



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA Y EL AYUNTAMIENTO DE EIBAR PARA LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁREA DE TXONTA EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE EIBAR.

---

122/2019 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.
- Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Eibar y el Departamento de Vivienda, Obras públicas y Transportes para la regeneración urbana y promoción de vivienda protegida en el área de Txonta firmado el 10 de diciembre de 2012
- Modificación del mencionado Convenio de colaboración 10 de diciembre de 2012 entre el Ayuntamiento de Eibar y el Departamento de Vivienda, Obras públicas y Transportes, suscrita el 12 de mayo de 2016.
- Contrato de arrendamiento de 1 de agosto de 2016 entre el Ayuntamiento de Eibar y el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, de locales y plazas de garaje,



ubicados en el barrio de Matxariabarren de Eibar en ejecución del Convenio de 10 de diciembre de 2012.

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 el área de Txonta Sur en el término municipal de Eibar.

Asimismo, y mediante el presente documento se pretende dejar sin efecto el Convenio de colaboración que con fecha 10 de diciembre de 2012 fue suscrito por el Ayuntamiento de Eibar y el Departamento de Vivienda, Obras públicas y Transportes para la regeneración urbana y promoción de vivienda protegida en el área de Txonta y que fue modificado el 12 de mayo de 2016, si bien se respeta el contrato de arrendamiento suscrito entre el Ayuntamiento de Eibar y el Gobierno Vasco al que hemos hecho referencia en los antecedentes y que traía causa de la modificación citada.

Los antecedentes relativos a esta iniciativa se recogen profusamente tanto en el preámbulo del texto del proyecto de Convenio como en la Memoria justificativa y en el Informe jurídico departamental emitido, por lo que a lo que allí se dice, para no reiterarnos, nos remitimos.

No obstante, sí hemos de poner de manifiesto como causa de la celebración del convenio que el Ayuntamiento de Eibar tiene previsto formular una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana en lo referido a Txonta que reordene el ámbito, ya que actualmente es un área calificada mayoritariamente como industrial, con vocación de uso residencial y necesitada de una decidida actuación de regeneración urbana.

La actuación prevista debe conjugar los objetivos de posibilitar la regeneración urbana del área, promover un número importante de vivienda pública y al tiempo posibilitar el traslado previo de las industrias en funcionamiento, asegurando el mantenimiento del nivel de actividad económica y empleo.

La nueva ordenación separaría el área conforme a la traza actual de la autopista AP-8, de forma que un área (Txonta Norte) sería de gestión privada a promover por el propietario mayoritario y el área restante (Txonta Sur) sería de gestión pública.

En concreto, en el área de Txonta Sur se plantearía una actuación de regeneración urbana de edificios existentes que ocupan una superficie de 10.660 m<sup>2</sup> aproximadamente y una promoción de vivienda de protección pública mediante una actuación expropiatoria. En esta promoción de vivienda pública se prevé la edificación de aproximadamente 200 viviendas nuevas en régimen de alquiler.

Por su parte, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco precisa de suelo para la construcción de vivienda de protección pública en régimen de alquiler en aquellos municipios (entre ellos Eibar) 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.

En consecuencia, mediante el presente Convenio de colaboración se pretende establecer las bases para la participación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la actuación de regeneración urbana y promoción de vivienda pública en el área de Txonta Sur, y que sustituirán a las bases contempladas en el Convenio suscrito el 10 de diciembre de 2012.

La operación propuesta consiste en que el Ayuntamiento de Eibar transmita a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco la titularidad del 15% del aprovechamiento urbanístico de titularidad municipal en el área de Txonta Sur.

Por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco se promoverá posteriormente el correspondiente expediente de expropiación forzosa para finalmente realizar las obras de edificación y urbanización vinculadas a la promoción de vivienda de protección pública.

## **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 que adquieren tanto el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Eibar.

En primer lugar, en la cláusula segunda se estipula que ambas partes acuerdan respetar las condiciones señaladas en el contrato de arrendamiento suscrito el 1 de agosto de 2016 a fin de poner a disposición del Ayuntamiento de Eibar el uso de determinados pabellones y plazas de garaje destinados al realojo de la mercantil Talleres AIBE, S.A.

Una vez transcurrido el plazo máximo de arrendamiento contemplado en la cláusula tercera del contrato de arrendamiento, la Administración General de la Comunidad Autónoma exigirá la materialización de la transmisión del pleno dominio de los pabellones objeto del contrato de arrendamiento, asumiendo el Ayuntamiento de Eibar, por medio del presente convenio, la obligación de comprarlos y de abonar a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco la integridad del precio de dichos pabellones y plazas de garaje (tal como se contemplaba en la cláusula cuarta bis del Convenio de 20 de diciembre de 2012 según la modificación operada el 12 de mayo de 2016).

Por otra parte, el Ayuntamiento de Eibar se compromete a realizar las siguientes actuaciones:

- a) Elaborar, tramitar y aprobar una nueva modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Eibar en lo que se refiere al ámbito de Txonta.
- b) Ceder de forma gratuita al departamento competente en materia de vivienda el 15% del aprovechamiento urbanístico que le corresponde en el ámbito de Txonta Sur.
- 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 inmuebles objeto de cesión hasta que se inicien las labores de construcción de las viviendas de protección pública.
- e) Aplicar a la cuota resultante de la liquidación del Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras aplicable a las promociones de vivienda de protección social y a la urbanización contemplada en el presente convenio la bonificación del 50% contemplada en la Ordenanza Fiscal reguladora del citado impuesto correspondiente a las construcciones de viviendas, locales y garajes de protección oficial, siempre y cuando la citada bonificación esté prevista en la ordenanza fiscal vigente en el momento del devengo del impuesto.
- 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 del País Vasco que sean necesarias para la promoción de vivienda de protección pública 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.

A su vez, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, al objeto de materializar las actuaciones que se persiguen con este convenio, asume los siguientes compromisos:

a) Tramitar la oportuna aceptación por el Consejo de Gobierno de la cesión del 15% del aprovechamiento del ámbito de Txonta Sur.

b) Contratar y redactar los documentos necesarios para el desarrollo y edificación de las promociones de vivienda de protección social en el área de Txonta Sur (Programa de actuación urbanizadora, Proyecto de urbanización, Proyectos básicos, Proyectos de ejecución).

c) Elaborar un proyecto de expropiación de los bienes y derechos existentes en el área de Txonta Sur, que no sean de titularidad municipal y que sean necesarios para llevar a cabo la promoción de vivienda pública contemplada en el Convenio y expropiar dichos bienes y derechos. La elaboración del documento queda supeditada a la aprobación definitiva de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Eibar y del Programa de Actuación Urbanizadora planeamiento contemplada en el documento.

Se prevé el realojo de las personas ocupantes legales de vivienda existentes y también se prevé el traslado de las actividades industriales que se encuentren en funcionamiento.

Asimismo, el inicio del procedimiento expropiatorio queda supeditado, en su caso, al pronunciamiento favorable del órgano ambiental emitido en el marco del procedimiento de declaración de calidad del suelo regulado en la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

d) Contratar y ejecutar las obras de edificación y urbanización vinculada a las promociones de vivienda de protección pública en el área de Txonta Sur, actuación supeditada a la obtención de las licencias y autorizaciones que resulten necesarias de conformidad con la normativa sectorial correspondiente.

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

En relación con estos compromisos conviene detenernos en el análisis del compromiso adquirido por el Departamento en la cláusula Quinta de declarar único municipio interesado en la promoción de las viviendas de protección pública a Eibar, 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.*

Tanto la Memoria como el Informe jurídico fundamentan 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.