



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA SEGUNDA 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

90/2024 IL – DDLCN
NBNC_CCO_5618/24_09

El presente informe se emite 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 9.1.i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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 en relación también con el artículo 14.1.c) 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.

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Servicios del Departamento de Movilidad Sostenible (que actúa ejerciendo las funciones y prestando el soporte administrativo necesario al Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, conforme a lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda del anteriormente referido Decreto 18/2024, de 23, de junio, del Lehendakari) se solicita informe de legalidad sobre la Segunda 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.

A la solicitud de informe se acompaña expediente con la siguiente documentación:

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



- Memoria técnica justificativa, del responsable de Ordenación Territorial y del Director de Vivienda, Suelo y Arquitectura.
- Borrador de la Segunda Adenda al Convenio.
- Informe jurídico elaborado por la Dirección de Servicios departamental.
- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

No se acompañan, sin embargo, los documentos que componen los antecedentes inmediatos, esto es, ni el Convenio original, ni su primera Adenda ni su prórroga. Ello no ha impedido, no obstante, emitir el presente informe.

Debe recordarse que, con fecha 3 de abril de 2020, se suscribe un Convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) y el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián para la promoción de alojamientos dotacionales en el término municipal de Donostia/San Sebastián (BOPV de 21/05/2020).

A tenor de su Cláusula Primera de éste, el Convenio tenía por objeto posibilitar la promoción de alojamientos dotacionales en los Barrios de Morlans y Riberas de Loiola en el término municipal de Donostia/San Sebastián, en la Parcela 9 G-1 y en la Parcela nº 51 del Proyecto de Reparcelación de la UE “AM.05.1”, respectivamente.

A tal efecto, la cláusula segunda contempla el compromiso del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián de ceder, de forma gratuita y libre de cargas, a la Administración General de la CAE, las referidas parcelas.

Por su parte, la Administración General de la CAE, a través de su Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (actual Departamento de Vivienda y Agenda Urbana), adquirió, en la cláusula tercera, el compromiso de promover y ejecutar los alojamientos dotacionales previstos, asumiendo los gastos derivados de su promoción y ejecución.

Con fecha 23 de febrero de 2023, se suscribe la primera Adenda al Convenio (BOPV de 09/05/2023), al objeto de añadir la cesión de otra parcela de titularidad municipal (la parcela contigua, Parcela 11 G-4 del Proyecto de Reparcelación del A.I.U. AM.09 Morlans Behera), con el fin de solventar las dificultades técnicas que presentaban los alojamientos dotacionales proyectados en la Parcela 9 G-1 del Barrio de Morlans, debido a su estrechez y su encajonamiento entre el monte y el vial existente.

Posteriormente, con fecha 27 de marzo de 2024, se firma la prórroga del Convenio por término de 4 años, estableciendo la vigencia del mismo hasta el 3 de abril de 2028.

II. LEGALIDAD

1.- Justificación.

La Cláusula Segunda del Convenio suscrito en 2020 establecía que las operaciones patrimoniales relativas a la cesión gratuita de las parcelas se formalizarían en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo del Consejo de Gobierno aceptando la cesión gratuita.

A tenor de lo señalado, tanto en la Memoria como en el informe jurídico que se acompañan al expediente, la justificación de Segunda Adenda se encuentra en que ***“la necesidad de modificar el planteamiento pormenorizado vigente de los 2 ámbitos urbanísticos en los que se ubican las parcelas objeto de cesión, así como la previsión de que dichas modificaciones no sean simultáneas en el tiempo, aconsejan actualmente alterar el plazo de 6 meses inicialmente indicado en orden a posibilitar la formalización de la cesión de las distintas parcelas en momentos temporales diferentes, razón por la cual se propone modificar el último párrafo de la Cláusula Segunda del convenio de referencia.”***

Ello se ha trasladado, asimismo, al Exponendo Cuarto de la Segunda Adenda propuesta.

La Memoria señala, además, que ***“Por medio de la segunda adenda de modificación del convenio que ahora se está tramitando, se pretende modificar el último párrafo de la Cláusula Segunda del convenio, de modo que se establezca que la futura formalización de escrituras públicas, de cada una de las parcelas en cuestión se efectúe a medida que la Administración General de la CAPV tramite y obtenga, por parte del ayuntamiento de San Sebastián, la aprobación definitiva de los documentos de planeamiento pormenorizado que posibiliten la implantación de los alojamientos dotacionales.”***

Se pretende, por tanto, ampliar el plazo de 6 meses inicialmente previsto en el Convenio para la formalización de la cesión de las distintas parcelas, para poder incluir la modificación del “*planeamiento pormenorizado*” que resulte necesario para poder formalizar la cesión de las parcelas, lo cual justifica la necesidad de formalizar la presente Adenda.

2.- Objeto.

Con la citada pretensión se plantea la presente Segunda Adenda, con un objeto limitado a la modificación del último párrafo de la Cláusula Segunda del Convenio de 3 de abril de 2020, y que se contiene en la Cláusula Única de la Segunda Adenda:

ÚNICO. – Modificar el último párrafo de la Cláusula Segunda del convenio suscrito entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la promoción de alojamientos dotaciones en el término municipal de Donostia-San Sebastián en los términos siguientes:

Donde se decía:

“Las operaciones patrimoniales relativas a la cesión gratuita de los bienes prevista en la presente cláusula se formalizarán en escritura pública en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo del Consejo de Gobierno aceptando la cesión gratuita.”.

Ahora dirá:

“La futura formalización de escrituras públicas, de cada una de las parcelas en cuestión, será efectuada a medida que la Administración General de la CAPV tramite y obtenga, por parte del ayuntamiento de San Sebastián, la aprobación definitiva de los documentos de planeamiento pormenorizado que posibiliten la implantación de los alojamientos dotacionales.

En concreto, las citadas transmisiones se formalizarán en el plazo máximo de 6 meses contados desde la aprobación definitiva de aquellos documentos de modificación de planeamiento.

Por tanto, se mantiene el plazo inicial de seis meses, pero no ya a contar desde la fecha del acuerdo del Consejo de Gobierno aceptando la cesión gratuita (aceptación que continúa prevista en los párrafos 3, 4 y 5 de la Cláusula Segunda del Convenio), sino a contar desde la aprobación definitiva de los documentos de modificación de planeamiento, de forma “*que la Administración General de la*

CAPV tramite y obtenga, por parte del ayuntamiento de San Sebastián, la aprobación definitiva de los documentos de planeamiento pormenorizado que posibiliten la implantación de los alojamientos dotacionales”.

A este respecto, puede entenderse que, por *documentos que la Administración General de la CAPV deba tramitar*, la Segunda Adenda proyectada se está refiriendo a los previstos de forma genérica en la Cláusula Tercera del Convenio, cuando en señala que “ *El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco se compromete a realizar las siguientes actuaciones: – La elaboración de los documentos de planeamiento de desarrollo y demás instrumentos de ejecución urbanística que fueran necesarios, incluidos en su caso, los estudios geotécnicos y de evaluación acústica”.*

Ello no obstante, la Adenda propuesta no identifica cuáles han de ser aquellos documentos que la Administración General de la CAPV debe tramitar.

Tampoco se fija un plazo para la *aprobación definitiva* por parte del Ayuntamiento, de aquellos documentos de modificación de planeamiento.

En este sentido, se considera conveniente que la Adenda explicitara:

- los documentos que la Administración General de la CAPV debe tramitar,
- los *documentos de planeamiento pormenorizado* que posibilitan la implantación de los alojamientos dotacionales,
- un plazo para la *aprobación definitiva* por parte del Ayuntamiento, de aquellos documentos de modificación del planeamiento.

3.- Naturaleza y régimen jurídico 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.

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 el último párrafo de la Cláusula Segunda 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.

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”*.

4.- Habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes.

Departamento de Vivienda y Agenda Urbana

El título competencial material sobre el que se asienta, en el presente caso, la intervención del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, 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, los artículos 38 y 39 del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, determinan que la aceptación para la adquisición de bienes a título gratuito se acordará por el departamento al que le corresponda 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 Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi 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 relación a la competencia funcional, el Departamento proponente tiene encomendadas las funciones previstas en el artículo 13.1.d del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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, esto es, Vivienda, suelo y urbanización afectos a vivienda.

Dicha competencia genérica 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 (aplicable conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Primera del anteriormente citado Decreto 18/2024) 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.

En lo que se refiere a la representación del interviniente en nombre de la Administración General de la CAE, conforme a lo previsto en el artículo 62 del Decreto 144/2017, por el que se regula el Servicio Jurídico, *“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.”*

A estos efectos, por el órgano promotor de la iniciativa se ha remitido la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del presente proyecto de Adenda al Consejero de Vivienda y Agenda Urbana.

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, de medidas urgentes, antes citado.

En este caso, sin embargo, no consta en el expediente ninguna referencia al preceptivo acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, por el que se apruebe la Segunda Adenda de modificación del Convenio de colaboración suscrito, por lo que se considera necesario que se complete el expediente en este sentido.

5.- Análisis del contenido del convenio.

Tal y como describe el informe jurídico departamental, la Segunda Adenda al Convenio que se informa consta de una introducción, cuatro expondos y una

cláusula única que recoge el objeto de la Adenda, limitado a la modificación del último párrafo de la Cláusula Segunda del Convenio de 3 de abril de 2020.

De su lectura se extrae que el contenido del convenio es acorde con el contenido mínimo recogido en el artículo 49 de la LRJSP. No obstante, se considera conveniente destacar algunos aspectos que merecen un cambio en su redacción. A estos efectos:

En el EXPONENDO PRIMERO, se aprecia un error sintáctico en la construcción de la oración al incluir una conjunción “de” seguida de “y”:
“Con fecha 3 de abril de 2020 se suscribió un Convenio de Colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la promoción de y alojamientos dotaciones en el término municipal de Donostia-San Sebastián.”

En el último párrafo de la Adenda se hace referencia a la misma como “acuerdo de prórroga”, cuando su objeto no se refiere a la duración del convenio: *“En prueba de conformidad, y para que conste a los efectos oportunos, las partes firman este acuerdo de prórroga.”*

III. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, y con las observaciones referidas en los párrafos finales de los puntos II.2 y II.4, así como en el punto II.5 del presente informe, a juicio de quien suscribe la Segunda Adenda proyectada es acorde al ordenamiento jurídico.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria- Gasteiz a 13 de noviembre de 2024.

El Letrado del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

MIGUEL ÁNGEL
CONSUEGRA
REVUELTA