

Visto por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Navarra el expediente de los recursos de alzada acumulados números **25-01248**, **25-01249** y **25-01289**, interpuestos, respectivamente, por **DOÑA**, **DON** y **DON** contra resolución de la Concejalía Delegada de Gobierno Estratégico, Urbanismo, Vivienda y Agenda 2030 del **AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA** de fecha 12 de mayo de 2025, sobre concesión de licencia de Actividad Clasificada y Obras para construcción de edificio para alojamientos colaborativos.

Ha sido Ponente don Raúl-Antonio Cruzado Espinoza.

ANTECEDENTES DE HECHO

1º.- Los recursos de alzada se interponen contra resolución de la Concejalía Delegada de Gobierno Estratégico, Urbanismo, Vivienda y Agenda 2030 del Ayuntamiento de Pamplona de 12 mayo de 2025, sobre concesión de licencia de actividad clasificada y obras para la construcción de edificio para alojamientos colaborativos.

2º.- Mediante Providencias de la Presidenta del Tribunal Administrativo de Navarra de 1 y 2 de septiembre de 2025, se dio traslado de los recursos al Ayuntamiento de Pamplona para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en materia relativa a impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra, según la redacción dada por el Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo, remitiera los expedientes administrativos o copia diligenciada, incorporando las notificaciones para emplazamiento efectuadas y presentara, de estimarlo conveniente, informe o alegaciones para justificar la resolución recurrida.

3º.- El Ayuntamiento de Pamplona remitió los expedientes y sendos informes en defensa de la legalidad del acto recurrido.

4º.- En aplicación de lo previsto por el artículo 14 del Reglamento de desarrollo parcial de la ley Foral 6/1990, de 2 de julio, en la redacción dada al mismo por Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo, se dispone la acumulación de los presentes recursos por existir identidad sustancial entre los mismos.

5º.- Comparecen en el presente procedimiento, como terceros interesados, el Departamento de Derechos Sociales, Economía Social y Empleo del Gobierno de Navarra y doña, en nombre y representación de "ETXEKIDE S. COOP. DE INICIATIVA SOCIAL"; presentando escrito de alegaciones en defensa de la resolución impugnada.

6º.- Consta en el expediente administrativo que, mediante oficio de 21 de enero de 2026, este Tribunal Administrativo de Navarra remitió al domicilio de notificaciones de los recurrentes copia del expediente administrativo, del informe municipal y de los escritos de alegaciones de los terceros interesados, que habían sido solicitados por los recurrentes.

7º.- Propuesta por la parte recurrente la práctica de prueba, se admiten los documentos aportados junto con el escrito de recurso, así como los integrantes del expediente administrativo remitido por la entidad local; rechazando el resto por no considerarlo necesario para dictar resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente procedimiento de recurso de alzada la resolución de la Concejalía Delegada de Gobierno Estratégico, Urbanismo, Vivienda y Agenda 2030 del Ayuntamiento de Pamplona de 12 mayo de 2025, por el que se otorga las licencias de actividad

clasificada y obras de construcción de edificio para 25 alojamientos colaborativos en alemanes - U.I.V Polígono 6- Parcela 2101.

Los recurrentes solicitan que las licencias se declaren que no se ajustan a Derecho sobre la base de dos argumentos.

El primer motivo o fundamento de los recurrentes para solicitar la invalidez de las licencias impugnadas es el relativo a que consideran que se ha producido un cambio de uso por vía de hecho del destino de la parcela dotacional al de residencial.

Así, los recurrentes sostienen que en la parcela catastral 2101 del polígono 6 de Pamplona, de naturaleza dotacional pública y obtenida mediante cesión obligatoria y gratuita, se ha producido un cambio de uso por vía de hecho hacia un uso residencial, sin la preceptiva modificación del planeamiento urbanístico. Señalan que, al tratarse de un bien de dominio público afecto a uso dotacional, la constitución de un derecho de superficie sin previa desafectación vulnera los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad propios de los bienes demaniales.

Asimismo, argumentan que los denominados “alojamientos colaborativos” constituyen en realidad un uso residencial equiparable a vivienda, como evidencian tanto las declaraciones institucionales como la normativa técnica aplicada al proyecto, en particular la relativa a condiciones de habitabilidad de viviendas. Finalmente, añaden que dicho cambio de uso implicaría la exigencia de dotaciones propias del uso residencial, como la previsión de plazas de aparcamiento en los términos establecidos en la normativa urbanística, requisito que no se cumple, lo que determinaría la disconformidad a Derecho de la licencia otorgada.

SEGUNDO.- Antes de entrar a analizar el primer motivo de impugnación articulado por los recurrentes, resulta preciso efectuar una referencia sistemática a los antecedentes del caso, en la medida en que su adecuada delimitación permite identificar con rigor las distintas cuestiones jurídicas suscitadas y encuadrar correctamente el alcance de las pretensiones deducidas en los presentes recursos de alzada. Solo a partir de una reconstrucción ordenada de los hechos relevantes es posible abordar con la debida precisión técnica el examen de los motivos de impugnación del acto.

De los documentos que constan en el expediente administrativo y en vista de que realiza un resumen de los hechos relevantes, procedemos a citar la Resolución 8997/2023, de 1 de diciembre, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, por la que se otorga en favor de “Etxekide, S. Coop. de Iniciativa Social” (tercero interesado en el presente procedimiento de recurso de alzada) un derecho de concesión sobre la parcela catastral 2101 del polígono 6 de Alemanes, de Pamplona, para promover alojamientos colaborativos.

“1º. Por Resolución 16/2009, de 11 de febrero, del Director General de Patrimonio, se aceptó la cesión gratuita de la propiedad efectuada por el Excmo. Ayuntamiento de Pamplona de la porción segregada de la parcela catastral 1946 del polígono 6 de Pamplona, denominada 7-a, resultante del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución denominada "Alemanes de Pamplona" destinada a usos dotacionales.

La citada cesión se sujetó a la condición resolutoria de que "su destino fuera la construcción de una Residencia Hogar para personas con trastorno mental grave, revirtiendo la propiedad al Ayuntamiento de Pamplona cuando cesara este uso adscribiendo dicho inmueble a la entonces denominada Agencia Navarra para la Dependencia.

2º. El 10 de octubre de 2022, la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Pamplona, a solicitud del Departamento de Derechos Sociales, toma un segundo acuerdo respecto al destino de la citada parcela en el sentido señalado a continuación:

“2º.- Esta cesión estará sujeta a la condición resolutoria de que su destino sea la promoción de alojamientos colaborativos con la intervención de Gobierno de Navarra en la selección de destinatarios, siempre que ésta se realice dentro del marco de la máxima concurrencia pública,

revirtiendo automáticamente la propiedad al Ayuntamiento de Pamplona en el caso de que dicho destino no sea materializado en el plazo máximo de cinco años".

3º. La aceptación de la citada modificación de las condiciones de cesión, fue llevada a efecto por Resolución 272/2022, de 15 de noviembre de la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica.

4º. En virtud de ello, por Orden Foral 67/2023, de 21 de febrero, de la Consejera de Derechos Sociales, se aprobó la convocatoria de concurrencia competitiva para seleccionar a la entidad sin ánimo de lucro promotora de un alojamiento colaborativo en la parcela catastral 2101 del Polígono 6 de Alemanes de Pamplona.

La citada convocatoria fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 54 de 16 de marzo de 2023, y a la misma concurren dos entidades: "Etxekide, S. Coop. de Iniciativa Social" y "Etxekonak Bat S. Coop de Iniciativa Social".

5º. Una vez instruido el oportuno procedimiento, por Orden Foral 181/2023, de 1 de junio, de la Consejera de Derechos Sociales, se resolvió la convocatoria de concurrencia competitiva, seleccionando a "Etxekide, S. Coop. de Iniciativa Social" para la promoción y gestión del citado recurso, y proponiendo al Servicio de Patrimonio de Gobierno de Navarra la constitución de un derecho de superficie sobre la citada parcela en favor de la misma.

6º. No obstante lo anterior, debido al carácter demanial de la citada parcela, lo que procede es el otorgamiento de una concesión de uso de la misma en favor de la adjudicataria, y no de un derecho de superficie.

Este error en la calificación jurídica del acto de disposición del bien no obsta, en cualquier caso, a la corrección del procedimiento seguido para seleccionar a la entidad promotora de un alojamiento colaborativo en la parcela catastral 2101 del Polígono 6 de Alemanes, en Pamplona, que se ha ajustado a los principios de publicidad y libre concurrencia, de modo que en ningún caso afecta a la valoración de las propuestas presentadas, sin perjuicio de que sea preciso realizar la convalidación oportuna.

7º. Por otro lado, al tratarse de una concesión demanial sobre un bien inmueble, de acuerdo con el artículo 89.1 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, es la entidad que lo tiene adscrito, en este caso la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, la competente para otorgar la misma.

Vista la propuesta efectuada por el Consejo de Gobierno de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas en sesión celebrada el 30 de noviembre de 2023, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 b) y 12 c) del Decreto Foral 301/2019, de 6 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de del citado organismo autónomo

RESUELVO:

1º.- Convalidar, con efectos retroactivos, la Orden Foral 181/2023, de 1 de junio, de la Consejera de Derechos Sociales, por la que se resuelve la convocatoria de concurrencia competitiva para seleccionar a la entidad sin ánimo de lucro promotora de un alojamiento colaborativo en la parcela catastral 2101 del Polígono 6 de Alemanes, de Pamplona.

2º.- Otorgar en favor de "Etxekide, S. Coop. de Iniciativa Social", un derecho de concesión sobre la parcela catastral 2101 del Polígono 6 de Alemanes, de Pamplona para promover alojamientos colaborativos, con sujeción a las condiciones establecidas en la Orden Foral 67/2023, de 21 de febrero, de la Consejera de Derechos Sociales, por la que se aprobó la convocatoria de concurrencia competitiva, así como al régimen jurídico establecido en la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra.

3º.- Autorizar a "Etxekide, S. Coop. de Iniciativa Social la constitución de un derecho de hipoteca sobre las obras, construcciones e instalaciones necesarias para la puesta en marcha del

alojamiento colaborativo como garantía de los préstamos contraídos para ello, extinguiéndose la citada garantía con la extinción del plazo de concesión, revirtiendo en consecuencia el inmueble a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, gratuitamente y libre de cargas y gravámenes.

4º.- Trasladar esta Resolución a la Secretaria General Técnica, y notificarla a Etxekonak Bat Sociedad Cooperativa de Interés Social y a Etxekide Sociedad Cooperativa, indicando que contra la misma, que no pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso de alzada antes la Consejera de Derechos Sociales, Economía Social y Empleo, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su notificación, a los efectos oportunos”.

A los hechos anteriores, debemos añadir que, tras el correspondiente procedimiento administrativo, se ha procedido a otorgar a "Etxekide, S. Coop. de Iniciativa Social" las licencias de actividad clasificada y obras de construcción de edificio para 25 alojamientos colaborativos en alemanes -U.I.V Polígono 6- Parcela 2101 (acto que es objeto de los recursos de alzada que se examinan en el presente procedimiento).

TERCERO.- Una vez expuestos los hechos relevantes, entramos a conocer el primer motivo de impugnación del acto administrativo. En cuanto a que se ha producido un cambio de uso por la vía de hecho, de dotacional a residencial.

Lo primero que debemos señalar es que no existe discusión por las partes en cuanto a los datos de la parcela y sus características. La misma se encuentra calificada como “unidad 7” según la modificación del Plan Parcial Alemanes (V/S.3), aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Pamplona el 9 de diciembre de 1994, y que actualmente se identifica con la parcela 2101 del polígono 6 de Pamplona.

En dicho Plan Parcial (aportado por los propios recurrentes con sus escritos de recurso de alzada) en el apartado IV de la memoria, relativo a las condiciones de la nueva ordenación, se señala:

“Unidad nº 7.

- Los usos Asistencial, Polivalente y Guardería, se podrán desarrollar, con completa libertad, por toda la Unidad, sin que sea necesario un previo Estudio de Detalle”.

Por otro lado, el capítulo II, referido a la normativa urbanística particular del mencionado Plan Parcial, establece en su artículo 15 lo siguiente:

“Artículo 15.- UNIDAD Nº 7

Uso pormenorizado: Equipamiento público.

Uso detallado: Guardería.

Asistencial.

Polivalente.

Alturas edificables: B + 2.

Porcentaje de ocupación de la edificación: 50%.

Superficie unidad: 8.784 mt².

Superficie áreas peatonales: 2.186 mt².

Mt² construidos de la edificación:

Dotacional: Libre”.

Las licencias de actividad clasificada y obras otorgadas por el Ayuntamiento de Pamplona (que, no debemos olvidar, son el acto objeto de impugnación) son para la construcción de un edificio para 25 alojamientos colaborativos.

La cuestión a analizar es si los alojamientos colaborativos pueden formar parte del concepto de equipamiento público con usos de guardería, asistencial y polivalente que señala la normativa urbanística citada.

Para los recurrentes los alojamientos colaborativos no forman parte de dicho concepto; por ello, alegan que se ha producido un cambio de uso por la vía de hecho, de dotacional a residencial.

Es necesario manifestar que nos encontramos en materia urbanística, por lo que debemos atenernos a lo que señala la norma. Ello conlleva a que no puede producirse un cambio de uso “*por la vía de hecho*”, sino que, simplemente, debemos verificar si se cumple o no el uso establecido en la normativa urbanística.

Otra cuestión importante a señalar, dada las alegaciones de los recurrentes, es que el acto objeto de impugnación es la resolución de la Concejalía Delegada de Gobierno Estratégico, Urbanismo, Vivienda y Agenda 2030 del Ayuntamiento de Pamplona de 12 mayo de 2025, por la que concede la licencia de actividad clasificada y obras para la construcción de edificio de alojamientos colaborativos; ello conlleva que resulta irrelevante los argumentos de los recurrentes referidos a la previa desafectación del bien, pues nada tienen que ver con el acto administrativo impugnado. Además, del expediente administrativo se comprueba que los recurrentes basan sus alegaciones desde una premisa errónea, pues consideran que se ha concedido al tercer interesado un derecho de superficie sobre un bien de dominio público, cuando, en realidad, lo que existe es una concesión administrativa de un bien de dominio público.

En cuanto a si los alojamientos colaborativos pueden formar parte del concepto de equipamiento público con usos de guardería, asistencial y polivalente; es evidente que no encajan dentro del concepto de guardería, por lo que analizaremos si encajan dentro del concepto de uso asistencial o polivalente.

En relación al uso asistencial debe entenderse referido a un uso del suelo destinado a servicios de cuidado y apoyo a la población, dentro de este concepto podrían incluirse, entre otros, centros para la tercera edad, residencias, centros de día o servicios de protección social. Mientras que uso polivalente debe entenderse que puede admitirse cualquier uso, pero, obviamente, relacionado con los usos de guardería o asistencial del equipamiento público que se menciona en el citado plan urbanístico.

En el presente caso, nos encontramos ante unas licencias para la construcción de un edificio de alojamientos colaborativos, por lo que, para saber si ese uso forma parte del concepto de uso asistencial, debemos acudir al reglamento que regula todo lo relacionado con el funcionamiento de aquellas actividades que se integran (al menos, desde el punto de vista de la autorización administrativa) dentro del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra.

Dicho reglamento no es otro que el Decreto Foral 92/2020, de 2 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento de los servicios residenciales, de día y ambulatorios de las áreas de mayores, discapacidad, trastorno mental, atención a menores e inclusión social, del sistema de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra, y el régimen de autorizaciones, comunicaciones previas y homologaciones.

El objeto del mencionado Decreto Foral 92/2020 viene regulado en su artículo 1, que dispone:

“El presente decreto foral tiene por objeto establecer el régimen jurídico del funcionamiento de los servicios residenciales, ambulatorios y de día de carácter social de la Comunidad Foral de Navarra, de las áreas de personas mayores, de personas con discapacidad o con trastorno mental, de atención a menores y de inclusión social, así como los requisitos mínimos exigidos para la

obtención de autorizaciones, el régimen de comunicación previa y las homologaciones administrativas contemplados en los anexos I, II y III del presente decreto foral”.

Y, su ámbito de aplicación, según su artículo 2.1, se extiende a *“todos los servicios residenciales, ambulatorios y de día para la atención de las personas mayores, con discapacidad o trastorno mental, menores, y para la inclusión social, ubicados en la Comunidad Foral de Navarra”.*

En cuanto al régimen de autorización administrativa dicho Decreto Foral 92/2020, señala:

“Artículo 5. Régimen de la autorización administrativa.

1. La obtención de las autorizaciones administrativas reguladas en los artículos siguientes será necesaria para poder prestar servicios sociales en la Comunidad Foral de Navarra, formando parte del sistema de servicios sociales cuando no estén sujetos al régimen de comunicación previa.

2. Las personas físicas o jurídicas que no formen parte del sistema de servicios sociales podrán realizar actuaciones concretas en el ámbito de los servicios sociales.

3. Para la obtención de las autorizaciones se deberán cumplir los requisitos materiales, funcionales, de personal y estándares de calidad contemplados en los anexos de este decreto foral.

Artículo 6. Clases de autorizaciones.

En función de la actuación a desarrollar, será necesario obtener alguna de las autorizaciones administrativas siguientes:

a) Autorización para el funcionamiento de los servicios sociales.

b) Autorización para la modificación sustancial de los centros donde vayan a prestarse servicios sociales autorizados.

c) Autorizaciones provisionales para supuestos excepcionales, cuando se prevean ubicaciones temporales.

d) Autorizaciones específicas.

e) Autorización para el cese de servicios.

Artículo 10. Autorizaciones específicas.

1. Las personas físicas y jurídicas que no teniendo como fin u objeto principal la prestación de servicios sociales prevean la realización de una actuación concreta en el ámbito de los mismos, deberán obtener una autorización específica. Dicha autorización tendrá validez únicamente para la actividad declarada al solicitar la autorización, y por tiempo limitado.

2. Con objeto de promover la innovación social y el conocimiento, las personas o entidades cuyo objeto principal no sea la prestación de dichos servicios podrán también solicitar autorizaciones para servicios que se desarrollen en el marco de una experiencia piloto, conforme al artículo 7.5.

También podrán solicitarlo personas que, agrupadas o constituyendo una entidad sin ánimo de lucro, propongan actuaciones para convivencia de personas mayores o principalmente mayores a través de sistemas de alojamientos colaborativos, como el cohousing.

3. Los titulares de servicios ya autorizados podrán pedir autorización específica para seguir atendiendo en el mismo centro a residentes que precisen un tipo de atención diferente, con el mismo régimen previsto en el artículo 7.6”.

De los preceptos citados podemos apreciar que el Decreto Foral 92/2020 dispone expresamente que el sistema de alojamientos colaborativos se integra dentro del concepto prestación de servicios sociales, por lo que este Tribunal Administrativo constata el cumplimiento del uso asistencial que se establece en la normativa urbanística, lo que conlleva la desestimación de esta alegación de los recurrentes.

La otra alegación que se esgrime por los recurrentes dentro de su primer motivo de impugnación es la relativa a que, como parte de la premisa de que se ha producido un cambio de uso a residencial, es necesaria la provisión de, por lo menos, una plaza de aparcamiento por vivienda.

En relación a dicha alegación nos remitimos a lo anteriormente expuesto en el sentido de que no se ha producido en ningún momento un cambio de uso. Es decir, nos encontramos ante un equipamiento público en el que se le ha dado el uso asistencial establecido en la normativa urbanística, lo que, también, conlleva a desestimar esta alegación de los recurrentes.

CUARTO.- El segundo motivo o fundamento de los recurrentes es el relativo a que, incluso, en el supuesto de uso dotacional la licencia de obras otorgada al tercero interesado vulnera la normativa urbanística en materia de dotaciones, al no haberse respetado las exigencias relativas a las plazas de aparcamiento. En particular, argumenta que, conforme al artículo 31.C) de la Normativa Urbanística General del Plan Municipal de Pamplona, resulta obligatoria en todo caso la justificación de la necesidad o conveniencia de disponer de aparcamiento, obligación que considera incumplida en el expediente.

Añaden que la normativa urbanística particular aplicable (la modificación del Plan Parcial de Alemanes de 1994) establecía una reserva global de plazas sin prever exoneraciones para unidades concretas, entre ellas la parcela afectada, por lo que entienden que dicha obligación subsiste.

Asimismo, ponen de relieve diversas circunstancias (incremento del parque móvil, carácter tensionado de la zona, previsión de demanda derivada del uso residencial y compatibilidad del aparcamiento subterráneo con la edificación proyectada) para concluir que la ausencia de justificación técnica sobre esta cuestión determina la disconformidad a Derecho de la licencia impugnada.

Para resolver estas alegaciones de los recurrentes debemos acudir a lo establecido por la Normativa Urbanística General del Plan Municipal de Pamplona, así, el mencionado artículo 31 establece:

“Artículo 31º. Garajes.

Determinación de carácter general: La superficie de las plazas no será inferior a la prevista para las mismas en la Normativa de Viviendas de Protección Oficial.

Determinaciones de carácter pormenorizado:

A) En los planeamientos que este Plan Municipal incorpora se cumplirá lo siguiente:

1.- Parcela con uso exclusivo “Residencial”: se ubicarán en la planta de sótano salvo que se trate de “Residencial Unifamiliar”, en cuyo caso se podrán ubicar también en la planta baja.

Se ejecutará una plaza de aparcamiento por vivienda y, otra por cada 100 m2 construidos de uso distinto al residencial, salvo que en la Normativa Urbanística Particular se prevea una mayor exigencia.

2.- Parcela con otros usos mezclados con el “Residencial”: se ubicarán solamente en la planta de sótano o en la planta baja si bien en este último caso respetarán los usos terciarios en una franja exterior con una profundidad mínima de 10 m.

Se ejecutará una plaza de aparcamiento por vivienda y, otra por cada 100 m² construidos de uso distinto al residencial, salvo que en la Normativa Urbanística Particular se prevea una mayor exigencia.

3.- Parcela con uso exclusivo “Comercial” u “Oficinas”: se ubicarán en la planta de sótano.

Se ejecutará una plaza de aparcamiento por cada 100 m² construidos salvo que en la Normativa Urbanística Particular se prevea una mayor exigencia.

4.- Parcela con uso exclusivo “Industrial”: se preverán los que justificadamente necesite la actividad a implantar.

B) Para el resto de actuaciones previstas en el Plan Municipal se cumplirá lo siguiente:

1.- Parcela con uso exclusivo “Residencial”: se ubicarán en la planta de sótano salvo que se trate de “Residencial Unifamiliar”, en cuyo caso se podrán ubicar también en la planta baja.

Se ejecutarán 1,3 plazas de aparcamiento por vivienda y, otra por cada 100 m² construidos de uso distinto al residencial, salvo que en la Normativa Urbanística Particular se prevea una mayor exigencia.

2.- Parcela con otros usos mezclados con el “Residencial”: se ubicarán solamente en la planta de sótano o en la planta baja si bien en este último caso respetarán los usos terciarios en una franja exterior con una profundidad mínima de 10 m.

Se ejecutarán 1,3 plazas de aparcamiento por vivienda y, otra por cada 100 m² construidos de uso distinto al residencial, salvo que en la Normativa Urbanística Particular se prevea una mayor exigencia.

3.- Parcela con uso exclusivo “Comercial” u “Oficinas”: se ubicarán en la planta de sótano.

Se ejecutará una plaza de aparcamiento por cada 75 m² construidos salvo que en la Normativa Urbanística Particular se prevea una mayor exigencia.

4.- Parcela con uso exclusivo “Industrial”: se ubicarán en la planta de sótano o en superficie, pero siempre dentro de la parcela.

Se ejecutará una plaza de aparcamiento por cada 200 m² construidos salvo que en la Normativa Urbanística Particular se prevea una mayor exigencia.

C).- En las dotaciones públicas o privadas solamente se pueden instalar garajes en la planta de sótano bajo la edificación siempre que la instalación del garaje no impida la actividad dotacional de acuerdo con su normativa. En todo caso se justificará la necesidad o conveniencia del aparcamiento así como su correcto funcionamiento respecto al tráfico de la zona. La exigencia de previsión del número de plazas de aparcamiento no será de aplicación a las dotaciones, salvo que la Normativa Urbanística Particular prevea lo contrario.

D).- Cuando técnicamente no fuera posible cumplir lo previsto en los apartados anteriores, se preverá la ocupación en subsuelo de la parte indispensable del espacio público para el cumplimiento de esta finalidad siempre que no afecte a infraestructuras, instalaciones o arbolado previsto o existentes. El planeamiento pormenorizado y los Proyectos de los Sistemas de Actuación recogerán esta previsión.

Se entenderá que existe imposibilidad técnica cuando sea necesario construir más de dos plantas de sótano para dotar a la parcela de las siguientes plazas de aparcamiento: hasta dos plazas por vivienda y hasta dos plazas por cada 100 m² construidos de uso distinto al residencial

E).- En los suelos urbanos (zonas o zonas ordenadas) se podrá eximir de la obligación, prevista en los apartados anteriores, de construir garajes vinculados al uso pormenorizado cuando

en la licencia así se señale al haberse justificado una especialísima dificultad técnica para su ejecución.

F).- En todo caso las rampas de acceso-salida del garaje estarán dentro del edificio.

G).- En las parcelas privadas del suelo urbano consolidado por la urbanización, o de aquel que esté en proceso de serlo por el desarrollo de las determinaciones del planeamiento, no podrán eliminarse plazas de aparcamiento legalmente existentes ni sustituirse por otros usos”.

A partir de la previsión normativa transcrita, y en particular de su apartado C), procede rechazar la interpretación sostenida por los recurrentes, por no ajustarse ni al tenor literal del precepto ni a una interpretación sistemática y teleológica del mismo.

El apartado C) del artículo 31 dispone que *“solamente se pueden instalar garajes en la planta de sótano bajo la edificación siempre que la instalación del garaje no impida la actividad dotacional de acuerdo con su normativa”*. Desde una perspectiva estrictamente gramatical, la utilización del término *“solamente”* no introduce, como pretenden los recurrentes, un mandato de carácter imperativo dirigido a imponer la existencia de garajes, sino que opera como una cláusula limitativa o restrictiva de una facultad eventual.

Es decir, el precepto no ordena que deban ejecutarse garajes, sino que, en el caso de que estos se proyecten, delimita de forma precisa las condiciones de su posible implantación, tanto desde el punto de vista de su localización (planta de sótano) como de su compatibilidad funcional (no interferencia con la actividad dotacional).

Esta interpretación se ve reforzada, además, si se atiende a un criterio sistemático, comparando la redacción del apartado C) con la empleada en las letras precedentes del mismo artículo. En dichas letras anteriores, la normativa urbanística utiliza, cuando así lo considera necesario, fórmulas de carácter prescriptivo o imperativo (*“se ubicarán”*, *“se ejecutarán”*). Sin embargo, en el apartado C) se opta deliberadamente por una técnica normativa distinta, propia de las disposiciones habilitantes o condicionadas, en las que no se impone una obligación, sino que se regula el marco dentro del cual puede ejercitarse una determinada opción proyectual.

No es, por tanto, jurídicamente correcto aislar el término *“solamente”* para atribuirle un significado que el conjunto de la proposición normativa no sostiene. Dicho término no transforma la previsión en una obligación, sino que limita el ámbito espacial y funcional en el que, en su caso, puede desarrollarse la instalación de garajes.

La interpretación contraria conduciría, además, a resultados difícilmente conciliables con la lógica del planeamiento urbanístico, pues implicaría imponer la existencia de un uso accesorio (el de garaje) incluso en supuestos en los que pudiera resultar innecesario o incluso incompatible con la finalidad dotacional del suelo.

Desde una perspectiva teleológica la finalidad del precepto es igualmente clara, pues consiste en preservar la primacía de la actividad dotacional propia del uso principal, evitando que la eventual implantación de garajes pueda perturbar o menoscabar su correcto funcionamiento. De ahí que la norma subordine expresamente dicha implantación a un juicio de compatibilidad (*“siempre que la instalación del garaje no impida la actividad dotacional de acuerdo con su normativa”*), lo que evidencia que el precepto no concibe el garaje como un elemento esencial o estructural de la actuación, sino como un uso accesorio, subordinado y, en último término, prescindible.

En consecuencia, no solo por aplicación de lo expresamente establecido en el apartado C) del artículo 31, sino que, también, por una interpretación conjunta del citado artículo 31 conduce inequívocamente a concluir que el planeamiento no impone la obligación de prever o ejecutar plazas de garaje, sino que se limita a establecer las condiciones bajo las cuales, si así se decide, podrían autorizarse.

Por todo ello, la alegación de la parte recurrente debe ser desestimada, al fundarse en una lectura fragmentaria y descontextualizada del precepto, que no se compadece ni con su estructura

interna ni con los principios de interpretación normativa comúnmente aceptados en el ámbito del Derecho Administrativo.

En cuanto a la alegación de los recurrentes referida a que la normativa urbanística particular aplicable (la modificación del Plan Parcial de Alemanes de 1994) establecía una reserva global de plazas sin prever exoneraciones para unidades concretas, debemos manifestar que el capítulo II, referido a la normativa urbanística particular, del mencionado Plan Parcial solo se refiere en sus artículos 9 a 14 (en el que se establecen las condiciones urbanísticas para las unidades 1 a 6) al establecimiento del uso detallado de garaje (en sótano para viviendas colectivas y en metros construidos para viviendas unifamiliar o bifamiliar con jardín). Sin embargo, el artículo 15, referido a la unidad 7 (citado en el fundamento de derecho tercero de la presente Resolución) no establece determinación alguna en relación con la previsión, reserva o exigencia de plazas de garaje.

A partir de esta constatación normativa, no puede compartirse la interpretación sostenida por los recurrentes. La técnica de ordenación empleada por el Plan Parcial evidencia una regulación diferenciada y específica por unidades, de modo que las determinaciones contenidas para las unidades 1 a 6 no pueden proyectarse automáticamente sobre la unidad 7 cuando el propio planeamiento guarda silencio expreso al respecto.

Dicho silencio no puede integrarse, como pretenden los recurrentes, mediante la aplicación extensiva de previsiones establecidas para ámbitos distintos, pues ello supondría desconocer el carácter vinculante y cerrado de la ordenación pormenorizada.

Al contrario, desde una interpretación sistemática y conforme a los criterios hermenéuticos del ordenamiento urbanístico, debe concluirse que la ausencia de previsión en el artículo 15 responde a una opción deliberada del planificador, que, en ejercicio de su potestad discrecional de ordenación, ha optado por no imponer en dicha unidad una reserva o dotación mínima de garajes. Esta conclusión se ve reforzada si se pone en conexión con lo dispuesto en la normativa urbanística general (en particular, el artículo 31.C previamente analizado) que, lejos de imponer una obligación de implantación de garajes, se limita a admitirlos como uso posible condicionado a que no interfieran con la actividad dotacional.

En consecuencia, no cabe apreciar infracción alguna de la normativa urbanística particular aplicable, ni puede sostenerse la existencia de una supuesta obligación de dotación de plazas de garaje en la unidad 7 derivada de una pretendida "reserva global" que, en realidad, no encuentra reflejo normativo expreso en el instrumento de planeamiento. La alegación debe, por ello, ser desestimada.

Por último, en relación con la alegación de los recurrentes en la que, en síntesis, invocan diversas circunstancias de hecho (tales como el incremento del parque móvil, el carácter tensionado de la zona, la previsible demanda asociada al uso residencial proyectado o la eventual compatibilidad de un aparcamiento subterráneo con la edificación) para concluir que la ausencia de una justificación técnica específica sobre esta cuestión determina la disconformidad a Derecho de la licencia impugnada, procede igualmente su desestimación por los motivos que señalamos a continuación.

En primer término, conviene recordar que las exigencias relativas a la dotación de plazas de aparcamiento constituyen determinaciones de naturaleza estrictamente normativa, cuya fijación corresponde al planeamiento urbanístico en sus distintos niveles de ordenación, sin que puedan ser introducidas, moduladas o incrementadas de forma casuística en el momento de otorgamiento de la licencia en atención a circunstancias sobrevenidas o valoraciones de oportunidad. Dicho de otro modo, el eventual incremento del parque móvil o la mayor presión sobre el estacionamiento en una determinada zona urbana, aun siendo realidades atendibles desde la perspectiva de la planificación urbanística, no pueden erigirse por sí mismas en fuente de obligaciones jurídicas adicionales para el promotor si tales exigencias no encuentran cobertura expresa en una norma aplicable.

En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, la licencia urbanística constituye un acto debido de comprobación de la adecuación del proyecto a la ordenación urbanística vigente, pero no un instrumento de innovación o integración normativa. Por ello, no resulta jurídicamente exigible

que, en ausencia de una previsión normativa concreta (como sucede en el caso de la unidad 7 del Plan Parcial analizado), sea necesario motivar la innecesariedad de una dotación de aparcamiento que el propio planeamiento no impone. Al contrario, la suficiencia de la motivación del acto administrativo queda satisfecha mediante la constatación de la conformidad del proyecto con las determinaciones urbanísticas aplicables.

Asimismo, la invocada compatibilidad técnica de un eventual aparcamiento subterráneo con la edificación proyectada carece de virtualidad jurídica a los efectos pretendidos, en la medida en que la mera posibilidad técnica de implantación de un determinado uso no determina, por sí sola, su exigibilidad. Tal exigencia solo puede derivar de una previsión normativa expresa o, en su caso, de una determinación específica del planeamiento que así lo imponga, circunstancias que no concurren en el supuesto examinado.

En consecuencia, no apreciándose vulneración alguna de la normativa urbanística aplicable, ni déficit de motivación en la actuación administrativa impugnada, procede desestimar íntegramente la alegación formulada por los recurrentes en este extremo.

Todo lo anteriormente expuesto nos lleva a la desestimación de los recursos de alzada.

Por todo lo expuesto, el Tribunal,

RESUELVE: Desestimar los recursos de alzada acumulados más arriba reseñados interpuestos contra resolución de la Concejalía Delegada de Gobierno Estratégico, Urbanismo, Vivienda y Agenda 2030 del Ayuntamiento de Pamplona de 12 mayo de 2025, sobre concesión de licencia de actividad clasificada y obras para la construcción de edificio para alojamientos colaborativos; por ser dicha resolución ajustada a Derecho.

Así por esta nuestra resolución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- Raúl-Antonio Cruzado.- Javier Echeverría.- Carlos Agúndez.- Certifico.- María García, Secretaria.-