



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL CONVENIO A SUSCRIBIR CON EL AYUNTAMIENTO DE LLODIO PARA PROMOCIÓN DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN ALQUILER EN EL ÁMBITO GOIKO PLAZA, DE SU TÉRMINO MUNICIPAL

110/2022 IL – DDLCN
NBNC_CCO_1692/22_08

I.- ANTECEDENTES

Por la asesoría jurídica del departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Ayuntamiento de Llodio cuyo objeto es posibilitar la ejecución de una promoción de viviendas de protección pública en alquiler en las parcelas AR-2 y AR-3 de la zona Z.V.34 Sexta Goiko plaza en el término municipal de Llodio.

Juntamente con la solicitud y el texto del proyecto de convenio, de fecha 26 de julio de 2022, se ha aportado al expediente administrativo la siguiente documentación:

- Memoria justificativa realizada por la Dirección de Vivienda, suelo y Arquitectura.
- Informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tel. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



II. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1º b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1. b), del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco al tratarse de un convenio que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otra Administración Pública como lo es el Ayuntamiento de Llodio.

En relación ambos, con el artículo 7.1. i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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 15.1 a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

En el caso a que se refiere el Convenio informado, el Ayuntamiento de Llodio se compromete a la cesión gratuita de las parcelas AR-2 y AR-3 de la zona Z.V.34 Sexta, Goiko plaza, de su término municipal a favor de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que por su parte asume el compromiso de realizar las actuaciones necesarias para promover la urbanización de la parcela y construcción de viviendas de protección social para su destino en régimen de alquiler, dentro de las previsiones que contiene el Plan General de Ordenación Urbana de dicho municipio.

El proyecto de convenio encuentra su justificación en la existencia en el municipio de Llodio de necesidades de vivienda, por parte de familias con escasa capacidad de renta, que no pueden acceder al mercado libre de vivienda, necesidades que se cuantifican debidamente en la memoria elaborada al efecto por la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura, que se acompaña a la propuesta de convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en su nombre el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes) y el Ayuntamiento de Llodio.

2.- Naturaleza y habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes.

Para evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos explícitamente a las páginas 2 a 11 del acabado informe jurídico departamental que se acompaña en el expediente para comprender la naturaleza, el encaje y la adecuación competencial del Convenio informado en el ordenamiento jurídico.

De forma sucinta, hemos de señalar que el instrumento de Convenio es coherente y adecuado para la consecución de fines de interés general comunes a las Administraciones intervinientes, tanto los que asume la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a quien compete la promoción de la vivienda pública, como los que corresponden a la Administración municipal, obligada a facilitar la cesión de aquellos terrenos destinados a la construcción de vivienda que atienda a las demandas de su municipio.

Con esta actuación coordinada se da cumplimiento a las previsiones que se contienen en la Ley 3/2015, de 18 de junio de Vivienda (en adelante Ley de Vivienda) dirigidas a la conformación del Patrimonio Público de Suelo, en coherencia con la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.

La actuación se formaliza por la vía del convenio, figura que la Ley de Vivienda, destaca como principio rector de funcionamiento y relación ente Administraciones, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, se da cumplimiento a las previsiones que se contienen en la Ley de Patrimonio de Euskadi, tanto en la Disposición Adicional Segunda que sitúa en el departamento competente en materia de vivienda las decisiones relacionadas con las adquisiciones a título gratuito de suelo que vaya a conformar el Patrimonio Público de Suelo, como la previsión del artículo 38 que obliga a someter al Consejo de Gobierno la aceptación de estas adquisiciones.

3.- Análisis jurídico del contenido del convenio.

En cuanto al análisis jurídico, la propuesta de convenio consta de los siguientes elementos, título, dos apartados en los que se concretan las partes comparecientes, parte expositiva o manifestaciones preliminares con 6 apartados y 10 estipulaciones o cláusulas.

Los apartados relativos a la fijación de las autoridades legitimadas y competentes por cada una de las partes actuantes especifican correctamente quiénes suscriben el convenio, en qué representación y con qué habilitación lo hacen.

La parte expositiva del mismo, incluye una amplia explicación de las razones y fundamentos jurídicos que justifican adecuadamente la celebración del Convenio.

El apartado dispositivo, relativo a las cláusulas o estipulaciones que se establecen y donde se concretan los compromisos que se adquieren, así como otros extremos relativos al régimen del convenio, consta, como ya se ha dicho, de 10 cláusulas.

La Cláusula Primera delimita como objeto, (más bien como objetivo) del mismo el “posibilitar la ejecución de una promoción de vivienda de protección pública en alquiler en las parcelas AR-2 y AR-3 de la zona Z.V.34 Sexta Goiko plaza en el término municipal de Llodio”, objeto que encaja perfectamente entre los establecidos por la Ley de Vivienda y que son ampliamente tratados en la parte expositiva del convenio.

Las cláusulas segunda, tercera y cuarta concretan las actuaciones a las que se obliga cada una de las partes firmantes para alcanzar el objetivo establecido en la cláusula primera.

Así, la cláusula segunda establece como obligaciones principales del ayuntamiento de Llodio el ceder gratuitamente las anteriormente referidas parcelas, así como el 15% del aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria, libres de cargas, servidumbres, gravámenes y arrendatarios, con libre disposición y aptitud geológica; y sin que existan sustancias contaminantes en ellas.

La cesión a realizar por el Ayuntamiento es una cesión finalista, dado que tiene como objetivo el destinar las parcelas cedidas a la promoción de viviendas de protección pública, por parte del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Por tanto, los bienes cedidos se integrarían en el Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma, regulado en los artículos 14 y siguientes de la Ley de Vivienda, y el incumplimiento de dicho objetivo supondría la reversión de las fincas al Ayuntamiento, conforme a lo estipulado en el párrafo tercero de la cláusula décima.

El párrafo cuarto de esta cláusula segunda delimita las actuaciones que debe llevar a cabo el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes a fin de facilitar al Ayuntamiento de Llodio el cumplimiento de las obligaciones que asume.

La cláusula tercera establece como obligación principal del Gobierno Vasco la de proceder a la edificación de las promociones de viviendas de protección pública en alquiler, haciéndose cargo

de todas las obligaciones accesorias que ello conlleva, y la de ceder gratuitamente al ayuntamiento “el uso del local resultante en la planta baja de la parcela AR-2 para dotaciones sociales”.

Se sobreentiende que el local en cuestión será el ubicado en la planta baja del edificio B1, dado que es el único a construir sobre la parcela AR-2, pero no estaría de más especificarlo.

En este caso estamos ante un supuesto de cesión de uso y, teniendo en cuenta la ambigüedad de los términos empleados para identificar su destino (“dotaciones sociales”) y lo establecido en los artículos 1.740 y 1.750 del Código Civil, debería valorarse, para evitar posibles conflictos, el establecer un plazo para la cesión de uso, independientemente de que pueda contemplarse su renovación.

La cláusula cuarta, por su parte, delimita las actuaciones a desarrollar por el Ayuntamiento de Llodio a fin de facilitar al Gobierno Vasco el cumplimiento de las obligaciones que asume.

Estas cláusulas, vienen a establecer, además, que los costes derivados de la ejecución de las obligaciones que asume cada una de las administraciones serán de cuenta y cargo de la administración actuante.

La cláusula quinta hace referencia al procedimiento de adjudicación de las viviendas a edificar y consta de dos párrafos. El primero de ellos viene a establecer, en lo sustancial, la preferencia de adjudicación a los ciudadanos de Llodio a acreditar mediante el empadronamiento que proceda, (excepción hecha de las víctimas de violencia de género y las personas con problemas de movilidad reducida permanente) y que deberá concretarse en la pertinente Orden del Consejero del Departamento competente en materia de vivienda de conformidad con la normativa vigente.

A este respecto, señalar que la Ley de Vivienda permite establecer en el procedimiento de adjudicación de las viviendas, como requisito, el empadronamiento previo con una antigüedad determinada y la memoria del convenio justifica, en opinión de quien suscribe, suficientemente, las circunstancias que pueden permitir su inclusión en el futuro procedimiento de adjudicación. No obstante, independientemente de lo que recoge este párrafo, será la Orden de inicio la que deberá valorar la incorporación de dicho requisito de empadronamiento o residencia, o las reservas de cupos de viviendas, en función de las específicas circunstancias que concurran en cada área de actuación en el momento correspondiente, dado que el convenio no es el instrumento llamado a completar o determinar el proceso de participación y adjudicación de las viviendas de protección social.

Respecto al segundo de los párrafos debe señalarse que, si bien la normativa vigente permite la exclusión de los procedimientos de adjudicación de determinadas viviendas (artículos 32, 33 y 34 de la Ley de Vivienda y 12 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo) se considera que la redacción del mismo no es la más acertada cuando dice [“ el Ayuntamiento de Llodio, podrá proponer” ... “y el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco se compromete a la adjudicación singular de los mismos...”]. Podría interpretarse, aunque fuera erróneamente, que dicha redacción implica una renuncia competencial por parte del Departamento suscriptor, al comprometerse, sin más, a la adjudicación singular de hasta tres viviendas, “en favor de personas afectadas por determinadas actuaciones urbanísticas y/o necesidades municipales”.

Ejemplo “reductio ad absurdum” sería el del propietario de cuatro viviendas en la localidad y con altos ingresos económicos, que se viese gravemente afectado en la propiedad de una de ellas por actuaciones urbanísticas desarrolladas por el Ayuntamiento, en polígonos, sectores o parcelas distintos a los que son objeto del presente Convenio. Conforme a la redacción anterior, si, por razones económicas o de diversa índole que pudieran existir, el Ayuntamiento lo propusiera y fuera el único solicitante, ¿estaría obligado el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco a adjudicarle una de las viviendas de protección pública excluidas del procedimiento de adjudicación?

Por tanto, consideramos que el Departamento, Sí puede comprometerse a excluir del procedimiento de adjudicación general determinadas viviendas y a iniciar un procedimiento de adjudicación singular para las mismas, cuyo resultado, además de por la pertenencia de los solicitantes a un determinado colectivo, estaría sometido a diversos condicionantes (la presentación de la solicitud en plazo y forma, informes de los servicios sociales, en su caso, compromisos de colaboración en pagos de renta, etc.). Pero NO puede comprometerse a que la resolución de dicho procedimiento concluya, necesariamente, la adjudicación singular de vivienda, por lo que entendemos que debería revisarse la redacción del párrafo.

Respecto de las cláusulas Sexta a Decima (mecanismo de seguimiento, naturaleza y régimen jurídico, plazo de vigencia, régimen de modificación, causas de resolución y efectos de la resolución del convenio) no se aprecia tacha de legalidad en las mismas.

Por tanto, desde una perspectiva material, teniendo en cuenta los objetivos planteados en el proyecto de convenio y la concurrencia de la voluntad de las partes, resulta evidente la capacidad

legal de las Administraciones o Entidades Públicas intervinientes para suscribir el mismo, así como su competencia.

Desde una perspectiva formal el proyecto cumple con la mayoría de los requisitos establecidos en el artículo 48 de la LRJSP y artículo 33 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. Y decimos la mayoría, porque en lo relativo a los compromisos económicos asumidos por el Departamento el proyecto de convenio establece en su cláusula tercera que:

“La totalidad de los compromisos asumidos por dicho Departamento en el presente Convenio de Colaboración, estarán supeditados a la existencia previa de las oportunas consignaciones presupuestarias y a las disponibilidades de la Comunidad Autónoma del País Vasco en cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Conforme a la memoria económica, dicha cláusula se justifica porque: “...se considera que no procede adoptar unos compromisos de gasto concretos en un momento tan previo como puede ser el de la suscripción del convenio...”. Pues bien, sin perjuicio de las consideraciones que sobre el contenido de la memoria justificativa y económica y el propio convenio pueda realizar la Oficina de Control Económico, lo cierto es que el proyecto remitido no da cumplimiento al contenido mínimo que deben tener los convenios conforme al artículo 49.d) de la LRJSP dado que, aunque especifica las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, no cuantifica dichos compromisos en modo alguno, no indica su distribución temporal por anualidades, ni las partidas presupuestarias a las que deberán imputarse.

IV. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Convenio sometido a nuestra consideración, sin perjuicio de la necesaria toma en consideración de las observaciones realizadas en el cuerpo del informe.