



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA Y EL AYUNTAMIENTO DE OIARTZUN PARA LA PROMOCIÓN DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES Y DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN RÉGIMEN DE ALQUILER EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE OIARTZUN.

123/2019 IL - DDLCN

ANTECEDENTES

Por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio de Colaboración enunciado.

Se acompaña a la solicitud de informe la siguiente documentación:

- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Texto del Convenio
- Memoria justificativa, suscrita por el Director de Vivienda y Arquitectura y por el Responsable de Ordenación Territorial.
- Informe valoración de las parcelas destinadas a la promoción de alojamientos dotacionales y a viviendas de protección social.
- Informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1.a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración



de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 12.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

LEGALIDAD

I.- Objeto y contenido.

El objeto del convenio que se informa viene destinado a posibilitar una promoción de vivienda de protección social en régimen de alquiler y una promoción alojamientos dotacionales en el término municipal de Oiartzun.

Según las memorias justificativas incorporadas al expediente, el 12 de mayo de 2015 se publica en el Boletín Oficial de Gipuzkoa el texto normativo del Plan General de Ordenación Urbana de Oiartzun y de la evaluación ambiental estratégica.

En dicho Plan se contempla un área de intervención, integrada por dos subáreas, cuya normativa específica prevé, para una de ellas (ELI-3A. URKABE BAITA. EKIPAMENDUA, 6.158 m²), la rehabilitación integral y ampliación del edificio que existe, proponiéndose de manera orientativa destinarlo a la construcción de entre 20 y 25 alojamientos dotacionales, garajes y sus instalaciones complementarias.

Para la otra (ELI-3I. URKABE BAITA. BABESTUTATKO ETXE BIZITZAK, 6.025 m²), se señala que dicha parcela admite la construcción de un nuevo edificio residencial con 15 viviendas, garajes y anejos en régimen de protección oficial o tasadas.

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco precisa suelo para la construcción de vivienda de protección pública en régimen de alquiler en aquellos municipios en los que existen necesidades acreditadas de vivienda, con destino a aquellas familias, con escasa capacidad de renta que no pueden acceder al mercado libre de vivienda, y en este supuesto se encuentra el municipio de Oiartzun.

El Ayuntamiento de Oiartzun, por su parte, compartiendo los fines del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco en materia de vivienda considera oportuna la cesión gratuita de suelo a favor de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de forma que se destine a la construcción de vivienda de protección social en régimen de alquiler y a la construcción de alojamientos dotacionales.

2. Naturaleza y habilitación competencial.

Nos hallamos, en definitiva, en el marco de las relaciones interadministrativas a que se refiere el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley ésta que en su artículo 143 establece, asimismo, que la formalización de relaciones de cooperación entre administraciones públicas requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o convenios.

Con recurso en la figura del convenio prevista en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los suscribientes vienen a plasmar en él los compromisos adoptados, en orden al cumplimiento del objeto ya descrito.

Su suscripción resulta igualmente precisa en la medida en que, junto a compromisos futuros, resulta ineludible contemplar los términos en los que se materializará esta promoción de viviendas protegidas.

El recurso al instrumento del convenio se adecua, además, en el presente caso, a lo dispuesto en los artículos 7.4 y 19 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, LV), referidos al fomento de viviendas de protección pública y a la orientación preferente de los recursos disponibles a las de régimen de alquiler con destino a los colectivos más desfavorecidos.

En este sentido y en lo que al sustento competencial se refiere, el mismo encuentra amparo en la citada Ley de Vivienda, que viene a reconocer la competencia del Gobierno Vasco y de los municipios en materia de vivienda.

El informe jurídico del Departamento hace una exposición detallada de la normativa aplicable, la naturaleza jurídica del instrumento elegido para la articulación de los compromisos asumidos por las partes, los requisitos formales y procedimentales a los que debe someterse, y sobre la competencia y legitimación de las administraciones intervinientes en la formalización de este convenio y de quienes les representan. Quien suscribe comparte los términos del informe sobre estos aspectos, por lo que no se exponen en el presente informe a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

3. Contenido del convenio.

El texto del convenio incorpora un total de diez cláusulas que acompañan a su parte expositiva y en las que se abordan, fundamentalmente, los compromisos de las partes en orden al efectivo cumplimiento del objeto del convenio. A dichas cláusulas se acompañan las referidas a la creación de una comisión de seguimiento, naturaleza del convenio, vigencia, revisión, resolución y desistimiento.

Centrándonos ahora en los compromisos que asumen las partes, debemos hacer mención a los diversos compromisos que adquieren tanto el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Oiartzun.

Como se ha señalado, en el presente convenio existen dos Subáreas de intervención para cuya gestión se asumen los siguientes compromisos:

El Ayuntamiento de Oiartzun se compromete a realizar las siguientes actuaciones:

- a) Ceder, de forma gratuita y libre de cargas, el suelo y el edificio actualmente existente en la subárea ELI-3A. URKABE BAITA.EKIPAMENDUA (6.158 m²) y el suelo de la subárea ELI-3I. URKABE BAITA. BABESTUTAKO ETXE BIZITZAK (B.E.) (6.025 m²) de Oiartzun.
- b) Tramitar y aprobar los documentos urbanísticos necesarios para habilitar la ejecución de las obras en un plazo de seis meses contados a partir de la solicitud de las mismas por parte del órgano competente en materia de vivienda.

c) Tramitar y otorgar las licencias municipales necesarias para acometer la ejecución de las obras en un plazo de cuatro meses contados a partir de la solicitud de las mismas por parte del órgano competente en materia de vivienda.

d) Adoptar las medidas necesarias de seguridad y mantenimiento de los suelos hasta que se inicien las labores de construcción de las viviendas de protección pública y de los alojamientos dotacionales. A tal fin, deberá, con carácter previo a acordar la cesión de la AIU ELI-3, proceder al desalojo de las personas que actualmente ocupan el inmueble existente en la misma y que se prevé rehabilitar para destinarlo a alojamientos dotacionales.

e) Declarar que las obras para la construcción de los alojamientos dotacionales, de las viviendas de protección social en régimen de alquiler y de urbanización contempladas en el presente documento son obras de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales y en consecuencia aplicar la bonificación del 95% a la cuota tributaria correspondiente a las mencionadas actuaciones.

f) Eximir a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco del pago de todas las tasas correspondientes al conjunto de las licencias urbanísticas municipales reguladas en el artículo 207 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo (entre las que se encuentra la licencia de apertura de los locales, garajes, almacenamiento de combustibles, salas de caldera, servicios de tratamiento y comunicación de la información, etc.) que sean necesarias para la promoción de las viviendas de protección pública y de los alojamientos dotacionales objeto del presente Convenio.

g) No exigir al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, en su condición de Administración Pública, la prestación de ninguna garantía financiera como fianzas o avales que le pudieran resultar exigibles por la normativa de aplicación, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los residuos o la restitución de los bienes muebles o inmuebles titularidad de la autoridad municipal que pueden verse afectados por la ejecución de las obras.

Por su parte, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, asume los siguientes compromisos:

- a) Tramitar la oportuna aceptación por el Consejo de Gobierno de las cesiones gratuitas y formalizar en escritura pública la operación patrimonial relativa a dichas cesiones, en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del Acuerdo del Consejo de Gobierno aceptando la cesión gratuita.

- b) Redactar los documentos urbanísticos necesarios para desarrollar las previsiones contempladas en el Plan General para la AIU ELI -3A y la AIU ELI-3I (Plan especial de ordenación urbana, Programa de Actuación Urbanizadora y Proyecto de urbanización conjunto)

- c) Redactar los documentos técnicos necesarios para la rehabilitación del edificio destinado a los alojamientos dotacionales y para la edificación de las viviendas de protección social en régimen de alquiler.

- d) Contratar y ejecutar las obras de rehabilitación del edificio destinado a los alojamientos dotacionales y las obras de edificación de las viviendas de protección social en régimen de alquiler.

- e) Contratar y ejecutar las obras de urbanización vinculada de cada parcela, así como la urbanización general que se recoja en el proyecto conjunto.

- f) Ceder al Ayuntamiento, una vez culminadas las obras de edificación y de urbanización correspondiente, los suelos de uso y dominio público resultantes en cada una de las parcelas objeto del presente Convenio.

- g) Gestionar los residuos de conformidad con los principios que rigen la gestión de los mismos, priorizando su valorización respecto a su eliminación.

- h) Adoptar todas las medidas oportunas para minimizar la afección que pueda resultar de la obra y garantizar, en todo caso, la restitución a su estado anterior de los bienes de titularidad municipal que pudieran resultar afectados por la misma.

i) Asimismo, en la cláusula Quinta se recoge el compromiso para declarar a Oiartzun único municipio interesado en las promociones objeto del convenio, siendo los ciudadanos de dicho municipio sus destinatarios preferentes.

Por último, debe indicarse que cada una de las partes asumirá los gastos asociados a las actuaciones derivadas de los compromisos que adquiere.

En relación con estos compromisos conviene detenernos en el análisis del compromiso adquirido por el Departamento en la cláusula Quinta de declarar a Oiartzun único municipio interesado en la promoción de las viviendas de protección pública y de los alojamientos, siendo los ciudadanos de dicho municipio sus destinatarios preferentes.

A este respecto, esta previsión ha sido cuestionada en recientes informes de esta Viceconsejería (entre otros, 96/2019, 103/2019 ó 109/2019). Así, hemos dicho que *“Los efectos prácticos de dicha cláusula quinta nos podrían situar ante una limitación convencional de la participación en el procedimiento de adjudicación de las viviendas a los ciudadanos del municipio, con exclusión de otros salvo en aquello que resulte excedentario.*

Y hemos añadido que: *“la esencia de la LV es garantizar en los procedimientos de adjudicación los principios de publicidad y libre concurrencia, y que según su artículo 3 e) la cohesión territorial consiste en el reparto equilibrado de la cohesión social en el conjunto del territorio, procurando, de ese modo, la libertad de elección de domicilio, la movilidad geográfica y las condiciones básicas de la vida personal.*

Además, dado que no existe desarrollo reglamentario de la LV en este aspecto, debemos tener presente, en primer lugar, la normativa vigente al respecto en cuanto no se oponga o contradiga la LV (Disposición Transitoria Segunda de la LV), y que el presente convenio debe respetar. Así, el Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de vivienda de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, que en su artículo 4.2, dispone que mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales se regulará el funcionamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda. Esta Orden es la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transporte, por la que se regula el citado Registro de

Solicitantes de Vivienda y los procedimientos de adjudicación de las viviendas de protección oficial y de los alojamientos dotacionales de régimen autonómico.

El Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, en su artículo 16.1 c), determina que es requisito básico y necesario para el acceso a cualquier vivienda de protección oficial el estar empadronado en el País Vasco, por lo menos uno de los futuros titulares de la vivienda.

Por su parte, la Orden de 15 de octubre de 2012, del Registro de Solicitantes de Vivienda, que lo desarrolla, estipula que la solicitud de demanda de vivienda para su inscripción en Registro de Solicitantes de Vivienda contiene la designación del municipio o de los municipios donde se demanda la vivienda (artículo 12 c) y d)); que la resolución estimatoria de la solicitud recoge de manera expresa, entre otros, el municipio o municipios de preferencia y el área o áreas funcionales de las que éste o éstos forman parte (artículo 15.3).

Esta Orden establece, además, normas específicas para la adjudicación de vivienda en régimen de arrendamiento por el Departamento de Vivienda y señala que la Orden de inicio determina el municipio o área funcional en que se ubica la promoción (artículo 48.3 a.)). Igualmente, dispone que la incorporación al procedimiento de adjudicación de vivienda es voluntaria y que entre los criterios de baremación están la antigüedad de la inscripción en régimen de arrendamiento en el Registro de Solicitantes de Vivienda -5 puntos por cada año de inscripción en régimen de arrendamiento del miembro de la unidad convivencial que tenga mayor antigüedad. Un máximo de 40 puntos para las solicitudes con una antigüedad de 8 años o más, y un mínimo de 5 para las solicitudes con una antigüedad igual o superior a un año e inferior a dos-, y el empadronamiento -10 puntos si algún titular está empadronado en el municipio donde se ubique la promoción y 5 puntos si alguno de los titulares está empadronado en el área funcional- (artículo 51).

Consecuentemente, la exclusión total e incondicionada de otros posibles solicitantes de vivienda no empadronados en el municipio, sin la modificación de la normativa reglamentaria que acabamos de citar, no podría encontrar amparo directo en una previsión de la LV, especialmente si no se acompaña de una explicación y justificación suficiente de la medida.

La Memoria fundamenta esta previsión en lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico, que indica que: *“Las personas o unidades convivenciales podrán participar indistintamente en los procedimientos de adjudicación que se desarrollen en los municipios designados en la solicitud de inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda, así como en sus respectivas áreas funcionales, **salvo previsión normativa o convencional que lo impida**”.*

Dicho con todos los respetos, se nos antoja dudoso que ese inciso *“in fine”* esté contemplando la excepción que se ha incluido en el Convenio. Estimamos que una interpretación sistemática de dicha Orden, y a la vista de la regulación que contienen la ley y el decreto, no permite concluir así.

En efecto, la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transporte regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler, señalando que la Orden de inicio, entre otras cosas, determina el municipio y/o área funcional en que se ubica la promoción (artículo 48.3), al tiempo que establece el modo de asignar las viviendas de la promoción que hubieran quedado sin adjudicar (artículo 52.6 y 56.3).

La incorporación al procedimiento es voluntaria y entre los criterios de baremación está en empadronamiento (con las diferentes puntuaciones que hemos expuesto), pero no existe una habilitación legal para limitar convencionalmente la libertad de participación de los ciudadanos de otros municipios en el procedimiento de adjudicación de las viviendas, posibilidad que está garantizada por el Decreto 39/2008 y la Orden de 15 de octubre de 2012.

A nuestro entender, la previsión de restricción convencional solo puede referirse a la posibilidad de participar indistintamente en los procedimientos de adjudicación que se desarrollen en los municipios designados y en las de sus respectivas áreas de actuación y no a la posibilidad de limitar convencionalmente la participación en el procedimiento de adjudicación de las viviendas a los ciudadanos del municipio.

Finalmente, en relación a la previsión de modificaciones del convenio a las que se refiere la cláusula novena, advertir que las mismas deberán someterse a la preceptiva tramitación en los supuestos contemplados en el artículo 13 del Decreto 114/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En definitiva, emitimos informe favorable respecto de la iniciativa sometida a nuestro conocimiento con las observaciones efectuadas.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.