



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA ADENDA AL CONVENIO DE COLABORACIÓN CON EL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN PARA LA PROMOCIÓN DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN

IL DDLCN 98/2022

Exp. Tramitagune: NBNC\_CCO\_3262/22\_08

### I. INTRODUCCIÓN.

Por la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura se solicita informe de legalidad sobre la Adenda al Convenio de colaboración suscrito el 3 de abril de 2020 entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián para la promoción de alojamientos dotacionales en el término municipal de Donostia/San Sebastián.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Memoria técnica justificativa.
- ✓ Convenio de 3 de abril de 2020.
- ✓ Borrador de la Adenda al Convenio.
- ✓ Informe jurídico departamental.
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

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 los artículos 7.1.c), 9 y 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, 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.c) 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.

### II. LEGALIDAD.

#### 1.- Objeto.

La Adenda al Convenio de colaboración suscrito el 3 de abril de 2020 entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián para la promoción de alojamientos dotacionales en el término municipal de Donostia/San Sebastián (BOPV nº 96, de 21 de mayo de 2020) tiene como objeto la modificación de su cláusula primera para la cesión de una parcela adicional: la parcela 11 G-4 (g.000/AM.09.4) del Proyecto de Reparcelación del A.I.U. AM.09 Morlans-Behera, de utilidad municipal.

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



En la memoria técnica que consta en el expediente se justifica la necesidad de suscribir la Adenda indicando que el objetivo es permitir que se acometan los alojamientos dotacionales proyectados en el Convenio de 3 de abril de 2020, debido a la detección de dificultades técnicas que impiden su ejecución, así como posibilitar una promoción mayor y con mejores condiciones técnicas, orográficas y de orientación.

## 2.- Cobertura competencial.

### Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes

El título competencial material sobre el que se asienta, en el presente caso, la intervención del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, se contiene en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía, por el que se atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

En virtud de dicha competencia se dictó la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, que reconoce la competencia de Gobierno Vasco y municipios en materia de vivienda, y en la que se incluye la promoción de alojamientos dotacionales.

Así, el artículo 23.5 de la referida Ley 3/2015 dispone que la Administración de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos podrán establecer convenios a los efectos de la conformación progresiva de una red supramunicipal de alojamientos dotacionales con destino a los sectores sociales necesitados. Y, por su lado, el artículo 2.a) de la misma Ley establece entre los principios rectores de la política de vivienda en Euskadi, la colaboración y coordinación de todos los poderes públicos en la garantía del derecho al disfrute de una vivienda digna, adecuada y accesible.

Asimismo, el apartado 2 del artículo 29 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes, establece las pautas para la promoción de los alojamientos dotacionales por parte del Departamento de la Administración autónoma competente en materia de vivienda.

Dicho artículo establece que la promoción de alojamientos dotacionales por parte del Departamento de la Administración autonómica competente en materia de Vivienda requerirá la entrega de las parcelas destinadas a este fin por el respectivo Ayuntamiento. La entrega de parcelas destinadas a alojamientos dotacionales deberá formalizarse, bien a través del acuerdo de reparcelación, previa aceptación del Departamento competente en materia de Vivienda, bien mediante la suscripción del oportuno convenio y posterior acuerdo respectivo de cesión por parte del Ayuntamiento y de aceptación por parte del Gobierno Vasco, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que le sea de aplicación.

En este sentido, el artículo 38 del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, determina que la aceptación para la adquisición de bienes a título gratuito se acordará por el departamento al que le corresponde su titularidad, previa autorización del Consejo de Gobierno, cuando, entre otros extremos, la adquisición conlleve consigo alguna condición o compromiso de uso específico que genere gasto y siempre que concurren, como en el presente caso, razones de interés público apreciadas por el órgano competente para aceptar la disposición gratuita.

Por su parte, el artículo 118 del referido Decreto Legislativo 2/2007 establece que se podrán celebrar convenios con otras administraciones públicas o con personas jurídicas de derecho

público o de derecho privado pertenecientes al sector público, con el fin de ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico entre ellas en un determinado ámbito o realizar actuaciones comprendidas en dicha ley en relación con los bienes y derechos de sus respectivos patrimonios.

En este caso, en virtud de la normativa anterior, el Departamento propone la suscripción de la Adenda que permita la cesión de una nueva parcela, estipulando el propio Convenio a tal efecto los condicionantes que se deben dar para llevar a cabo dicha operación patrimonial.

En relación a la competencia funcional, el Departamento proponente tiene encomendadas las funciones previstas en el artículo 11.1 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.

Resulta necesario hacer constar que, si bien el Convenio de 3 de abril de 2020 sobre el que ahora se propone la Adenda está suscrito por el Consejero del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, conforme a la Disposición Adicional Quinta del citado Decreto 18/2020, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes ahora proponente, queda integrado por el extinto Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (con excepción de los órganos y unidades de la Viceconsejería de Medio Ambiente), por lo que es el nuevo Departamento proponente quien asume su lugar en el Convenio.

Aclarado lo anterior, dicha competencia genérica del Departamento prevista en el artículo 11.1 del Decreto 18/2020, se concreta en las funciones atribuidas a la Dirección de Viviendas, Suelo y Arquitectura en el artículo 12.1 del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, en virtud del cual le corresponden a dicha dirección, entre otras, las áreas de actuación edificación de viviendas de protección pública o alojamientos dotacionales.

Dentro de las referidas áreas, el apartado 2 c) del artículo 12 del mismo Decreto 11/2021 dispone que corresponde a la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura el fomento, la negociación, redacción, tramitación y seguimiento de protocolos generales y convenios con personas físicas, jurídicas y administraciones públicas, en orden a la obtención de suelo, ordenación y gestión urbanística para la promoción de viviendas de protección pública y alojamientos dotacionales y recuperación del patrimonio arquitectónico.

Asimismo, con arreglo al artículo 8.1 c) del referido Decreto 11/2021, corresponde a las Direcciones del Departamento (entre las que se encuentra la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura) *“Negociar, elaborar y tramitar los convenios, protocolos generales y otros instrumentos de cooperación con otras administraciones y demás personas públicas o privadas en las materias propias de la Dirección, así como responsabilizarse de su ejecución, seguimiento y evaluación”*.

En consecuencia, es la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura quien tiene la competencia funcional en esta materia.

#### Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

En lo que al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián respecta, su competencia se sustenta en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; en la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; y también en la Ley

2/2016 de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, con base en lo dispuesto en su artículo 17.

De igual forma, su competencia viene dada por los preceptos previamente citados de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi y del Decreto 105/2008, de 3 de junio.

### 3.- Naturaleza jurídica de la Adenda al Convenio.

La adenda se configura como un instrumento que se incorpora al convenio inicialmente suscrito y que tiene por objeto introducir modificaciones al clausulado o aquellas adiciones que sean adecuadas y motivadas por las circunstancias surgidas en la ejecución del mismo, en aras a la consecución del que fuere su objeto, siempre manteniendo su inicial estructura y finalidad.

A tal efecto, el artículo 49.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que todo convenio debe incluir "g) *El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes*".

En cumplimiento de dicho precepto, el Convenio de 3 de abril de 2020 sobre el cual ahora se propone una Adenda, incluyó una cláusula Décima en relación a la modificación del Convenio en la que se establecía lo siguiente: "*Décima.- Este convenio podrá revisarse en cualquier momento a requerimiento de alguna de las partes y, en su caso, modificarse por acuerdo unánime de los firmantes mediante la suscripción de la correspondiente adenda al convenio*".

Existe, en este caso, acuerdo unánime de los firmantes, indicándose en la memoria justificativa que, con fecha 15 de febrero de 2022, la Junta de Gobierno Local ha adoptado el acuerdo por el que se aprueba la citada Adenda de modificación del Convenio de colaboración suscrito, aceptando la solicitud de cesión de la parcela 11 G-4 del AIU AM09 Morlans Behera realizada por el entonces Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco el 28 de octubre de 2020 y ha adoptado acuerdo por el que se procede a la mutación demanial de las tres fincas objeto de cesión y transmisión a la administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi con destino a la promoción de alojamientos dotacionales.

Todo ello, en el marco de las relaciones interadministrativas a las que se refiere el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo 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 en convenios en los que se formalice dicha cooperación y en los que se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes.

La Adenda sobre la que ahora se informa tiene como objetivo modificar la cláusula primera del Convenio de 3 de abril de 2020, actualmente en vigor, el cual ya se presentaba como un convenio de naturaleza administrativa en su cláusula octava y cuya naturaleza se mantiene intacta.

En consecuencia, siendo el contenido de la Adenda un contenido a incluir en un Convenio en vigor, ésta debe cumplir asimismo con los requisitos exigidos para estos convenios de colaboración regulados en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de

octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Cabe recordar que la figura del convenio de colaboración encuentra su utilidad en cuanto que, a través de él, las partes intervinientes modulan el ejercicio de sus respectivas competencias interactuándolo en aras a obtener la ventaja que para el logro de los fines de interés público supone el esfuerzo compartido.

En este caso, según se informa en la memoria justificativa, resulta necesario la suscripción de la Adenda, por un lado, para que se puedan construir los alojamientos dotacionales previstos en el Convenio de 3 de abril de 2020, toda vez que se han encontrado dificultades técnicas que impiden su ejecución; y, por otro, para posibilitar una promoción mayor y con mejores condiciones técnicas, orográficas y de orientación.

A este respecto se menciona que las personas a las que van a ser destinados estos alojamientos son personas o familias que, por su escasa capacidad de renta, no pueden acceder al mercado libre de vivienda, estando justificada la concurrencia del fin y servicio público al que serán destinadas las parcelas.

Por ello, queda justificada la necesidad de incluir en el Convenio de colaboración la cesión de una parcela adicional que permita el logro de los fines previstos, evitando así la posibilidad de desistimiento del ahora Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, prevista en la cláusula undécima del Convenio, por causas técnicas derivadas de las condiciones urbanísticas.

#### 4.- Trámites del proyecto de Adenda al Convenio.

Estando ante la Adenda de un Convenio en vigor, en relación a la tramitación, procede exigir los mismos trámites que para la suscripción de un convenio.

En este sentido, el artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:

*“1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley”.*

Se han incluido en el expediente dichos documentos, así como los exigidos en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En relación al informe de legalidad, estamos ante una Adenda de un Convenio en vigor y no ante una reproducción de convenio vigente o que se celebre periódica o reiteradamente, por lo que no estamos ante la excepción a la preceptividad de emisión de informe recogida en el apartado 5 del artículo 13 del Decreto 144/2017.

Asimismo, y conforme a lo expuesto en el informe jurídico, este expediente deberá ser objeto de control económico-fiscal por parte de la Oficina de Control Económico a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 y siguientes del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba

el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, conforme al cual, la fiscalización de la actividad económica de la Administración General a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones que le sean aplicables, se articulará mediante el control económico-fiscal, el cual entre otras comprenderá la fiscalización previa de las pruebas de acuerdo de contenido económico directo o indirecto cuya autorización y aprobación compete al Consejo de Gobierno o cuyo conocimiento le corresponda, como sucede en el presente caso.

#### 5.- Contenido de la Adenda al Convenio.

En relación al contenido, se aclara que el presente informe se limita a analizar la Adenda propuesta, remitiéndonos en cuanto al contenido del Convenio suscrito el 3 de abril de 2020 al contenido del informe de legalidad emitido al efecto y a las observaciones realizadas en el mismo.

El borrador de Adenda consta de encabezamiento compuesto por los apartados “reunidos” y “comparecen”, cuatro expondos y dos cláusulas de acuerdo. La Adenda dispone del contenido mínimo necesario, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el artículo 33.4 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, teniendo en cuenta que comprende los sujetos firmantes, su capacidad jurídica, competencia y el objeto de la Adenda, estando para el resto de contenido a lo dispuesto en el Convenio de 3 de abril de 2020.

En concreto, el tercer exponendo justifica el motivo de la Adenda, indicando que se han detectado dificultades técnicas derivadas del encaje de los nuevos alojamientos dotacionales proyectados en la parcela cuya cesión inicialmente había sido prevista (Parcela 9 G-1) dada su estrechez y su encajonamiento entre el monte y el vial existente.

Así, considera que la cesión de una nueva parcela (Parcela 11 G-4) contigua a la inicialmente cedida en el ámbito de Morlans, posibilitará desarrollar una promoción mayor (de 80 alojamientos a 160/180 alojamientos), con mejores condiciones técnicas, orográficas y de orientación, lo cual redundaría en una evidente mejora en el diseño de los alojamientos dotacionales previstos a promover y, consiguientemente, en la calidad de sus futuros ocupantes y usuarios.

En relación al exponendo cuarto, se considera conveniente sustituir la referencia al artículo 186 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, por el artículo 118 del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi.

Expuestos los hechos que motivan la Adenda, se incluyen las dos cláusulas que la componen.

En la cláusula primera se establece que el objeto de la Adenda es la modificación de la cláusula primera del Convenio para aumentar el número de parcelas cedidas. A la descripción del objeto, realizada en esa cláusula primera, se propone adicionar la redacción definitiva y completa de la cláusula primera del Convenio modificada para mayor claridad.

En la cláusula segunda, se establece que todo lo no expresamente modificado permanecerá vigente y en caso de discrepancia prevalecerá lo previsto en la Adenda. Es decir, la parcela adicional cedida queda supeditada a todas y cada una de las cláusulas del Convenio de 3 de abril de 2020.

Por otro lado, se considera que, adicionalmente a la modificación de la cláusula primera y debido a que con la cesión de la nueva parcela el número de alojamientos dotacionales aumentan y consecuentemente se incrementan las obras de ejecución de las mismas, se debiera revisar el compromiso adquirido por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco (antes Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda) en la cláusula tercera del Convenio de 3 de abril de 2020, en la que se comprometen a finalizar las obras de edificación y urbanización vinculada a los alojamientos dotacionales en el periodo de vigencia del Convenio, que, salvo prórroga, finaliza el 3 de abril de 2024.

De no acometerse las obras en el periodo fijado y si no existe prórroga, podríamos encontrarnos con una causa de incumplimiento, en la forma prevista en la cláusula undécima del Convenio.

Asimismo, la nueva cesión de la parcela implicará una promoción mayor de alojamientos dotacionales, por lo que la Oficina de Control Económico será quien analice la incidencia económica en cuanto que, conforme a la cláusula tercera del Convenio, los gastos derivados de las citadas actuaciones se asumirán por el ahora Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.

Tal y como se establece en el propio Convenio, y sin perjuicio del informe de la Oficina de Control Económico, los compromisos asumidos por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes 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.

En todo caso, en la memoria justificativa se indica que no procede adoptar en estos momentos ningún compromiso de gasto concreto, si bien se realiza una estimación y previsión muy inicial de la nueva cesión de la parcela de Morlans.

Es por ello que, en relación a la valoración financiera y económica, nos remitimos al informe que realice la Oficina de Control Económico sobre esta cuestión, quien evaluará definitivamente la cuestión financiera y económica que indefectiblemente va ligada al proyecto en relación con el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en cuanto a la asunción de obligaciones por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su ajuste a la normativa de estabilidad presupuestaria.

En todo caso, de no existir crédito adecuado y suficiente para hacer frente a los compromisos que han de asumirse en cada momento, podríamos encontrarnos con una causa de incumplimiento, en la forma prevista en la cláusula undécima del Convenio y que ocasionaría el retorno a la situación jurídica primitiva.

#### 6.- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

De acuerdo con el artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Gobierno Vasco aprobar la novación sustancial de los convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los entes territoriales estatales. Por otra parte, con arreglo al artículo 62 del referido Decreto 144/2017 la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.

En este sentido se ha incorporado al expediente borrador de propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno relativa a la aprobación de la Adenda al Convenio, en la que se recoge la autorización expresa al Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes para formalizar el acuerdo.

Asimismo se recoge la necesidad de su publicación en el BOPV el texto de la Adenda al Convenio, de acuerdo con lo regulado en el artículo 65 del mismo Decreto.

Por último, indicar que debe incluirse la versión en euskera la propuesta de acuerdo, conforme al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.

### III. CONCLUSIÓN.

Sin perjuicio de las observaciones realizadas en el presente informe, se informa favorablemente el borrador de la Adenda al Convenio de 3 de abril de 2020 indicada en el encabezamiento.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.