



GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO
DIGITAL ETA AUTOGOBERNUA
SAILA
Araubide Juridikoaren
Saillburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y
AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO DE CONSEJO DE GOBIERNO, POR LA QUE SE APRUEBA LA ADENDA DE MODIFICACIÓN DE 11 CONVENIOS CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE PLANES DE SOSTENIBILIDAD TURISTICA EN DESTINO (ANUALIDAD 2021) APROBADOS POR CONSEJO DE GOBIERNO DE FECHA 7 DE JUNIO DE 2022, DEL CONVENIO TIPO APROBADO POR CONSEJO DE GOBIERNO DE FECHA 11 DE JULIO DE 2023 (ANUALIDAD 2022) Y DEL CONVENIO TIPO APROBADO POR CONSEJO DE GOBIERNO DE FECHA 31 DE OCTUBRE DE 2023 SUSCRITO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL PAÍS VASCO, A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO, COMERCIO Y CONSUMO, Y LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN DESTINO RELATIVOS A LOS PLANES TERRITORIALES DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN DESTINO DE EUSKADI, ENMARCADO EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, FINANCIADO POR FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA-NEXT GENERATION EU

100/2024 IL - DDLGN
NBNC_CCO_6830/24_14

I. ANTECEDENTES

Por la Asesoría Jurídica del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de un informe de legalidad en relación a las diferentes adendas de modificación de 11 convenios correspondientes a la convocatoria de planes de sostenibilidad turística en destino (anualidad 2021) aprobados por Consejo de Gobierno de fecha 7 de junio de 2022, del convenio tipo aprobado por consejo de gobierno de fecha 11 de julio de 2023 (anualidad 2022) y del convenio tipo aprobado por Consejo de Gobierno de fecha 31 de octubre de 2023 suscrito entre la Administración General del País Vasco, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y las entidades beneficiarias para la ejecución del plan de sostenibilidad turística en destino relativos a los planes territoriales de sostenibilidad turística en destino de Euskadi, enmarcado en el plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU.

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



Se incluye dentro del expediente remitido la siguiente documentación:

- Memoria justificativa conjunta, sobre las adendas de modificación de los convenios citados.
- Informe jurídico emitido por la asesoría jurídica del departamento de Turismo, Comercio y Consumo.
- Propuesta de acuerdo para adoptar por el Consejo de Gobierno. En la que figuran tres anexos con las adendas de modificación de los convenios.
- Borrador de adenda de modificación del convenio tipo del año 2023.
- Borrador de adenda de modificación del convenio tipo del año 2022
- Adenda de modificación de los 11 convenios aprobados por el consejo de gobierno de fecha 07 de junio de 2022.
- Resolución de 29 de diciembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 21 de diciembre de 2021, modificado por Acuerdo de 29 de diciembre de 2023, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Resolución de 29 de diciembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 14 de diciembre de 2022, modificado por Acuerdo de 29 de diciembre de 2023, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Resolución de 29 de diciembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 9 de mayo de 2023, modificado por el Acuerdo de 29 de diciembre de 2023, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Certificado del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2023.
- Certificado del Consejo de Gobierno de 11 de julio de 2023.
- Certificado del Consejo de Gobierno de 7 junio de 2022

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.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 9.1.i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, modificado por el Decreto 36/2024, de 30 de julio, y con el artículo 14.1 del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II. OBJETO

El objeto del presente expediente es aprobar las adendas de modificación de los siguientes convenios:

- Convenios suscritos tras su aprobación en el Consejo de Gobierno de fecha 7 de junio de 2022, de Convocatoria 2021 del Plan Territorial de Sostenibilidad Turística de Euskadi 2021.
 - 1) Ayuntamiento de Bilbao.
 - 2) Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
 - 3) Enkarteru.
 - 4) Diputación Foral Bizkaia.
 - 5) Agencia de Desarrollo Rural Urremendi.
 - 6) Ayuntamiento Lekeitio.
 - 7) Mancomunidad Lea Ibarra
 - 8) Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz.
 - 9) Ayuntamiento Añana.
 - 10) Ayuntamiento Iruña de Oca.
 - 11) Ayuntamiento Irún.

- Convenios suscritos tras la aprobación en el Consejo de Gobierno de fecha 11 de julio de 2023, por el cual se suscribieron los convenios para la convocatoria 2022 del Plan Territorial de Sostenibilidad Turística de Euskadi 2022.
 - 1) Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
 - 2) Ayuntamiento de Santurtzi.
 - 3) Ayuntamiento de Barakaldo.

- 4) Debegesa.
 - 5) Diputación Foral de Gipuzkoa.
 - 6) Diputación Foral de Alava.
 - 7) Tolosaldea Garatzen.
 - 8) Asociación de Desarrollo Rural Jata Ondo.
 - 9) Cuadrilla de Añana.
 - 10) Ayuntamiento de Ordizia.
 - 11) Ayuntamiento de Donostia.
 - 12) Cuadrilla de Laguardia.
- Convenios suscritos tras la aprobación en el Consejo de Gobierno de fecha 31 de octubre de 2023 para la convocatoria 2023 del Plan Territorial de Sostenibilidad Turística de Euskadi
 - 1) ADR Gorbeialdea.
 - 2) Ayuntamiento de Añana.
 - 3) Debegesa, Agencia de Desarrollo comarcal de Debabarrena.
 - 4) Diputación Foral de Alava.
 - 5) Ayuntamiento de Irún.
 - 6) Ayuntamiento de Bermeo.
 - 7) Turismo Encartaciones, “Encartur”.
 - 8) Ayuntamiento de Sestao.
 - 9) Ayuntamiento de Oñati.
 - 10) Diputación Foral de Álava.

La propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno que venimos a informar, plantea aprobar la adenda de modificación de 11 convenios correspondientes a la convocatoria de planes de sostenibilidad turística en destino (anualidad 2021) aprobados por consejo de gobierno de fecha 7 de junio de 2022, del convenio tipo aprobado por consejo de gobierno de fecha 11 de julio de 2023 (anualidad 2022) y del convenio tipo aprobado por consejo de gobierno de fecha 31 de octubre de 2023 suscrito entre la Administración General del País Vasco, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y las entidades beneficiarias para la ejecución del plan de sostenibilidad turística. Si bien nada obsta para la aprobación de la adenda de modificación de los 11 convenios correspondientes a la anualidad de 2021, considero que la modificación del convenio tipo, como tal, carece de efectos jurídicos por lo que sería conveniente referirse a la propuesta de modificación de los convenios ya firmados, en vez de al convenio tipo de la anualidad de 2022 y el convenio tipo de la anualidad 2023.

La tramitación de un convenio tipo tiene su lógica dentro de los principios de eficiencia y simplificación administrativa en aras de evitar cargas administrativas innecesarias, así como informes reiterativos sobre asuntos idénticos. Pero, una vez formalizados los convenios, uno por uno, el convenio tipo preexistente deja de tener razón de ser, puesto que este ya se ha transformado en cuantos convenios se hayan suscrito. Por ello, entiendo que hacer referencia a la modificación del convenio tipo, una vez suscritos los convenios, no es preciso desde el punto de vista jurídico, ya que este ni se ha suscrito ni tiene naturaleza jurídica alguna, ni es fuente de obligaciones. Así, la propia propuesta de acuerdo proyectada, en los acuerdos segundo tercero y cuarto autoriza la modificación de todos y cada uno de los convenios suscritos al amparo de los acuerdos del Consejo de Gobierno antes mencionados, aprobando así la modificación de cuantos convenios se han suscrito. En cambio, en el título de la propuesta, se menciona que el acuerdo del consejo de Gobierno aprueba la modificación de los convenios tipo para la convocatoria 2022 y la convocatoria 2023. Entiendo que esta referencia no es adecuada, por los motivos mencionados, siendo conveniente a juicio de quien suscribe la modificación del título de la propuesta del acuerdo gobierno.

El Convenio de colaboración suscrito entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las entidades beneficiarias de los planes de sostenibilidad turística en destino (PSTD) correspondientes a las convocatorias 2021, 2022 y 2023, relativo al plan territorial de sostenibilidad turística en destino Euskadi 2021, se enmarca en el plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU.

El 17 de octubre de 2023, el Consejo Europeo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea aprobó la modificación de la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021 relativa a la evaluación del PRTR, por la que se actualiza el calendario de desembolsos, que incluyen transferencia adicionales y préstamos para financiar inversiones privadas y públicas y la actualización de los hitos y objetivos.

El Ministerio de Industria y Turismo, a través de Conferencia Sectorial de fecha 29 de diciembre de 2023, procedió a modificar esos Acuerdos, con objeto de incorporar las modificaciones de los hitos y objetivos introducidos el Consejo Europeo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea para una mayor seguridad jurídica. En dicha conferencia se introdujeron, además, diversas modificaciones en la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destino. En concreto, la posibilidad de prórroga del plazo de ejecución de los PSTD, por parte de las CCAA, siempre que esté motivada y quede asegurado el cumplimiento de los Hitos 220 y 221.

Esta actualización permite incorporar cambios objetivos y ampliar algunos plazos para ajustarlos a los tiempos que requiere el cumplimiento de requisitos de la contratación pública, afectando a 69 hitos y objetivos, entre ellos, el Hito nº 220, el cual ha quedado configurado de la siguiente manera:

“Hito n.º 220 del CID: Cuarto trimestre 2024: Las Comisiones de Seguimiento se asegurarán de que todos los destinos beneficiarios logren como mínimo los siguientes porcentajes de ejecución de cada Plan de Sostenibilidad Turística.

- *Ejecución del 50 % en el caso de los destinos adjudicados en 2021.*
- *Ejecución del 30 % en el caso de los destinos adjudicados en 2022.*
- *Ejecución del 15 % en el caso de los destinos adjudicados en 2023.”*

Estas modificaciones fueron publicadas en el BOE de 30 de enero de 2024, tal y como se detalla en la Memoria justificativa, y constan además en el expediente las resoluciones que modifican los plazos en las tres anualidades.

Según se desprende de la memoria justificativa, así como del informe jurídico que obra en el expediente, en el desarrollo y ejecución de los convenios de referencia han surgido dificultades sobrevenidas en la ejecución de los PSTD por parte de las entidades beneficiarias.

La propuesta de acuerdo que se informa pretende introducir una Adenda en los convenios suscritos, con el objetivo de dar cobertura a todas las modificaciones anteriormente expuestas. Sin que ello, en ningún caso, suponga incremento de la subvención concedida a cada una de las entidades beneficiarias, ni altere el reparto establecido para cada una de ellas. Esta modificación debe de ser efectuada mediante modificación del convenio, y no mediante resolución emitida por el órgano competente, al albur de los estipulado en su artículo 49.g) de la ley 39/2015, de 01 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que es exigencia que el régimen de modificación del convenio forme parte del contenido mínimo de este.

III. LEGALIDAD

Consideraciones previas

Debe dejarse constancia de que, a pesar de que el artículo 57.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, establece que el departamento proponente tramitará ante el Consejo de Gobierno el texto en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el expediente incorpora únicamente la versión en castellano.

En relación con la naturaleza jurídica del instrumento de colaboración, régimen legal aplicable y encuadre competencial, al tratarse de una modificación de una serie de convenios que ya han sido debidamente tramitados e informados, nos remitimos a las consideraciones vertidas, especialmente en el informe de legalidad DLCN-IL 50/2023, emitido con ocasión de la tramitación del Convenio Tipo para la convocatoria 2022, y el Informe de Legalidad 71/2023 IL – DDLCN, emitido con ocasión de la tramitación del Convenio Tipo para la anualidad 2023.

Ha de recordarse que, en diciembre de 2023, entro en vigor la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones. Si bien el régimen transitorio de aplicación regulado en la disposición transitoria primera prevé que: *“Las ayudas y subvenciones públicas cuya convocatoria se hubiera publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se regirán por lo dispuesto en sus bases reguladoras y, en su caso, en la respectiva convocatoria.”* Por lo que, a juicio de esta parte, el régimen legal sobre que se asientan las subvenciones que se tramitan mediante los convenios mencionados sigue siendo el previsto por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el Título VI del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Los informes de legalidad a los que nos hemos referido anteriormente preveían la adecuación de los convenios suscritos al contenido mínimo exigido en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Si bien debería también recordarse que el artículo 33 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, establece una serie de requisitos sobre el contenido de los convenios y, en lo que en este sentido nos interesa, en la letra e) de este artículo regula que los convenios habrán de contener un apartado sobre: *“ La necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión”*. Si bien no se hace mención expresa a este artículo en los convenios firmados, en la cláusula 10 de esos convenios firmados con ocasión de la convocatoria 2021, 2022 y 2023 se hace referencia a la creación de una comisión de seguimiento paritaria para, entre otras cuestiones: *“el control y resolución de cuantas cuestiones se susciten en torno a la interpretación y aplicación de la ejecución del presente convenio”*.

En cambio, en la memoria justificativa que consta en el expediente,

únicamente se hace referencia a estas comisiones de seguimiento a la hora de justificar la modificación planteada de la siguiente manera:

“Buena prueba de las dificultades a las que han tenido que hacer frente las entidades beneficiarias han sido las diversas modificaciones que se han operado en los convenios, reformulando actuaciones, y que han sido aprobadas en las Comisiones de Seguimiento celebradas.”

De la lectura de esta memoria no queda claro si esta modificación planteada ha sido debidamente tratada y aprobada en estas comisiones de seguimiento, o este párrafo hace referencia a modificaciones realizadas con anterioridad a la que tratamos en este informe.

Por último, y tal y como dispone el informe jurídico departamental, la modificación del Convenio debe ser aprobada por el Consejo de Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 55.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Contenido de las adendas de modificación

Convocatoria 2021.

Atendiendo al anexo primero de la propuesta de acuerdo que se informa, la modificación de los convenios suscritos con ocasión de la convocatoria para el año 2021 es la siguiente:

- a) Modificación del apartado 1 de la cláusula 11, rubricada “Plazo y forma de justificación” quedando redactada en los siguientes términos:**

*“La entidad beneficiaria XXXXXX finalizada la ejecución (31 de marzo de 2026), la justificará ante el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo de Gobierno Vasco como máximo, en el plazo de 2 meses, hasta el 31 de mayo de 2026, presentando una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas y una memoria económica, teniendo en cuenta las singularidades establecidas en el artículo 63 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, que contendrá la siguiente documentación:
(...)”*

- b) Modificación del apartado 1 de la cláusula 17 rubricada “Vigencia” quedando redactada en los siguientes términos:**

“El presente convenio se extenderá hasta el 30 de junio de 2026”.

c) Eliminación del párrafo segundo del apartado 1 de la cláusula 4 rubricada “Actuaciones a financiar y gastos subvencionables”

“El Departamento de Turismo, Comercio y Consumo de Gobierno Vasco mediante resolución del Viceconsejero de Turismo y Comercio, podrá aprobar una prórroga del plazo de ejecución, siempre que esté motivado y quede asegurado el cumplimiento de los objetivos CID 220 y 221. Dicha prórroga será preceptivamente comunicada a SETUR en la correspondiente Comisión Bilateral”.

Teniendo en cuenta el texto transcrito, la modificación operada es acorde a lo dispuesto en la memoria justificativa y cumple tanto con lo dispuesto en el artículo 49 de la LRJSP y el artículo 33 de la LSPV, incluido el plazo máximo de vigencia de los convenios regulado en el artículo 49.h) de la LRJSP.

Convocatoria 2022

Atendiendo al anexo segundo de la propuesta de acuerdo que se informa la modificación de los convenios suscritos con ocasión de la convocatoria para el año 2022 es la siguiente

a) Modificación de la Cláusula 6.1.4, rubricada “Obligaciones de la entidad beneficiaria”, quedando redactada en los siguientes términos:

*“4.- El plazo de ejecución de las actuaciones subvencionables objeto de este convenio será hasta el 31 de marzo de 2026.
(...).”*

b) Modificación del apartado 1 de la cláusula 12, rubricada “plazo y forma de justificación”, quedando redactada en los siguientes términos:

“1. El Ayuntamiento de/ La Entidad XXXX, finalizada la ejecución (31 de marzo de 2026) de conformidad con los hitos 220 y 221, la justificará ante el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo de Gobierno Vasco como máximo, en el plazo de 2 meses, hasta el 31 de mayo de 2026, presentando una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas y una memoria económica, teniendo en cuenta las singularidades establecidas en el artículo 63 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, que contendrá la siguiente documentación:”

c) Modificación del apartado 1 de la cláusula 18, rubricada “plazo de vigencia”, quedando redactada en los siguientes términos:

“1.- El presente convenio se extenderá hasta el 30 de junio de 2026.”

d) Eliminación del párrafo segundo del apartado 1 de la cláusula 4 rubricada “Actuaciones a financiar y gastos subvencionables”

“El Departamento de Turismo, Comercio y Consumo de Gobierno Vasco mediante resolución del Viceconsejero de Turismo y Comercio, podrá aprobar una prórroga del plazo de ejecución, siempre que esté motivado y quede asegurado el cumplimiento de los objetivos CID 220 y 221. Dicha prórroga será preceptivamente comunicada a SETUR en la correspondiente Comisión Bilateral”.

La modificación propuesta para los convenios suscritos con ocasión de la convocatoria de 2022 también es acorde con lo regulado en la normativa reguladora de los convenios de colaboración y la normativa reguladora de las subvenciones.

Convocatoria 2023

Atendiendo al anexo segundo de la propuesta de acuerdo que se informa la modificación de los convenios suscritos con ocasión de la convocatoria para el año 2023 es la siguiente:

a) Modificación del apartado 1 de la cláusula 18 rubricada “Plazo de vigencia” quedando redactada en los siguientes términos:

“El presente convenio se extenderá hasta el 30 junio de 2026.

Al igual que en las modificaciones anteriores, considera quien suscribe que la modificación operada no altera de manera alguna la validez y la adecuación a la normativa de los convenios para la convocatoria 2023.

CONCLUSIONES

Se informa favorablemente sobre las adendas de modificación de los convenios suscritos, con ocasión de las convocatorias de planes de sostenibilidad turística en destino, para los años 2021, 2022 y 2023, y sometidas

a nuestra consideración con las observaciones específicas que se recogen en este informe de legalidad.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria- Gasteiz, a fecha de la firma electrónica.