, ya que las cosas mal hechas siempre se van a quedar así.

El presente escrito se va a elevar a acuerdo de Concejo".

ANÁLISIS

Entendemos que un caso como el planteado en esta queja sólo puede resolverse en la forma debida si las dos cuestiones que a continuación planteamos quedan perfectamente comprendidas por las partes, pues sólo así se puede determinar el alcance de los derechos y obligaciones del promotor de las obras y actuar conforme determina la ley.

La primera es que, con carácter general, los gastos de urbanización corresponden a los propietarios afectados por las obras, al ser uno de los deberes que les impone el artículo 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, como contrapartida a los beneficios que obtienen por la edificación y para posibilitar que los edificios dispongan de los servicios urbanísticos necesarios.

La segunda cuestión consiste en dejar claro que el alcance de esos deberes lo fija, de forma preceptiva y vinculante para todos (propietarios y Administración), el planeamiento vigente, esto es, el Plan Municipal del Valle de Yerri aprobado por Orden Foral 701/2000, de 23 de junio, que está en vigor desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra de 31 de julio de 2000.

Como el promotor de las obras ha ejercido efectivamente su derecho a edificar, aunque resta por concluir parte de la obra urbanizadora, ha patrimonializado ese derecho con fundamento en dicho planeamiento, lo que quiere decir que las modificaciones posteriores de dicho planeamiento no le pueden afectar respecto al problema planteado. Por ello, entendemos que la ley obliga a aplicar las normas urbanísticas generales y particulares del plan vigente en el momento de otorgarse la licencia de obras, para delimitar el alcance de las obligaciones pendientes y resolver el conflicto planteado.

Hemos querido dejar patente estos aspectos, aunque sean muy básicos en la legislación urbanística, pues buena parte del informe del Concejo alude reiteradamente a que se va a revisar el planeamiento como modo de aclarar el alcance de las obligaciones del reclamante, por lo que parece desconocer que el único planeamiento aplicable para exigir al particular que concluya la urbanización es el vigente desde el 31 de julio de 2000, pues como decimos no es posible legalmente aprovechar una revisión o modificación puntual para cambiar las reglas de juego que fijó ese plan urbanístico, y sigue fijando a día de hoy.

Entendemos que el Concejo pretenda que la urbanización se haga como corresponde, pero al particular sólo le puede exigir que cumpla las obligacio-

nes impuestas por el plan urbanístico de 2000 y no las que se deduzcan de las revisiones posteriores de dicho plan.

Hemos examinado el planeamiento del Valle de Yerri, respecto a la localidad de Murugarren, y contiene lógicamente las determinaciones correspondientes a la unidad A.A.-5, que se corresponde a una unidad asistemática a ejecutar mediante actuación directa. Respecto a la urbanización se indica que la propiedad deberá urbanizar el acceso a la parcela desde la calle central.

Asimismo, el artículo 27 de la normativa general califica como no consolidado el suelo urbano de las unidades asistemáticas, como la A.A.-5, y exige a los propietarios la ejecución de la urbanización conforme a los planos incorporados en la documentación del plan, que señala la grafía de las vías y redes de servicios, y según lo dispuesto en el artículo 15 B de las normas.

Este precepto define los elementos de la urbanización que han de ejecutarse, la urbanización interior que comprende la red viaria, redes de abastecimiento y saneamiento, alumbrado público, telefonía etc., las conexiones a las redes generales, la urbanización de zonas verdes y otras especificaciones igualmente aplicables.

Por ello, consideramos que están delimitadas las obligaciones del reclamante respecto a la labor urbanizadora que le corresponde, y sólo resta precisar y cuantificar económicamente esas obligaciones para que sea viable el convenio que las partes ven como fórmula adecuada para solucionar el problema. Pero, como decimos, los criterios para precisar y cuantificar esas obligaciones se deben extraer exclusivamente del plan urbanístico de 2000.

331

Entendemos que esa labor que queda por hacer para concluir el convenio es muy técnica, de ahí que deba hacerla un técnico urbanista elegido de forma que se garantice la imparcialidad de sus informes.

En cualquier caso, corresponde al Concejo dar respuesta cuanto antes a la problemática suscitada y llevar la iniciativa sin más dilaciones pues el particular tiene derecho a habitar su vivienda que está construida desde hace tiempo, a cuyo efecto puede exigirle que adecue la urbanización al plan vigente, indicándole las obras concretas que debe ejecutar, con los criterios técnicos y características exigibles, o bien la firma del convenio previa valoración económica de las obligaciones pendientes, sin esperar en ningún caso a lo que resulte de la futura revisión del plan urbanístico.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Concejo de Murugarren una **RECOMENDACIÓN** para que, a la mayor brevedad posible, indique al reclamante las obras concretas que debe ejecutar, o bien tramite el convenio pretendido, previa cuantificación de las obligaciones pendientes a formular por técnico competente, todo ello siguiendo escrupulosamente la normativa del Plan Municipal del Valle de Yerri de 2000.

Con posterioridad a la recomendación efectuada se nos informó que se había firmado un convenio urbanístico con el Concejo de Murugarren que soluciona el problema planteado en la queja de referencia, entendiéndose en consecuencia que se había dado cumplimiento a la recomendación que formulamos.

- Deficiente trazado de vial o calle en San Martín de Unx

ANTECEDENTES

Un vecino de San Martín de Unx, (expte. 05/91/U) formulaba una queja por las dificultades de tránsito que tiene la calle Sol de la localidad, que se han incrementado recientemente por el hecho de que unas personas procedieron, en septiembre de 2004 y sin licencia municipal, al cierre con cadenas de una era de su propiedad, situada en la confluencia de los ramales de la calle Sol.

Indica que durante muchos años esta era ha sido utilizada por el vecindario como zona de paso y de expansión del centro de la barriada; además de cumplir funciones de acceso de vehículos a algunas viviendas se utilizaba para maniobrar, descargar leña, aparcamiento, etc. Tras el cierre, además de no poder utilizarla para ninguno de los usos mencionados, lo cierto es que los ramales de la citada vía pública carecen de anchura suficiente para el paso de vehículos de tamaño medio, y desde luego para el de ambulancias, vehículos de bomberos y otros de similares características.

Señalaba además que la colocación de la cadena se ha realizado sin licencia del Ayuntamiento y sin seguir las determinaciones del planeamiento sobre cierres de parcelas.

Acompañaba su queja de varios documentos, entre otros, una copia del acuerdo municipal de fecha 29 de diciembre de 2004, que reconoce el valor estratégico de la era, y donde se comprueba que el Ayuntamiento intentó una permuta de terrenos del particular con otros similares de su propiedad, aunque, según se nos dice, sin resultado positivo. Igualmente aportaba la solicitud que dirigieron al Ayuntamiento 10 vecinos de la citada calle en el mismo sentido que el reclamante.

También aportaba copia de las normas urbanísticas particulares aplicables en la zona, donde se observa la completa insuficiencia del planeamiento para fijar con claridad el trazado de calles suficientemente anchas y aptas para el uso de vehículos, no ofreciendo una solución coherente a la zona de la era, pues ésta actúa como tapón de las comunicaciones viales cuando lo lógico era definir con más rigor y funcionalidad la parte del suelo afectada por la urbanización. Aunque se indique que la zona está consolidada por la urbanización parece que ésta presenta serias deficiencias para permitir vías públicas aptas para la circulación de vehículos. Además, para edificar la zona se hace preciso una compleja tramitación que exige la aprobación de otros instrumentos de planeamiento que hacen verdaderamente difícil la solución, dado que parece que la zona no va a edificarse de forma homogénea sino según los distintos propietarios vayan teniendo interés en ello.

Solicitaba el reclamante que mediásemos ante el Ayuntamiento para que encontrara una solución satisfactoria para todos y posibilitase un sistema viario en la zona adecuado para que los vecinos pudiesen desplazarse sin dificultad, y no se plantease problemas de circulación que podían ser incluso vitales en determinadas ocasiones.

El Ayuntamiento de San Martín de Unx, nos remitió determinada información en contestación a nuestra solicitud de información a la que acompañaba determinados documentos. No se nos indicaba en su escrito cuál era su posición ante el problema, aunque manifestaba su disposición a trasladarnos cualquier aclaración que demandásemos. No obstante, enviaba copia de documentos relativos al tema, entre otros, el citado escrito firmado por 10 vecinos residentes en la calle Sol, entre los números 1 al 16, que pedían al Ayuntamiento que mediase en el problema de tránsito creado con el cierre de la era. También acompañaba copia de las alegaciones que formulaba la propiedad del terreno en las que se reafirmaba en la legalidad del cierre por contar con una licencia municipal otorgada con carácter provisional.

Acreditaba el Ayuntamiento, documentalmente, que había intentado solucionar el problema ofreciendo a la propietaria de la era una parcela municipal, a elegir entre cuatro posibles, para su permuta por la era, aunque al perecer sus gestiones no habían fructificado.

ANÁLISIS

Para tener una mejor comprensión del tema suscitado, analizamos el planeamiento de la localidad, examinándolo en las oficinas del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra. También visitamos el lugar para comprobar sobre el terreno el alcance del problema y qué posibles soluciones podrían plantearse.

Por lo que respecta al planeamiento urbanístico, dijimos al Ayuntamiento, con ocasión de solicitarle información, que resultaba completamente insuficiente para fijar con claridad el trazado de calles de la zona, ni fijaba criterios mínimos de las características que debían de tener para permitir el tránsito de vehículos.

Indicamos que no ofrecía una solución adecuada a la zona de la era y calles adyacentes pues resultaba evidente que la era actúa como tapón de las comunicaciones viales en su actual configuración, por lo que estimamos necesario precisar con mayor rigor y funcionalidad soluciones urbanísticas más acordes con la configuración del suelo, las parcelas resultantes y necesidades reales viarias. El planeamiento actual considera que la zona está consolidada por la urbanización, en buena parte, aunque presenta serias deficiencias para permitir vías públicas aptas para la circulación de vehículos. Como solución al problema del sistema viario, el planeamiento se remite a la aprobación de otros instrumentos de planeamiento de desarrollo, lo que, dadas las escasas expectativas urbanísticas de la zona, al menos en este momento, hace verdaderamente difícil alcanzar una solución al problema.

Nuestra visita sirvió para verificar las afirmaciones del reclamante y demás vecinos de la calle Sol: este vial presenta un trazado sinuoso, con un espectacular desnivel, y escasa anchura en algunos tramos, en especial en algún punto lindante con la era, que dificulta extraordinariamente el paso de vehículos medianos y está imposibilitado cualquier tipo de maniobra. En dicho punto la calle tiene menos de dos metros de anchura. Además, a un lado hay un muro de contención y al otro una importante caída en vertical a la era.

A su vez, observamos que la era es de forma ovalada, de unos 30 metros de largo por 20 de ancho. No presenta inclinaciones significativas ni irregularidades, de ahí su antiguo uso, siendo la única parcela de la zona que presenta tales características. Se encuentra cerrada a ambos lados por sendas cadenas y con señales de prohibido el paso por ser finca particular.

Urbanísticamente está en suelo urbano y su aprovechamiento permite la edificación de dos viviendas unifamiliares. Cuando se produzca el desarrollo urbano necesario para patrimonializar el aprovechamiento deberán cumplirse los deberes de cesión, costeamiento de obras de urbanización que completen la trama urbana, etc., si bien no parece que se haya fijado plazo alguno a tales efectos. El planeamiento actual poco indica sobre esta unidad urbanística, y nada sobre las alineaciones de fachadas, trazado de las futuras calles ni cesiones de suelo para ensanchar los viales. Todo se deja para un desarrollo normativo posterior.

Estos aspectos comentados nos permiten señalar algunos puntos de partida de necesaria consideración para solucionar el problema.

El primero es que esa posible solución sólo puede pasar por el respeto a los derechos que tiene la persona propietaria de la era, como titular indiscutible de la misma, sin perjuicio de que si alguien entiende que puede haberse consolidado una servidumbre de paso, vea reconocido ese derecho ejercitando las correspondientes acciones judiciales. Mientras tanto, la titular de la era tiene derecho a su posesión a todos los efectos y a impedir usos que no autorice tácita o expresamente.

En segundo término, de igual modo es patente e indiscutible que la calle Sol presenta muy serias deficiencias para el tránsito de vehículos, incluso peligro, lo que, a nuestro entender, obliga al Ayuntamiento a encontrar una solución razonable dentro de las posibilidades que ofrece la orografía del terreno y la actual configuración de las viviendas y demás edificaciones existentes. A estos efectos recordaremos que tiene plenas competencias en base a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local y en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, competencias que constituyen un conjunto de facultades, y obligaciones ineludibles también, para ordenar el sistema viario de la localidad de modo adecuado a las necesidades que esta época actual exige para el tránsito peatonal y de vehículos, siempre dentro de las posibilidades que existan.

En esa línea debe reconocerse que el Ayuntamiento ha intentado solucionar el problema al ofrecer a la persona propietaria de la era terrenos para permutarlos con la misma, pero sin resultado. Por lo que, aparte de insistir en esta vía, entendemos que debe promover el estudio de una solución desde la normativa urbanística en un posible doble sentido.

Debe intentar la formalización de un convenio urbanístico que sea de interés para la propiedad y el Ayuntamiento, que permita adelantar algunas determinaciones que el plan municipal ha dejado para su plasmación posterior cuando se tramiten nuevos instrumentos de planeamiento. En especial se deben fijar las alineaciones de las futuras construcciones, el alcance de las cesiones obligatorias que

procedan, en su caso, y el costeamiento de la urbanización que corresponda a la unidad. De este modo sería posible obtener suficiente terreno para ejecutar una nueva calle o ampliar la anchura de la calle Sol en su configuración actual.

También, como alternativa, puede revisar el planeamiento para diseñar la zona con una perspectiva más ambiciosa que la contemplada en el actual plan, que permita disponer de espacios libres mediante una distinta ordenación, a cuyo efecto puede utilizar los diferentes modos de ejecución que se permiten en la citada Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En ambos casos sería necesario el debido asesoramiento urbanístico de un técnico competente, que concrete la mejor solución.

Por último, como alternativa más sencilla, el Ayuntamiento podría intentar comprar a la titular de la era una franja de terreno lindante con la calle el Sol, en su parte más estrecha, para permitir el ensanchamiento de este vial.

En cualquier caso, entendemos que el Ayuntamiento no puede dejar sin solución el problema expuesto, pues ostenta competencias suficientes para resolverlo y está llamado por ley a ordenar el sistema viario en todos los aspectos.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de San Martín de Unx una **RECOMENDACIÓN** para que adoptase alguna de las medidas que apuntábamos, u otras que considere oportunas, que permitan solucionar el problema de anchura de la calle Sol de la localidad.

El Ayuntamiento remitió informe de contestación indicando que se dio a conocer el contenido de la recomendación en la Sesión ordinaria del Pleno de ese Ayuntamiento el pasado día 131 de agosto de 2.005, decidiéndose solicitar informe al arquitecto municipal de la ORVE de Tafalla en el que se planteen en las posibles soluciones a la problemática de tránsito que padecen los vecinos de la Calle Sol de la localidad.

A tal efecto, nos indicaba que dicho informe se recibió el 21 de septiembre de 2.005, razón por la que no se ha contestado antes a los requerimientos que desde esta institución se han ido realizando periódicamente. En conversación telefónica mantenida con la Secretaria del Ayuntamiento, se nos informó de las conclusiones del citado informe técnico, apuntando como tales, bien la cesión gratuita de viales con ejecución por parte del Ayuntamiento de las obras de urbanización necesarias, bien la ejecución expropiatoria previa declaración de interés general. Dicha información se ha confirmado al recibir el último informe del Ayuntamiento en el día de hoy, donde al abordar las condiciones de accesibilidad en el entorno de la parcela 2108, unidad UC.169, se reconoce la dificultad para acceder con vehículo a las edificaciones del lugar, comprobándose que se trata del único acceso rodado a las edificaciones, y que ocasionalmente se ve imposibilitada por la colocación de cadenas que obstaculizan el paso a través de la referida parcela, y que hasta ese momento se venía utilizando normalmente.

Según se nos informa, el Plan Municipal define una unidad de suelo urbano consolidado, UC.169, coincidente íntegramente con la parcela 2108, que asigna un aprovechamiento de dos viviendas y la cesión urbanizada de una banda

para ensanchamiento del vial que circunda la parcela en su parte superior, entendiéndose que el desarrollo de esta unidad resolvería, cuanto menos parcialmente, la accesibilidad de la zona. Por ello, el Ayuntamiento se ha puesto en contacto con los propietarios de la parcela en cuestión a fin de buscar soluciones inmediatas, si bien considera como alternativa urbanística y jurídicamente viable en caso de respuesta negativa de la propiedad a dicho plan de desarrollo, a la cesión de uso de la banda o a la permuta por otros terrenos de similares condiciones urbanísticas, las opciones antes descritas de cesión gratuita de la zona necesaria para ensanchamiento de viales sin que se vean menoscabados los aprovechamientos urbanísticos de la unidad, ejecutando el Ayuntamiento en este caso las obras de urbanización del vial; o la opción de creación mediante una Modificación al Plan Municipal de una unidad expropiatoria para la obtención de todos los terrenos para viales y un espacio libre de dimensiones adecuadas, definiéndose así un sistema general en la parcela al tiempo que desaparecerían los derechos urbanísticos de la unidad actual, siendo en este último caso el Ayuntamiento el que deberá evaluar previamente el interés general de la intervención.

Así pues, entendimos que por parte de ese Ayuntamiento se estaban analizando las posibles opciones para resolver el problema y resolver lo que proceda.

- Condiciones de utilización de pasadizo junto a parte trasera de viviendas en Noain por construcción de nuevo edificio

- ANTECEDENTES

El Presidente de la Comunidad de Propietarios de unas viviendas existentes en Noain, (expte. 05/203/U) formulaba una queja por la insuficiente información que, a su juicio, les había facilitado el Ayuntamiento de dicha localidad acerca de la titularidad de unos terrenos situados en la parte trasera de sus viviendas.

Exponía que desde hace 29 años, momento en que se construyeron las casas donde viven, venían disfrutando de un pasadizo situado justo en la parte trasera de sus viviendas, y que permitían la entrada y salida a unas bajeras de su propiedad. Añade que este pasadizo es utilizado habitualmente por todos los vecinos de Noain para entrar y salir a la Pza. San Francisco Javier.

Sin embargo, aproximadamente 3 meses antes de la interposición de la queja en la Institución se había iniciado la construcción de un edificio que parece ser que iba dejar inutilizado dicho pasadizo en parte, dejando apenas unos metros para poder acceder a las bajeras.

Por ello, y pensando que dicho terreno era de la Comunidad de Propietarios, se pusieron en contacto con el Ayuntamiento, mostrando su preocupación y solicitando conocer de quien era la titularidad de dichos terrenos.

Exponía que habían mantenido varias reuniones con el Arquitecto del Ayuntamiento, pero en ningún caso les había aclarado la titularidad de los

terrenos sobre los que se esta construyendo. Añadía que en los planos que se les ha facilitado no se les aclara nada, puesto que han sido modificados en varias ocasiones.

Por todo ello, solicitaban nuestra intervención para que el Ayuntamiento les aclarase quien es el titular del terreno sobre el que está construyendo, y sobre si son bienes de uso público.

En contestación a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Noain nos remitió el siguiente informe:

"1º.- Con fecha 19 de mayo de 2005 (nº de entrada 1.533) D. [...] en representación de la Comunidad de Propietarios de la Plaza San Francisco Javier números 2, 3, 4, 5, 6 Y Calle Real nº 42 de Noáin, solicitó a este Ayuntamiento plano catastral de las viviendas mencionadas así como titularidad de la parcela correspondiente al pasadizo existente en el edificio nº 4 de la Plaza San Francisco Javier. Con fecha 27 de mayo (nº de salida 2.445) se le contestó adjuntando la documentación solicitada.

2º.- Con fecha 31 de mayo de 2005 (nº de entrada 1.679) D.[...] , en relación al mismo asunto, evolución catastral de la parcela correspondiente al mencionado pasadizo. Con fecha 27 de junio de 2005 (nº de salida 3.021) se le contestó adjuntando informe de Trabajos Catastrales, S.A.

3º.- Además de estas consultas, se han convocado reuniones con los propietarios de las bajeras cuyo acceso se realiza desde el referido pasadizo así como con el resto de propietarios de las viviendas, en las cuales los Arquitectos Municipales han explicado en todo momento la intención del Ayuntamiento en lo que respecta al reiterado pasadizo y a la ejecución de las obras a llevar a cabo así como la tramitación que se ha seguido hasta el inicio de las obras, entregándoseles a posteriori un dossier con la documentación de los instrumentos de planeamiento tramitados que afectan a dicho ámbito.

En ningún momento el Sr. [...] ha solicitado por escrito a este Ayuntamiento explicación alguna en referencia a este asunto, si bien es cierto que otras personas de la Comunidad de Propietarios lo han hecho; y se les ha contestado tanto verbalmente como por escrito y de forma muy clara y precisa a todos los extremos solicitados.

Como dato objetivo y observando las fechas de los escritos, parece ser que el Sr. [...] se ha adelantado presentando este escrito de queja a su Institución, ya que con posterioridad a la fecha de su escrito desde este Ayuntamiento se ha enviado al Sr.[...] la documentación más arriba referenciada en relación a la propiedad del pasadizo".

Concluye el informe señalando que el Ayuntamiento ha actuado con transparencia entregando a los interesados la documentación de que disponía, a cuyo

efecto aporta los documentos que ha ido entregando a los vecinos de las Comunidades de Propietarios afectadas.

A fin de instruir el expediente visitamos la zona para comprobar sobre el terreno los problemas que pudieran derivarse de las obras previstas que ya están en ejecución. También hemos examinado las determinaciones que formula el Plan Municipal de urbanismo de la localidad respecto a la U.E. 2-4, cuya ejecución es la causa más inmediata del problema planteado.

Para contestar la cuestión principal denunciada en esta queja, la relativa a la falta de información del Ayuntamiento sobre la titularidad del pasadizo que une la Plaza de San Francisco Javier con la calle de la Fuente de Noain, señalaremos que el Ayuntamiento ha aportado a los vecinos un informe redactado por la entidad TRACASA con fecha 15 de junio de 2005 donde se exponen los datos existentes sobre el tema.

Indica el informe que el terreno en cuestión está calificado desde su origen, al comienzo de la implantación en la localidad del nuevo Catastro de Urbana en el año 1987, como "espacio público o calle" y es una porción de suelo residual que quedó entre las anteriores parcelas catastrales 20 y 21 del polígono 2 de Noain. Posteriormente ha seguido calificado de similar forma -como hueco de calle o espacio público- hasta el año 2003 en que se hizo una corrección catastral debido a una reparcelación llevada a cabo para ejecutar el planeamiento de la zona, (la correspondiente a la U.E. 2-4, situada en parte trasera de la citada Plaza de San Francisco).

ANÁLISIS

Con tales datos debemos afirmar que la cuestión de la titularidad no queda perfectamente aclarada con la calificación de esta porción de suelo que hizo el catastro desde el año 1987, pues si bien puede entenderse que las calles son propiedad municipal (aunque también las hay de titularidad privada), no siempre son necesariamente municipales otros espacios de uso público, ya que también pueden ser de titularidad privada. De hecho la plaza de nueva construcción prevista en el interior de la manzana que se formará al ejecutarse la U.E. 2-4 se calificará como de propiedad privada de uso público.

Esto es lo que dice el catastro sobre la cuestión de la titularidad, y no parece que el Ayuntamiento tenga algún otro documento o título que justifique que el pasadizo que une la Plaza de San Francisco Javier con la calle de la Fuente sea de su propiedad.

Pero tampoco los vecinos pueden demostrar que sea suya pues no parece que en las escrituras públicas de compraventa de los pisos figure referencia alguna sobre este pasadizo. En tal caso creemos que se debe defender que es una propiedad municipal de uso público, esto es, que pertenece al conjunto de vecinos de Noain, al no aparecer otros titulares particulares que tengan sus títulos inscritos en el Registro de la Propiedad.

Por ello debemos pronunciarnos señalando que el Ayuntamiento de Noain sí ha informado a los vecinos sobre los datos de que disponía sobre la titularidad del pasadizo, pues les ha dado un informe redactado por TRACASA, que es una Institución ajena e imparcial, donde se contienen los únicos datos existentes que pueden servir para aclarar la titularidad del bien ante la ausencia de otros títulos registrales. Si bien, debemos dejar constancia de que el catastro tampoco es una sólida base para demostrar la titularidad de un bien inmueble, aunque alguna utilidad tiene a esos efectos frente a la ausencia total de otros documentos de los reclamantes.

De todas formas, informamos a los vecinos de que la cuestión de la titularidad del pasadizo en nada afecta a los problemas relativos al acceso a las bajeras de su propiedad, ni al hecho de que se puedan construir otras viviendas relativamente cercanas a la parte trasera de las suyas. Estos problemas derivan de la ejecución de la U.E.2-4 que exige el desarrollo del Plan Municipal de urbanismo, y es indiferente si el pasadizo pertenece o no a los vecinos.

Hemos comprobado en el citado Plan que la mayor parte del pasadizo se encuentra incluido en la U.E.2-4, lo cual supone que está sujeto al destino de esa unidad y a una actuación conjunta para su ejecución junto con los demás propietarios. Es decir, que es indiferente que el pasadizo pertenezca a las Comunidades de Propietarios de la Plaza de San Francisco Javier, al Ayuntamiento de Noain o a un tercero distinto, pues ninguno de ellos podría impedir que el resto de propietarios de la U.E.2-4, ejecutase las obras y edificase conforme al planeamiento, según están haciendo, cuando además esa porción de suelo que supone el pasadizo es mínima comparada con el resto de parcelas de la U.E. 2-4, con lo que la capacidad de incidir sobre la propiedad mayoritaria e imponerle una distinta ordenación de los volúmenes edificatorios y diseño urbanístico de la zona sería prácticamente inexistente.

Lo único que variaría, si se demostrara la titularidad de los vecinos, sería que podrían participar en los derechos y cargas que conlleva el desarrollo de la Unidad urbanística, pero de ningún modo conseguir que el pasadizo continúe en su estado anterior y que los promotores de las obras no edifiquen sus parcelas como están haciendo.

Ciertamente lo que sí existe es un derecho de paso a las bajeras, que indudablemente debe respetarse, si bien a futuro se ha dado solución al problema manteniendo el pasadizo entre la Plaza de San Francisco Javier con la calle de la Fuente, que discurrirá bajo las nuevas viviendas. Pero, no obstante, también debemos señalar que el ejercicio de ese derecho ha quedado limitado en el curso de las obras que se están ejecutando pues ha quedado cortado el tránsito desde la calle de la Fuente, que permitía el acceso de vehículos. Si, como dice el Ayuntamiento y se deduce del catastro, el pasadizo es de su propiedad al ser calle o espacio público, le correspondía, al menos, haber informado a los afectados sobre el hecho de que ese espacio iba a quedar con el acceso limitado hasta la culminación de las obras e incluso estudiar los problemas que tal circunstancia pudiera generar a los vecinos. Nada de esto ha hecho, sino que ha permitido el inicio de las obras sin informar ni valorar las consecuencias que pudieran sufrir los titulares de las bajeras.

Por último, debemos señalar que hemos analizado las determinaciones del Plan Municipal de urbanismo vigente desde agosto de 2001 para valorar la ordenación de esos nuevos volúmenes. Respecto a las alineaciones de fachadas que deben seguir las nuevas edificaciones de la U.E. 2-4, es claro que el plan mantiene las alineaciones de la calle de la Fuente, en línea con lo afirmado en el informe del arquitecto municipal, precisándose que las nuevas edificaciones deben seguirlas para conformar la citada vía.

En este sentido nada ha cambiado desde que se construyeron las viviendas de la Plaza San Francisco Javier hace 29 años, de ahí que quedaran paredes medianeras para su unión a las nuevas edificaciones. El nuevo planeamiento sigue el mismo criterio para que la calle de la Fuente esté formada por un conjunto de edificaciones perfectamente alineadas.

También se fija el aprovechamiento urbanístico permitido y, en concreto, se limita la altura de los edificios a planta baja más cinco alturas y ático, y se dice expresamente que se ha de seguir la línea del alero de las construcciones actuales, con lo que se prevé que las nuevas edificaciones estén unidas por las medianeras a las antiguas. No obstante, la última planta y áticos deben retranquearse dos metros respecto a la fachada.

Determinadas las alineaciones y las alturas permitidas, ya se tienen dos elementos esenciales para diseñar los volúmenes y ordenarlos respecto a las demás edificaciones existentes, que es lo que se ha hecho mediante los proyectos constructivos actualmente en ejecución.

A estas determinaciones hay que añadir que el plan prevé que de los 3.947 m² que tiene de superficie la U.E. 2-4, 1.418 m² sean suelo de uso público, de ahí que el diseño de una plaza interior conectada con el referido pasadizo sea una adecuada solución para la zona, que permitirá mejorarla considerablemente. Se ha configurado una manzana cerrada en cuyo interior hay una plaza para uso público del vecindario, lo cual puede ser una solución válida y conforme a la normativa aplicable.

En definitiva, estimamos que la ejecución de la U.E. 2-4 sigue los criterios determinados por el Plan Municipal, al menos en lo referente a las cuestiones que hemos analizado y expuesto hasta aquí, que afectan al pasadizo cuestionado y a los posibles derechos de los vecinos de las Comunidades de la Plaza de San Francisco Javier y de los propietarios de las bajeras.

Como consecuencia de todo lo dicho, no apreciamos en general que se haya producido una actuación administrativa que sea contraria al ordenamiento jurídico en lo que al desarrollo urbanístico se refiere, si bien queremos dejar constancia, como hemos señalado más arriba, de que el Ayuntamiento no ha informado debidamente a los afectados sobre las limitaciones al uso y disfrute de sus bajeras que les está ocasionando el hecho de estar cortado transitivamente el pasadizo desde la calle de la Fuente, por lo que le formulamos la **SUGERENCIA** de que, cuando se produzcan situaciones similares que limiten el ejercicio de derechos de los ciudadanos al uso de las vías públicas hacia sus propiedades, realice las actuaciones necesarias para que los interesados puedan tener la debida información y poder defender sus derechos, en su caso.

El Ayuntamiento de Noain, remitió escrito en el que nos indicaban que se habían "dado por enterados" de la sugerencia formulada, por lo que entendimos que no suponía aceptación alguna de nuestro pronunciamiento. Sin embargo, con posterioridad recibimos escrito del citado Ayuntamiento, en el que nos informaban que *Alcaldía presentó el informe de la Defensora del Pueblo en la primera sesión que se efectuó, dándose el Pleno por enterados del contenido del mismo, debiendo considerar ese "darse por enterados" como de aceptación de esa sugerencia.*

VIVIENDA

- Acceso a información y puesta en funcionamiento del censo de viviendas protegidas

ANTECEDENTES

En esta ocasión (**expte. 05/80/U**) un ciudadano formulaba una queja relativa a la denegación de acceso al censo de Viviendas de Protección Oficial en Navarra en el cual se hagan públicas todas las promociones, tanto públicas como privadas, que se realizan o vayan a realizarse en esta materia en nuestra Comunidad.

Al respecto nos informaba que debido a su interés por conocer las promociones de viviendas protegidas llevadas a cabo en Navarra, acudió al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, para informarse.

341

Allí, le respondieron que las competencias del Departamento se limitan a informar sobre las promociones en suelo público en las que intervenga VINSa y le remitieron al seguimiento de los anuncios de en prensa de cada una de las promociones de viviendas protegidas en suelo privado.

Sin embargo, el interesado hacía mención a que el art. 17 de la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública de la vivienda en Navarra, establece que *«el Gobierno de Navarra, mediante el órgano o entidad instrumental que determine, creará y mantendrá un censo, a fin de centralizar datos relativos a la demanda de vivienda protegida, promociones, plazos de solicitud, informaciones sobre baremos, así como cuestiones de interés para elaborar estudios, propuestas y proyectos en materia de vivienda».*

Según dicho artículo y la propia exposición de motivos de dicha ley, este censo tendrá como finalidad igualmente la de hacer públicos por diferentes medios los datos que se recaben a tal efecto así como informar a los ciudadanos interesados en optar a viviendas protegidas.

Por lo anteriormente expuesto, y al no tener constancia de si el citado censo había sido creado de manera efectiva, o si nos encontrábamos ante un caso individual de denegación de acceso al mismo por otros motivos, solicitamos información al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en concreto sobre los motivos por los que no se ha accedido a lo soli-

citado por el autor de la queja así como, caso de ser consecuencia de la no creación del censo en cuestión, las previsiones existentes al respecto para su puesta en funcionamiento.

El citado Departamento remitió escrito-informe, adjuntando al mismo copia de la información facilitada al autor de la queja, y que ya nos hizo llegar el interesado, referida a las últimas promociones de vivienda protegida calificadas en Pamplona y su Comarca, zona sobre la que se interesaba el autor de la queja, en la que se le indicaba la convocatoria a finales de 2005 o enero de 2006 de unas 2.000 viviendas protegidas en Sarriguren, así como que el censo a que se refiere el art. 17 de la L.F. 8/2004 no está aún operativo.

En este sentido se nos indicaba en su contestación que la puesta en marcha del citado censo guarda relación con el desarrollo reglamentario de la Ley, cuyo principal Decreto Foral estaba en fase de espera de las aportaciones de los entes sociales y económicos a los que se ha enviado su borrador, esperándose que entre en vigor en este año 2005 y, en coherencia, se prevé la efectiva puesta en marcha de una información adecuada para los ciudadanos hacia finales del presente año.

ANÁLISIS

A la vista de todo ello, transmitimos las siguientes consideraciones al Departamento, que igualmente hicimos llegar al autor de la queja.

El tema de la vivienda viene siendo uno de los que, con bastante frecuencia, se viene planteando a nuestra Institución desde la puesta en funcionamiento de la misma, y ello tanto en el aspecto referido a las dificultades que con carácter general tienen los ciudadanos para el acceso a una vivienda digna, reconocido constitucionalmente, como en el de la forma en que se han venido desarrollando los distintos procesos de adjudicación de las viviendas de protección pública en sus diferentes modalidades.

En nuestras indicaciones a las distintas Administraciones con competencia en la materia, hemos hecho referencia en primer lugar a las medidas de intervención del suelo que deben de poner en práctica así como a la potenciación de la promoción de viviendas de protección pública, como medida que, cuando menos, contribuya a paliar el problema de las dificultades de acceso y encarecimiento de la vivienda.

Pero además de lo anterior, nos hemos referido igualmente a que, dado el importante número de personas que concurren a los procesos de adjudicación de viviendas de protección pública y las situaciones de todo tipo que se venían produciendo en los mismos, se aplicasen en ellos criterios de publicidad, libre concurrencia y transparencia propios de una actuación de este tipo, estableciendo previamente y con conocimiento público los criterios de carácter objetivo que fueran a servir de base para la correspondiente adjudicación; la apertura de un procedimiento de recogida de solicitudes; la asignación provisional de puntuaciones con posibilidad de presentar alegaciones y, finalmente, la resolución de éstas y la comunicación individualizada del resultado.

En este sentido, tomando como antecedentes los distintos procesos llevados a cabo en el año 2004, la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra, ha representado un avance al confirmar de alguna forma esta práctica, tal y como se contempla en los arts. 18 y 22 o, incluso, en la Disposición Adicional Undécima para el caso de las viviendas protegidas en régimen de alquiler.

Lógicamente alguna de estas previsiones, como es el caso del baremo para la adjudicación de las viviendas de alquiler, precisan un posterior desarrollo reglamentario, como es el caso también del censo a que hace referencia el art. 17 de la ley y que constituye el objeto de la queja.

A este respecto, y si bien el Departamento ha venido a facilitar al autor de la queja la información de que dispone en relación a la promoción de viviendas de protección pública en Pamplona y su Comarca, no exenta de cierta utilidad, ello no puede reemplazar ni sustituir el instrumento al que nos estamos refiriendo dada la finalidad, contenido y objetivos del mismo. Es por ello por lo que, no sólo la puesta en marcha del mismo, sino el resto de previsiones contenidas en la ley que quedan aplazadas a un posterior desarrollo reglamentario, deben de articularse lo antes posible y conforme a unos plazos ajustados y razonables que no conviertan dichas medidas en meras declaraciones sin contenido práctico alguno.

Por lo anteriormente expuesto se procedió a efectuar al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda una **RECOMENDACIÓN** para que, a la mayor brevedad posible, por parte del mismo se arbitrasen las medidas precisas para la definitiva aprobación del borrador de Decreto a que se hacía referencia en la información que se nos había remitido, procediendo igualmente a la puesta en funcionamiento de la forma más inmediata posible del censo a que hace referencia el art. 17 de la Ley Foral 8/2004.

El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda remitió escrito indicando que procedía aceptar la recomendación formulada.

Así el citado Consejero nos comunicaba en contestación a la misma que *"Es empeño de este Departamento posibilitar una oferta amplia de viviendas protegidas para la población que precisa acceder a viviendas dignas y adecuadas a precio razonable, y también el mejorar la atención e información a los ciudadanos interesados. Para ello son instrumentos importantes el desarrollo reglamentario de la Ley y la publicidad de las ofertas de viviendas protegidas, estando ya trabajando en ello, como ya se informó anteriormente, y pretendiendo tener operativos tales instrumentos antes de que finalice este año 2005"*.

Consideramos, por consiguiente, finalizada la intervención de esta Institución y procedimos, en consecuencia, al traslado de esta información a la persona autora de la queja.

- Falta de contestación a solicitud de descalificación de VPO

En este caso, el autor de la queja (expte. 05/118/U) nos hacía saber que, con fecha 4 de junio de 2004, se dio entrada en el Departamento de Medio

Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda escrito presentado por su esposa de solicitud de descalificación de vivienda de protección oficial por estar incurso en una de las causas previstas en la normativa de aplicación, concretamente en la causa prevista en el Artículo 145.2 a) del Decreto Foral 276/2001 de 1 de octubre de 2001.

Con fecha de 29 de junio de 2004, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda le remitió una carta solicitándole que aportase la Sentencia de Separación del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona, acreditativa de la aprobación del Convenio Regulador de dicha separación de 26 de abril de 2004, así como nota simple informativa del Registro de la Propiedad de Tudela de la titularidad de la vivienda sita en la calle Santa Bárbara, 31-2º Izda. de Tudela.

Con fecha 12 de julio de 2004, aportó la documentación solicitada, aclarando que acompañaba nota informativa respecto de la vivienda sita en la calle Santa Bárbara de Corella (Navarra) al carecer de propiedad alguna en Tudela.

Desde dicha fecha no había recibido ningún tipo de contestación desde el Departamento a su solicitud, por más que su abogado había realizado alguna gestión para interesarse sobre el estado del expediente, por lo que acudió a esta Institución con el fin de que se instase a ese Departamento a dar contestación formal a la misma.

Examinada la queja nos dirigimos al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, para que nos informara los motivos por los que el citado Departamento no efectúa la correspondiente contestación a la solicitud del interesado y, en su caso, las previsiones existentes para proceder a la misma.

El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda remite escrito-informe en el que se nos indica en primer lugar que, por Resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda de 14 de abril de 2005, se denegó finalmente la citada petición de descalificación de vivienda y que dicha Resolución ya fue comunicada a la interesada.

En segundo lugar, se hace referencia a los motivos que han influido en el transcurso del tiempo desde que la solicitante aportó la documentación hasta que se dictó la correspondiente resolución.

En este sentido se hacía referencia a la entrada en vigor de la Ley Foral 2/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda, que limita notablemente la posibilidad de descalificación anticipada de viviendas protegidas, lo que parece ser originó un notable aumento de solicitudes de descalificación en fechas anteriores a su entrada en vigor, en particular en junio de 2004.

Se hacía referencia asimismo a que idéntico efecto ha tenido en el 2º semestre de 2004 el régimen transitorio que para descalificar una parte de las viviendas protegidas estableció dicha Ley Foral.

Por último se indicaba que, a partir de enero de este mismo año, y dado que las posibilidades de descalificación anticipada de viviendas protegidas son muy

limitadas, el número de solicitudes ha disminuido drásticamente, por lo que en el transcurso del primer semestre de 2005, se resolverá la totalidad de los expedientes acumulados, no siendo necesario a partir de entonces instrumentar nuevas medidas para finalizar el trabajo acumulado.

Sin perjuicio de la información que ese Departamento nos remitía haciéndonos saber las circunstancias en las que se había desarrollado la tramitación de la solicitud de descalificación objeto de esta queja, que cuando menos aportaba la razón o motivo para el retraso, ello no obsta para que nos reafirmemos en lo que de alguna forma ya se adelantaba en nuestra solicitud de información, es decir en la obligación que impone a todas las Administraciones Públicas la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de dictar resolución expresa en el plazo establecido para ello.

A este respecto, no debe de olvidarse 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 verdadero 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. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe de ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe de primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista."

En este aspecto pues, el de la obligación de resolver dentro de los plazos establecidos, consideramos que ese Departamento debe de adecuar su actuación a lo establecido en la normativa de aplicación ya que, si bien se hace referencia en el informe que se nos remite a que, una vez transcurrido el primer semestre, ya no será necesario instrumentar nuevas medidas para finalizar el trabajo acumulado, y pese a que no se hace referencia a qué medidas concretas se han arbitrado, lo que pone de manifiesto la situación que se nos describe es que las mismas han resultado insuficientes para acomodar la resolución de este tipo de solicitudes a los principios y normas anteriormente señalados, a

diferencia de lo que hemos podido observar en otros procesos, como el de recepción de solicitudes en las últimas promociones de vivienda de protección pública, en los que ese Departamento ha adoptado iniciativas que se han constatado como eficaces, dado el importante número de personas implicadas en los mismos.

Por lo anteriormente expuesto, y si bien en este caso se había dictado finalmente la correspondiente resolución en contestación a la solicitud formulada, procedía, por lo que se refiere al retraso a que se nos hacía referencia, formular al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** en el sentido de que se procurasen y arbitrasen los medios jurídicos y materiales necesarios para que se pudiese dictar, dentro de los plazos que la normativa establece al efecto, resolución expresa en relación a los escritos o solicitudes que cualquier administrado presente o plantee.

El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda remitió contestación indicando que había decidido aceptar el recordatorio de deberes legales formulado.

- Tramitación de solicitud de prórroga en la subsidiación de intereses de préstamos para adquirir vivienda de protección oficial

ANTECEDENTES

En este caso (**expte. 05/128/U**) la queja tenía como consecuencia la falta de tramitación de la prórroga de subsidiación de intereses del préstamos para la adquisición de una vivienda de protección oficial sita en Pamplona.

La persona autora de la queja nos informaba que adquirió en 1992 dicha vivienda de protección oficial y que en noviembre de 1994 le fue concedida por parte del Ministerio de Vivienda una subsidiación en el tipo de interés del préstamo concertado para su adquisición en base a los Reales Decretos núms. 1494/1987, 224/1989 y 1932/1991, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, subsidiación que se revisa quinquenalmente.

El 11 de marzo del año en curso acudieron al Área Funcional de Fomento de la Delegación del Gobierno en Navarra para solicitar una nueva prórroga de la subsidiación del tipo de interés presentando toda la documentación exigida.

El 26 de abril recibieron un oficio del Director de dicha área en el que se les informa de la remisión de su solicitud al Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra. Asimismo, y a la vista del retraso en resolver su solicitud, se les informa de los problemas existentes en otras peticiones similares a la suya ya que, según el Área de Fomento de la Delegación del Gobierno en Navarra, aunque el subsidio se satisface con cargo a los presupuestos del Ministerio de Fomento, la competencia para reconocer el cumplimiento de los requisitos que habilitan para acceder a la financiación cualificada corresponde al Gobierno de Navarra en base al art. 2.2 del Real

Decreto 1/2002, de 11 de enero. Por este motivo, no se le puede conceder la subsidiación si ese Departamento no lleva a cabo, previamente, esta labor.

La persona interesada solicitaba que, con independencia de la determinación del órgano competente para informar, se tramitase su solicitud de subsidiación del tipo de interés al que tiene derecho por cumplir los requisitos exigidos para ello, ya que este posible conflicto entre administraciones le estaba perjudicando seriamente.

Puestos en contacto telefónico con personal del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda a fin de tratar de alcanzar una solución rápida del problema, dados los efectos que estaba teniendo en las personas afectadas, se nos informó que no es una competencia que deban asumir, según lo acordado en un convenio de colaboración suscrito al efecto en el año 1992, en el que parece ser que se establece que los expedientes remitidos por la Delegación del Gobierno deben de ser informados por funcionarios pertenecientes a esa Administración. Asimismo, alegan la existencia de unas circulares, procedentes del Ministerio de Fomento, relativas a la interpretación y aplicación de estos convenios en las que se determina, claramente, el alcance y obligaciones de cada una de las Administraciones implicadas, y en las que parece igualmente que se establece que la competencia para informar estas solicitudes corresponde al Área de Fomento de las diferentes Delegaciones del Gobierno.

Por su parte, efectuado similar contacto telefónico con el Área de Fomento de la Delegación del Gobierno en Navarra, se nos ha manifestado que, a partir de la firma del convenio en 1992, esa Delegación decidió colaborar voluntariamente con el Gobierno de Navarra continuando con la elaboración de los informes de estas solicitudes ya que contaba con un funcionario que conocía perfectamente la materia, y evitaba, de esta manera, que ese Departamento tuviera que hacerse cargo de esta obligación. Sin embargo, en el año 2004, el funcionario que realizaba esta labor se trasladó de destino, con lo que la Delegación del Gobierno carece, en la actualidad, de los medios humanos necesarios para poder informar estas solicitudes.

347

A fin de resolver esta queja en la forma conveniente y determinar nuestras posibilidades de intervención, de conformidad con las facultades de 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, con fecha 11 de mayo de 2005 dirigimos escrito al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para que informara sobre las cuestiones planteadas y su posición al respecto.

Con fecha de 25 de mayo se recibe el informe solicitado, en el que, básicamente, se venía a coincidir en los antecedentes descritos, si bien se nos adjuntaba copia del convenio suscrito a tal efecto el 10 de febrero de 1.993 con el Ministerio y posterior comunicación recibida de la Directora General para la Vivienda y Arquitectura en la que se concretan los términos del mismo por lo que hace a esta cuestión.

Lo más grave de la situación que se nos describía en el informe remitido desde el Departamento es que se venía a reconocer que, como consecuencia de todas

estas circunstancias, se estaba dejando de abonar subsidiaciones de préstamos a prestatarios que tengan derecho a la renovación quinquenal de las mismas, por más que desde el Departamento se había instado a la Delegación del Gobierno de Navarra para que solucionase el problema expuesto de forma urgente.

ANÁLISIS

A la vista de la contestación que se nos remitía, en la que se abordan estos aspectos, así como del análisis realizado igualmente del resto de información de que disponemos, nos pareció necesario efectuar las siguientes consideraciones.

El artículo 148.1.3 de la Constitución reconoce competencia a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda y el artículo 44.1 y 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra atribuye, por su parte, a la Comunidad Foral de Navarra competencia exclusiva en materia de vivienda. Por ello, Navarra puede realizar una política de vivienda con planes o programas diferentes a los del Estado y otras Comunidades Autónomas.

Por su parte, el artículo 149.1, 11 y 13 de la Constitución reserva al Estado competencias exclusivas sobre: regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, bases de ordenación del crédito y bases y coordinación del planificación económica.

Además el Real Decreto 1484/1985, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del estado en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de edificación y vivienda a la Comunidad Foral de Navarra, pone de relieve que a Navarra le corresponde la competencia exclusiva en materia de vivienda. Así, dentro de los servicios que se transfieren y funciones que asume la Comunidad Foral se encuentran *"la gestión y resolución de los expedientes de concesión de ayudas económicas personales para adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación en el ámbito del territorio foral, de acuerdo con la normativa y procedimiento establecidos por el Estado y la Comunidad foral"*.

Hacemos referencia a estos preceptos básicos en la materia que nos ocupa por cuanto entendemos que la determinación de la Administración que ostenta la competencia debe de significar una especial asunción de responsabilidad en las cuestiones que se deriven del ejercicio de la misma, por más que se hayan podido establecer medidas de coordinación o colaboración en el marco de las relaciones de la Administración de la Comunidad Foral y la Administración del Estado.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, clarifica algunas de estas cuestiones al manifestar que el Estado no es titular de una competencia específica en materia de vivienda que le permita llevar a cabo un conjunto de actuaciones separadas y paralelas a las que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo en esta materia, por más que existan deter-

minadas actuaciones que se financian con fondos presupuestarios del Estado, por cuanto, a juicio del Alto Tribunal, el poder de gasto no es concepto o título que delimite competencias, atrayendo toda regulación que tenga conexión con el mismo.

Esto quiere decir, tal y como por otra parte ya se exponía en la carta de 29 de marzo de 1993 remitida por la Directora General para la Vivienda y Arquitectura, que la competencia para el reconocimiento de este tipo de ayudas a que nos estamos refiriendo como es la subsidiación de préstamos, corresponde a las Comunidades Autónomas, pese a que en determinadas ocasiones se financien con fondos provenientes del Estado.

Esta solución, por otra parte, se ha venido plasmando en las diferentes normas estatales que se han dictado desde el año 1.991 conteniendo medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. Así el artículo 3 del RD 1932/1991 establecía que *el Ministerio de Obras Públicas y Transportes satisfará con cargo a sus presupuestos las subvenciones y subsidios determinados en este Real Decreto, en aquellos casos en que las Comunidades Autónomas hayan reconocido el derecho a dichas ayudas en virtud de su propia normativa y en el marco del correspondiente convenio con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.*

De la misma forma el art. 50.2 del citado Real Decreto determinaba que, con independencia del contenido de los citados convenios, corresponde a las Comunidades Autónomas tramitar y resolver los expedientes de solicitud de ayudas económicas directas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuida en materia de vivienda.

349

Los posteriores Reales Decretos 2190/1995 y 1186/1998, así como el más reciente 1/2002, han continuado con esta misma mecánica y, en concreto los dos últimos, en sus arts. 2.2 pfo. segundo, establecían que, *“en cualquier caso, corresponderá a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla tramitar y resolver los expedientes de solicitud de ayudas económicas directas, así como gestionar el abono de las subvenciones”.*

Con estos antecedentes consideramos que quién debía asumir cuando menos la adopción de las medidas urgentes para solucionar esta situación y tramitar estas solicitudes no es otra que la Administración que ostenta competencia en la materia, y que no es otra que el Gobierno de Navarra a través de su Departamento competente, es decir, el de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Y ello sin perjuicio de que, desde el mismo, paralelamente a la adopción de esas medidas de carácter inmediato o urgente, se realicen las gestiones oportunas ante la Delegación del Gobierno en Navarra en orden a revisar el contenido del convenio suscrito en su momento y/o determinar la posible colaboración de la Administración del Estado, si fuera el caso, en esta materia.

Pero es que, además de las razones expuestas, la realización de las labores previas a la resolución de estas solicitudes no le son desconocidas ni extrañas al propio Departamento, que las está llevando a cabo en relación a las actuaciones protegibles que el Gobierno de Navarra viene estableciendo en materia de

vivienda. En concreto en el vigente Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, en su Capítulo X referido a los préstamos subsidiados, se viene a contemplar un proceso similar dado que dicha subsidiación está previsto que se conceda para cinco años y que se deba solicitar por el beneficiario la renovación de la misma en el último periodo anual de su disfrute.

Incluso, por lo que se refiere a actuaciones llevadas a cabo en el marco de la normativa en que se desarrolló el supuesto objeto de queja, encontramos en el Decreto Foral 45/1990 la posibilidad de que aquellos promotores y adquirentes que, aún cumpliendo las condiciones objetivas para obtener las ayudas de carácter estatal que establece el Real Decreto 224/1989, queden excluidos de las ayudas por agotamiento de los cupos que anualmente establece el Estado, puedan recibir estas ayudas con cargo a los presupuestos de Navarra, extendiendo esta posibilidad a los expedientes de los años 1.988 y 1.989 en que hubiese concurrido esta circunstancia.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que ningún problema genera al Departamento la tramitación de solicitudes como la que nos ocupa, por más que, como se ha indicado, éste pueda llevar a cabo las gestiones oportunas ante la Delegación del Gobierno de Navarra a los efectos de que se determine la posible colaboración en esta materia por parte de la Administración del Estado.

Esta y no otra solución entendemos que exige el principio de confianza legítima al que está sometida la actuación de los poderes públicos en sus relaciones con los ciudadanos, según la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la más reciente Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. A este respecto dicho principio comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y nuestro Tribunal Supremo *"el que la autoridad pública no puede adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquella, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones"*. De la misma forma viene a ser admitido como una consecuencia del principio de seguridad jurídica, que está consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Por lo anteriormente expuesto, efectuamos **RECOMENDACIÓN** al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en el sentido de que, sin perjuicio de las gestiones que en el sentido que se indican pueda realizar con la Delegación del Gobierno a efectos de buscar una solución definitiva a esta cuestión, proceda de forma inmediata a tramitar y resolver las solicitudes de renovación de subsidiación que, como la analizada en este expediente, se le pudieran presentar por las personas afectadas.

El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda remitió contestación indicando que había decidido aceptar la recomendación formulada. Así el citado Consejero nos comunicaba en contestación a la misma que *"siendo numerosos los casos que afectan a adquirentes de viviendas de protección oficial que han de solicitar la prórroga de subsidiación de intereses, y a la vista del escrito que, recientemente, me ha enviado el Delegado del*

Gobierno en Navarra, manifestando la imposibilidad de realizar dicho trámite; el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda asumirá esta responsabilidad y se hará cargo del correspondiente trámite".

- Denegación de subvención por adquisición de VPO

ANTECEDENTES

En este caso (expte. 05/204/U) el adjudicatario de una vivienda de protección oficial formulaba una queja como consecuencia de la denegación de la correspondiente subvención para su adquisición.

En su escrito nos exponía que, dentro de la campaña 2005 llevada a cabo por VINSA en Tudela para la adjudicación en compraventa de 382 viviendas de protección oficial de régimen general, había resultado beneficiario de una de las viviendas cuyo coste, excluidos los anejos, asciende a 91.195,14 Euros. Sin embargo, tras aplicársele los criterios legalmente establecidos para la concesión de ayudas directas para la compra de dicha vivienda, le ha sido denegada la correspondiente subvención al tener una renta insuficiente. En concreto, y dado que la parte general de la base imponible de su declaración de la renta del año 2003 asciende a 11.012,43 euros, por no alcanzar dicha base la octava parte del coste real de la vivienda sin anejos, que en el caso de la vivienda adjudicada debería de llegar a 11.399,329 euros.

Indicaba el interesado que no entendía como era posible que personas que tengan ingresos superiores a los suyos puedan beneficiarse de las ayudas, puesto que considera que las ayudas deberían otorgarse a aquellas personas con ingresos menores.

351

Según el vigente Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, que regula las medidas de financiación y apoyo de actuaciones en materia de vivienda, fomento de la edificación residencial, inspección y control, régimen de precios y descalificación de las viviendas de protección oficial, en su artículo 8 se establece que *"no podrán ser preceptores de las ayudas públicas a las que se refiere este Decreto Foral las personas cuya parte general de la base imponible más las rentas exentas de tributación no alcancen la octava parte del coste real de la vivienda sin anejos que adquiere o promueve para uso propio, o de la inversión en rehabilitación que se realiza, con o sin adquisición de vivienda"*. Por ello, y como ya tuvimos ocasión de manifestar al interesado, su parte general de la base imponible (11.012,43 Euros) no alcanza los 11.399,329 euros que es la octava parte del precio de la vivienda, por lo que, de conformidad a dicha normativa, no se había producido en principio ningún tipo de aplicación incorrecta de la misma por parte de ese Departamento en el expediente de referencia.

No obstante lo anterior, y habiéndose procedido a la mera aplicación de tales previsiones normativas, consideramos que existe un aspecto sobre el que interesaba recabar la oportuna información de ese Departamento. Al respecto cabe reseñar que la exigencia de unos ingresos mínimos para poder acceder a estas viviendas puede tener su justificación a los efectos de garantizar el pago

de las cantidades que deben ser abonadas por los adjudicatarios de las viviendas, y así venía a establecerse en el anuncio de la convocatoria de dicha campaña en el que se establecían como requisitos para optar a estas viviendas tener unos ingresos mínimos de 9.000 euros y no superar los ingresos máximos reseñados en función de la composición de la unidad familiar. Esta misma práctica está contemplada en la normativa de determinadas Comunidades Autónomas como Aragón, Asturias o Castilla La Mancha, por ejemplo. Sin embargo extraña cómo, estando la situación objeto de queja dentro de tales parámetros, y precisamente más bien cerca de la cuantía mínima establecida como requisito, estos casos queden fuera de las ayudas establecidas al no alcanzar unos ingresos mínimos (la octava parte del precio de la vivienda) para acceder a las mismas.

Por tal motivo, y 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 Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para que informase sobre la queja planteada; en concreto sobre los motivos por los que se contempla en la normativa vigente en la fecha de presentación de la queja esta exigencia a que se refiere el art. 8 del Decreto Foral 276/2001, cual es el motivo o justificación de tal medida y, en su caso, dado que se está en estos momentos procediendo a la elaboración del Decreto Foral que lo sustituya en desarrollo de la Ley Foral 8/2004, que previsiones de mantener este tipo de medidas existen en el nuevo desarrollo reglamentario de la citada Ley Foral.

En la contestación que recibimos, se nos manifestaba lo siguiente:

“La exigencia de ingresos mínimos para acceder a ayudas económicas para la compra de viviendas protegidas está establecida en Navarra desde 1988, y ha sido mantenida hasta el presente por todos los Gobiernos forales, si bien se ha suavizado algo la exigencia: en 1988 tales ingresos mínimos debían ser al menos la quinta parte del precio de la vivienda a adquirir y hoy deben ser la octava parte del precio de tal vivienda sin anejos (garaje y trastero).

Debe tenerse en cuenta que, de no existir el requisito de ingresos mínimos a efectos de obtener ayudas económicas, y otorgarse éstas en mayor cuantía a quienes menos ganan, se estarían concediendo subvenciones, por ejemplo de 24.000 euros, a personas sin ingresos que adquieren viviendas como, entre otros, los estudiantes.

Hasta la Ley foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda, estas personas de ingresos nulos o escasos podían acceder a la propiedad de viviendas protegidas, aunque sin percibir ayudas; pero la mencionada Ley foral estableció unos ingresos mínimos como requisito para el acceso a la vivienda y no sólo para la obtención de ayudas, lo cual es coherente con que siendo en varias zonas de Navarra la demanda de esas viviendas superior a la oferta, conviene priorizar el derecho a tener vivienda en propiedad a favor de las per-

sonas que cuentan con ingresos acreditados frente al de quienes no declaran ingresos y financiarían la compra de un modo desconocido: tal vez con la ayuda de sus padres, o quizás con dinero obtenido al margen de los circuitos económicos normalizados, o con hipotéticos ingresos futuros.

El hecho de que el límite de ingresos establecido por la Ley foral: 9.000 para V.P.O. de régimen general, no coincida con el límite inferior de ingresos para obtener ayudas se debe a que ambos límites tienen naturaleza distinta, el primero guarda relación con la imposibilidad práctica de adquirir cualquier vivienda de esa clase ganando menos de 750 euros al mes, el segundo límite se refiere a que quien ganando más de esa cantidad pero menos que la octava parte del precio de una vivienda puede, en algunos casos, optar por adquirir otra de menor superficie y por tanto de menor precio y así obtener ayudas económicas.

En el borrador del reglamento que actualmente se elabora sobre actuaciones protegibles de vivienda y que desarrolla la Ley Foral 8/2004, se siguen manteniendo los dos límites, el legal para acceder a vivienda protegida, y también el límite inferior de ingresos para recibir ayudas económicas forales, refiriendo este último a una fracción (de un décimo a un doceavo) del precio de la vivienda con sus anejos (garaje y trastero)".

ANÁLISIS

353

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 encuentra incluido en el art. II-94 de la Constitución 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 un principio rector de la política económica cuya materialización no siempre es posible hacer valer con las oportunidades que establece el mercado inmobiliario. Por ello, los poderes públicos deben dar respuesta a aquellos colectivos que por su insuficiente capacidad económica no pueden acceder a los elevados precios que presenta en la actualidad el mercado libre de vivienda, ya que el acceso a la misma 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.

El mecanismo principal que han diseñado las administraciones públicas de vivienda es el de establecer un mercado alternativo de viviendas sometidas a un régimen de protección que establece unos precios máximos de venta o renta. Para garantizar la eficacia de estas intervenciones y un adecuado control de los esfuerzos públicos en este sector, en el acceso a las viviendas de régimen de protección oficial los adquirientes deben cumplir una serie de requisitos.

En este sentido, las administraciones han establecido el ámbito socioeconómico de los ciudadanos a los cuales van a ir dirigidas estas políticas públicas. Así los solicitantes de las viviendas protegidas han de acreditar, por un lado, la necesidad de vivienda, y por otro, cumplir con un doble requisito económico: carecer de vivienda en propiedad, o de un derecho real de uso y disfrute de otra vivienda, salvo casos de inadecuación de vivienda y siempre que se cumplan una serie de condiciones, y por otra parte, los miembros de la unidad familiar deben justificar que sus ingresos no solo no sobrepasan una renta determinada que les permita acceder a una vivienda con sus propios medios, sino, también la acreditación de unos ingresos mínimos.

Este último requisito económico ha sido cuestionado por aquellas personas que quedaban excluidas de las promociones de vivienda de protección oficial por no disponer de unos ingresos mínimos, cuando, en principio, estas estaban reservadas para aquellas personas con dificultades de acceso a una vivienda digna.

El argumento principal que se esgrime como causa para la exigencia de unos ingresos mínimos, tal y como expone el Departamento en el informe remitido, reside en la necesidad de garantizar el pago de cantidades que deben ser abonadas.

Cuestión distinta es el carácter de las ayudas directas. En este sentido resulta incontestable que este tipo de medidas disponen de una finalidad social, es decir, su objetivo principal es el de ayudar directamente al pago de las viviendas públicas a aquellos sectores de la sociedad con un nivel inferior de renta. Con esta finalidad los requisitos de disfrute resultan más restrictivos, especialmente los requisitos económicos máximos.

Junto a estos criterios de renta máxima para poder acceder a las ayudas, se establece igualmente un criterio corrector con objeto de garantizar que los beneficiarios de las ayudas dispongan de ingresos suficientes para adquirir la vivienda. La razón de esta limitación resulta lógica desde el punto de vista de excluir a beneficiarios de las ayudas que después no pudieran destinar las mismas al objeto para el cual han sido establecidas.

Sin embargo, el hecho de que a la hora de acceder a las viviendas de protección oficial se articule un requisito previo de ingresos mínimos supone una previa limitación a los destinatarios de las mismas, la cual actúa como criterio restrictivo.

Mediante esta doble garantía, ya sea antes de la adjudicación, ya sea durante la concesión de ayudas directas, pueden llegar a darse supuestos como el que ahora nos ocupa; es decir, un ciudadano que cuente con unos ingresos superiores al mínimo de adjudicación, pero que no alcance el mínimo de concesión de ayudas directas. En este caso paradójico, una persona con ingresos suficientes para adquirir una vivienda de protección oficial así como un préstamo directo, queda excluido de una serie de medidas dirigidas, en un principio, a colectivos más necesitados, y que suponen, que duda cabe, excluir a los sujetos a los cuales va dirigida la ayuda de los poderes públicos. Además, ésta parece ser la actual línea de actuación que contempla el Departamento, cuando en

el borrador del reglamento que actualmente se elabora sobre actuaciones protegibles de vivienda y que desarrolla la Ley Foral 8/2004, se sigue manteniendo, el límite inferior de ingresos para recibir ayudas económicas, refiriendo este último a una fracción (de un décimo a un doceavo) del precio de la vivienda con sus anejos (garaje y trastero)".

Cabe, por tanto, desde estas consideraciones, cuestionar el argumento que se esgrime desde el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en el informe remitido, en el sentido de que de no existir el requisito de ingresos mínimos a efectos de obtener ayudas económicas, y otorgarse éstas en mayor cuantía a quienes menos ganan, se estarían concediendo subvenciones, por ejemplo de 24.000 euros, a personas sin ingresos que adquieren viviendas como, entre otros, los estudiantes. Esto es así, porque precisamente estas personas que no tienen ningún tipo de ingresos, en ningún caso podrían acceder a una vivienda en régimen de protección oficial, por no llegar ni acreditar los mínimos necesarios para ello.

Cierto es, como afirma el Departamento que conviene priorizar el derecho a acceder a una vivienda en propiedad a favor de las personas que cuentan con ingresos acreditados frente al de quienes no declaran ingresos y financiarían la compra de un modo desconocido, pero una interpretación rigurosa de esta afirmación supondría perjudicar en definitiva a aquellas personas que efectivamente tienen menos recursos económicos, a las cuales, no olvidemos deben estar dirigidas las ayudas públicas. Si efectivamente se comprueba que personas con ingresos suficientes que no los han declarado se han visto beneficiarios de ayudas públicas, deberá contemplarse un régimen de inspección y sancionador que corrija y castigue estas conductas, pero no puede denegarse este tipo de ayudas a personas que realmente lo necesitan por el temor de que las que no lo necesitan puedan verse beneficiadas.

La posibilidad de exclusión de un sector necesitado de ayudas públicas de las mismas, en nuestra opinión, debería ser prevista por la propia normativa, y de esta manera, adecuar ambos criterios de adjudicación a unos idénticos requisitos de renta mínima, de manera que siempre que se obtenga la adjudicación se encuentre el solicitante dentro del límite de ingresos mínimos que recoge el actual artículo 8 del Decreto Foral 276/2001, o en el futuro reglamento que desarrolle la Ley Foral 8/2004

Por ello, entendemos, que el hecho de que determinados solicitantes, que han sido adjudicatarios de viviendas de protección oficial por disponer de ingresos suficientes, queden excluidos de las ayudas directas al no alcanzar el mínimo de ingresos exigidos, resulta contradictorio y contrario al derecho de disfrutar de una vivienda digna del artículo 47 que, junto al principio de igualdad material del artículo 9.2, es recogido por la Constitución.

Por todo lo anteriormente expuesto consideramos que procedía efectuar **RECOMENDACIÓN** al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra en el sentido de que, se adoptasen las medidas necesarias para que, efectivamente, la concesión de ayudas directas se otorgase a aquellas personas con un nivel de ingresos suficientes para ser adjudicatario de una vivienda de protección oficial.

El citado Departamento remite contestación, donde tras asumir la citada recomendación, indica que dicha unificación tendrá que ser concretada en el Decreto Foral en elaboración que regulará entre otras materias, el sistema de ayudas públicas económicas a los adquirentes de viviendas protegidas, cuestión esta que posteriormente fue confirmada en el propio Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial.

- Adjudicación mediante subasta de ocho solares pertenecientes al Ayuntamiento de Pamplona con destino a la edificación de viviendas

ANTECEDENTES

En este caso, y a través de una actuación de oficio por parte de la Institución (expte. 05/237/U) tuvimos conocimiento de que el Ayuntamiento de Pamplona pretendía enajenar mediante subasta ocho solares municipales sitios en los barrios de Buztintxuri, Rochapea y San Jorge, para la construcción de 258 viviendas. Al parecer se habían adjudicado provisionalmente a cuatro empresas por un importe total de 45,6 millones de euros, lo que supone que solo el coste de repercusión del suelo por cada vivienda va a ascender entre 178.804 y 218.216 euros, según los solares adjudicados.

La noticia hacía referencia a que se ha procedido a la venta de dichos solares por ser imposible su edificación para vivienda protegida, dadas sus características y por provenir de cesiones urbanísticas, aunque seguidamente se indica que los ingresos de la subasta se destinarán para financiar la construcción de 900 viviendas protegidas que el Ayuntamiento pretende promover.

En relación con el tema informábamos al Ayuntamiento de que en las XVIII Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo se propuso, como criterio general, que los llamados "Patrimonios Municipales del Suelo", que en Navarra están regulados en los artículos 223 a 229 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se destinen de forma prioritaria a la promoción de vivienda protegida, sin desviaciones a otros fines que aunque puedan considerarse de interés público pueden financiarse por otras vías. Por ello se propuso que se eliminara el sistema de pública subasta para su enajenación, pues no parece compatible con el destino propio de este suelo.

Entendimos los Defensores del Pueblo que el problema de hacer efectivo el derecho a la vivienda no se puede resolver sino con una decidida actuación por parte de todas las Administraciones Públicas implicadas, pero en especial, por los propios Ayuntamientos mediante la correcta gestión de sus patrimonios públicos del suelo. Nuestra preocupación está firmemente fundada y obedece a razones objetivas que no necesitan demostración por ser de general conocimiento que la construcción de viviendas protegidas se ha mermado en esta última década de forma muy grave, sin que los poderes públicos hayan reaccionado con medidas eficaces. Esta situación imposibilita el ejercicio del derecho constitucional a la vivienda a una parte muy importante de la población, lo cual exige a las Administraciones actuar decididamente.

Por ello solicitamos al Ayuntamiento de Pamplona para que, de conformidad con lo establecido en la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, nos informase sobre los planes que había aprobado el Ayuntamiento para potenciar la edificación de V.P.O., y, más en concreto, sobre la información de los medios de comunicación referida a la construcción de 900 viviendas, así como sobre las razones de no utilizar los ocho solares para promover V.P.O. y haber procedido a su enajenación. También nos interesábamos sobre el contenido del acuerdo que había debido de adoptar el Ayuntamiento sobre el destino de los ingresos obtenidos de la subasta de esos solares a que hemos hecho referencia.

Pues bien, desde la Gerencia de Urbanismo de ese Ayuntamiento, el Adjunto a su Gerente, nos remitió la correspondiente contestación en respuesta a nuestra solicitud en la que, en primer lugar, se analizaba la naturaleza de los bienes en cuestión ya que, en función de ello, su régimen jurídico será diferente.

Concluye a este respecto su naturaleza patrimonial por cuanto, además de contar con cargas urbanísticas y argumentarse tal naturaleza en anterior informe jurídico, no consta acuerdo plenario alguno de su adscripción al patrimonio público del suelo.

Respecto a su destino a viviendas de protección pública, se hace referencia a las cargas de urbanización soportadas por dichos solares, que hacen inviable tal destino como consecuencia de los porcentajes de repercusión del suelo en el precio final de este tipo de viviendas previstos en la legislación foral sobre esta materia.

A partir de ahí, y dada la distinta regulación que en uno u otro caso cabe aplicar, se hace referencia al destino de los ingresos obtenidos de la enajenación de esta clase de bienes que, conforme al apartado 4 del artículo 132 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, no podrán financiar gastos corrientes, indicándose a renglón seguido las diferentes inversiones a que está previsto destinar tales ingresos.

Finaliza la explicación a estas cuestiones, mencionando el principio de quebranto patrimonial de la Administración, que pudiendo ingresar el precio de mercado dentro de los límites permitidos por la legislación, deba ingresar una cantidad menor. Se dice en este sentido que *"el desarrollo de la ciudad precisa de una cuantía de fondos para afrontarlos que pasa por la obtención del dinerario a que ascienden que legítima y legalmente puede ser realizado a través de la subasta de bienes patrimoniales"*.

ANÁLISIS

A este respecto, y tras un análisis detenido de cuanto se nos transmite en dicho informe, algunas precisiones o reflexiones cabría realizar en relación al mismo.

En primer lugar, la afirmación final a que se ha hecho referencia anteriormente respecto al principio de quebranto patrimonial de la Administración, condiciona cualquier otra consideración que se quiera efectuar al respecto, por cuanto ello

no viene a suponer sino la opción clara y evidente por una solución y práctica generalizada en el ámbito municipal en el sentido de acudir a la venta al alza de los bienes, fundamentalmente a través de subasta, para financiar, en mayor o menor medida, según los Ayuntamientos, las haciendas locales.

Y siendo legítima esta opción desde el punto de vista del amplio margen de actuación que ostentan los Ayuntamientos para poder adoptar sus decisiones en esta materia, siempre dentro del respeto a la legalidad vigente, también resulta legítima la intervención de Instituciones garantistas como las de los Defensores del Pueblo para instar a las distintas Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, a desarrollar las actuaciones precisas en orden a establecer las condiciones necesarias para garantizar que los ciudadanos y ciudadanas puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Es en este contexto en el que se produce el pronunciamiento de los distintos Defensores del Pueblo en las XVIII Jornadas de Coordinación, y en el que se realizan distintas propuestas de actuación dirigidas a los poderes públicos a los efectos de promover y facilitar el acceso a la vivienda.

Como segunda consideración a efectuar, y por lo que se refiere al análisis que se realiza del ordenamiento jurídico a efectos de determinar la naturaleza jurídica de los bienes en cuestión y, en consecuencia, el régimen jurídico al que se verán sometidos, no cabe sino afirmar que precisamente dicho ordenamiento jurídico arbitra y contiene mecanismos más que suficientes para, en función a cual sea la prioridad establecida en cada caso o la finalidad perseguida con cada actuación, optar por un régimen jurídico u otro.

Basta para ello hacerse referencia a la posibilidad establecida en el art. 224.2 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de que los Ayuntamientos, mediante el correspondiente acuerdo plenario, incorporen en su respectivo patrimonio público del suelo los bienes patrimoniales clasificados por el planteamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable, tal y como se menciona precisamente en la respuesta municipal.

En este sentido, una de las conclusiones a las que se hacían referencia en las Jornadas de Coordinación antes citadas por parte de los Defensores del Pueblo era la de que se consideraba necesario que todos los bienes inmuebles de naturaleza patrimonial pertenecientes a todas las Administraciones Públicas y a las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes a las mismas que sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable, integren los Patrimonios Públicos del Suelo.

A partir de ahí, las posibilidades siguen siendo diversas a la hora de proceder a la enajenación de dichos bienes. Y es aquí donde, como manifestábamos en nuestra anterior comunicación, los Defensores del Pueblo proponíamos que se eliminara el sistema de pública subasta para su enajenación, pues no parece compatible con el destino propio de este suelo, por más que la normativa que resulta de aplicación los permita (art. 228.2 LOFTU).

Las consecuencias derivadas de la utilización de este sistema, cuyos precios de enajenación acaban convirtiéndose en "referente" para el mercado libre, y de

ello se cuenta con alguna experiencia en ese Ayuntamiento, han llevado a concluir que la finalidad institucional de estos patrimonios resulta incompatible con las técnicas tradicionales de enajenación de bienes por parte de la Administración, y en concreto con el sistema de subasta.

Lo cierto es que el problema de la vivienda se vincula a la escasez de suelo. Hablar del problema de la vivienda es hablar de la falta de suelo apto para edificar, de la carestía de los solares, del mercado del suelo No es este, indudablemente, el único obstáculo que encuentra hacer efectivo el derecho que reconoce el art. 47 de la Constitución, pero sí probablemente el mas importante.

Y es por ello por lo que los poderes públicos deben de garantizar en sus distintas actuaciones la efectividad del principio a través del cual el suelo debe de estar al servicio del derecho a la vivienda accesible, que, además de estar reconocido como principio rector de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, se haya incorporado a nuestro derecho positivo a través del art. 5, f) de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que define como un fin concreto y sectorial propio de la ordenación urbana, el de adoptar medidas tendentes a facilitar el acceso a la vivienda, a fin de satisfacer la necesidad de una vivienda digna y de fácil adquisición.

En esta línea, como decíamos antes, las posibilidades que el ordenamiento jurídico contempla permiten soluciones distintas a la finalmente adoptada por el Ayuntamiento, tal y como se ha mencionado anteriormente.

Además, por lo que se refiere a la utilización de la subasta, como modalidad contemplada en el art. 228.2 de la LFOTU, no debe olvidarse que dicho precepto permite otro tipo de soluciones, como p. ej. la de su apdo. c), que prevé la cesión a entes instrumentales o a otras Administraciones Públicas incluso a título gratuito.

359

No obstante, y si no se opta por esa vía, frente al efecto alcista de los precios que ocasiona la subasta, es evidente que la selección del adquirente se puede fundamentar en criterios que no sean estrictamente económicos. Para ello se puede acudir a un procedimiento muy diferente al tradicional, ofreciendo los terrenos a un precio determinado y tomando en consideración otro tipo de circunstancias, como la ejecución de las viviendas con unos precios de venta determinados más económicos, grado y calidad de terminación de los edificios, provisión de servicios, etc.

En conclusión, consideramos que existen variadas posibilidades de actuación a este respecto que permiten y aconsejan en este caso reiterar el pronunciamiento efectuado por los Defensores del Pueblo en el sentido de rechazar el sistema de pública subasta para efectuar este tipo de enajenaciones.

Somos conscientes, no obstante, de que con ello no va a solucionarse a corto plazo el persistente problema que existe de dificultad de acceso a la vivienda, pero sin duda una adecuada línea de actuación en este sentido, acompañada de otras serie de medidas complementarias y consecuentes, entre las que cabe destacar las que se nos citan en el informe municipal sobre iniciativas para la

construcción de viviendas protegidas en Pamplona y para fomentar el alquiler de viviendas no ocupadas de propiedad municipal, contribuirán en definitiva a paliar sucesivamente este problema que ocupa un lugar preferente en las aspiraciones de los ciudadanos y a cuya resolución deben encaminarse de forma preferente las distintas acciones de los poderes públicos.

De lo contrario, las distintas iniciativas municipales a que se nos hace referencia, difícilmente van a alcanzar el grado de efectividad deseado a la hora de minimizar este problema si, junto a su efectiva implantación, se ven acompañadas de otras que, precisamente, interfieren en sus objetivos o producen efectos contrarios a los mismos.

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que resultaba necesario insistir ante ese Ayuntamiento en relación a la recomendación efectuada por los Defensores del Pueblo y especialmente por lo que se refiere a la problemática suscitada en este caso, se consideró pertinente efectuar una **RECOMENDACIÓN** para que, en lo sucesivo, y en la línea con lo manifestado anteriormente, el Ayuntamiento de Pamplona no acuda al sistema de pública subasta para la enajenación de esta clase de terrenos de titularidad municipal que sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable.

A la fecha de cierre del presente informe estamos pendientes de recibir la correspondiente contestación del Ayuntamiento de Pamplona a la recomendación efectuada.