

GOBERNANTZA, ADMINISTRAZIO  
DIGITALA ETA AUTOGOBERNUA  
SAILA  
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza  
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako  
Zuzendaritza

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

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

## INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL CONVENIO A SUSCRIBIR, CON EL AYUNTAMIENTO DE OYON-OION, PARA PROMOCION DE VIVIENDA DE PROTECCION SOCIAL, EN REGIMEN DE ALQUILER, EN LA PARCELA RC-A DEL S.A.U.R. 1, DE SU TÉRMINO MUNICIPAL

96/2024 IL DDLCN

NBNC\_CCO\_6005/24\_11

### I.- ANTECEDENTES

Por la asesoría jurídica del departamento de Vivienda y Agenda Urbana se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Ayuntamiento de Oyón-Oion, cuyo objeto es posibilitar la ejecución de una promoción de viviendas de protección social, en régimen de alquiler en la parcela RC-A en el S.A.U.R. -1 del término municipal.

Juntamente con la solicitud y el texto del proyecto de convenio, de fecha 5 de noviembre de 2024, se ha aportado al expediente administrativo la siguiente documentación:



- a) Memoria justificativa firmada por el Director de Vivienda, Suelo y Arquitectura y el Responsable de Ordenación Territorial.
- b) Informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana.
- c) Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

## **II. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.**

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1º 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, al tratarse de un convenio que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otra Administración Pública, como lo es el Ayuntamiento de Oyón-Oion.

En relación, ambas normas, con el artículo 9.1. i) 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 y, con el artículo 14.1 a) 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.

## **III. LEGALIDAD**

### **1.- Objeto y justificación.**

En el caso a que se refiere el Convenio informado, el Ayuntamiento de Oyón-Oion se compromete a la cesión gratuita de parcela RC-A en el S.A.U.R. -1, de su término municipal, a favor de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Que, por su parte, asume el compromiso de realizar las actuaciones necesarias para promover la urbanización de la parcela y construcción del bloque residencial de viviendas de protección social para su destino en régimen de alquiler,

dentro de las previsiones que contiene el Plan General de Ordenación Urbana de dicho municipio.

El proyecto de convenio basa su justificación en los principios rectores que, conforme al artículo 2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio de Vivienda, deben regir la política de vivienda en Euskadi, y en las previsiones del artículo 16 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, que establece que el planeamiento urbanístico municipal podrá calificar cuantos terrenos considere precisos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, que como mínimo atenderá la obligación de calificación de suelo para el cumplimiento de los estándares y las cuantías mínimas previstas en el artículo 80 de esa misma ley.

Por otra parte, la memoria justificativa del proyecto de convenio encuentra su justificación en la existencia, en el municipio de Oyón-Oion, de necesidades de vivienda, por parte de familias con escasa capacidad de renta, que no pueden acceder al mercado libre de vivienda.

Necesidades que, debemos manifestar, en nuestra opinión, en ningún momento son justificadas ni cuantificadas expresamente en la memoria elaborada al efecto por la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura, que se acompaña a la propuesta de convenio de colaboración a suscribir. Sin embargo, a criterio de quien suscribe, la suficiencia justificativa a valorar en el presente informe debe tomar en perspectiva el horizonte fijado en el Pacto social por la vivienda (2022-2036). Y, por tanto, independientemente de la de Oyón-Oion, la posición del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi se encuentran suficiente justificadas para la firma del proyecto de convenio.

## **2.- Naturaleza y habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervinientes.**

Para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos explícitamente a las páginas 7 y 8 del informe jurídico departamental que se acompaña en el expediente para comprender la naturaleza, el encaje y la adecuación competencial del Convenio informado en el ordenamiento jurídico.

De forma sucinta, hemos de señalar que el instrumento de Convenio es coherente y adecuado para la consecución de fines de interés general comunes a las Administraciones intervinientes. Tanto respecto de los que asume la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a quien compete la promoción de la vivienda pública, como los que corresponden a la Administración municipal, obligada a facilitar la cesión de aquellos terrenos destinados a la construcción de vivienda que atienda a las demandas de su municipio.

Con esta actuación coordinada se da cumplimiento a las previsiones que se contienen en la Ley 3/2015, de 18 de junio de Vivienda (en adelante Ley de Vivienda), dirigidas a la conformación del Patrimonio Público de Suelo, en coherencia con la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.

La actuación se formaliza por la vía del convenio, figura que la Ley de Vivienda, destaca expresamente como principio rector de funcionamiento y relación ente Administraciones, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, se da cumplimiento a las previsiones que se contienen en la Ley de Patrimonio de Euskadi, tanto en la Disposición Adicional Segunda, que sitúa en el departamento competente en materia de vivienda las decisiones relacionadas con las adquisiciones a título gratuito de suelo que vaya a conformar el Patrimonio Público de Suelo, como la previsión del artículo 38, que obliga a someter al Consejo de Gobierno la aceptación de estas adquisiciones.

### **3.- Procedimiento del Convenio.**

En materia procedimental, referida a la celebración de convenios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se considera procedente mencionar los parámetros de legalidad siguientes:

El desarrollo normativo en materia de convenios, en lo que se refiere a esta Comunidad Autónoma, se encuentra en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que en sus artículos 54 a 65 contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de

aprobación, tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación, que han sido tenidas en cuenta en el proyecto de convenio presente y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 del Decreto 144/2017, compete al Gobierno Vasco la aprobación de la suscripción del presente convenio con el Ayuntamiento de Oyón-Oion.

La aprobación del texto que se informa debe ser tramitada ante el Consejo de Gobierno, conforme a lo establecido en los apartados 1 y 3 del artículo 57 de la misma norma.

Debemos exponer igualmente que, para la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios, el artículo 62 del Decreto expresa que: *“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 punto procede señalar que el órgano promotor de la iniciativa ha remitido, junto al Proyecto de Convenio, la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, que incorpora, adicionalmente al acuerdo de aprobación del presente proyecto de convenio, el acuerdo de autorización para prestar el consentimiento y suscripción por una autoridad diferente a la del Lehendakari. En concreto, en este caso, dirigida al Consejero de Vivienda y Agenda Urbana, acuerdo que deberá ser formalizado con carácter previo a sus suscripción.

Consideramos que conforme, a lo previsto en el artículo 22.1.a) 1. 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, procede la solicitud de informe económico-fiscal a la Oficina de Control Económico, previa remisión del Convenio de Colaboración para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Por último, indicar que, en virtud de lo establecido en el artículo 8 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deberá dar la oportuna publicidad al convenio, una vez suscrito,

además de mediante su publicación en el BOPV, mediante su publicación en el portal de la normativa vasca “Legegunea”.

### **3.- Análisis jurídico del contenido del convenio.**

En cuanto al análisis jurídico, la propuesta de convenio consta de los siguientes elementos: título, dos apartados en los que se concretan las partes comparecientes, parte expositiva o manifestaciones preliminares con 6 apartados y 10 estipulaciones o cláusulas.

Los apartados relativos a la fijación de las autoridades legitimadas y competentes, por cada una de las partes actuantes, especifican correctamente quienes suscriben el convenio, en que representación y con qué habilitación lo hacen.

La parte expositiva del mismo incluye una amplia explicación de las razones y fundamentos jurídicos que justifican adecuadamente la celebración del Convenio.

El apartado dispositivo relativo a las cláusulas o estipulaciones que se establecen y donde se concretan los compromisos que se adquieren, así como otros extremos relativos al régimen del convenio consta, como ya se ha dicho, de 10 cláusulas.

La **Cláusula Primera** delimita como objeto, del mismo “una promoción de un máximo de 24 viviendas de protección social de régimen general en la parcela RC-A en el S.A.U.R.-1 del término municipal de Oyón-Oion.”, objeto que encaja perfectamente entre los establecidos por la Ley de Vivienda y que son ampliamente tratados en la parte expositiva del convenio.

Las **cláusulas segunda, tercera y cuarta** concretan las actuaciones a las que se obliga cada una de las partes firmantes para alcanzar el objetivo establecido en la cláusula primera.

Así, la cláusula segunda establece como obligación principal del ayuntamiento de Oyón-Oion el ceder gratuitamente la anteriormente referida parcela, así como el 15% del aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria, libres de cargas.

Al contrario que en otros Convenios similares, no se hace referencia a la necesaria inexistencia de servidumbres, gravámenes, arrendatarios, o sustancias contaminantes sobre la misma, con carácter previo a la cesión. Sería conveniente que se incorporara.

La cesión a realizar por el Ayuntamiento se encuentra condicionada a la autorización del Consejo de Gobierno de la CCAA, a cuya tramitación se compromete el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, así como a la posterior formalización de escritura pública, en el plazo de seis meses desde dicha autorización.

La cláusula tercera establece, como obligación principal del Gobierno Vasco, la de proceder a la edificación de las promociones de viviendas de protección pública en alquiler, haciéndose cargo de todas las obligaciones accesorias que ello conlleva, y la de ceder gratuitamente al ayuntamiento “el uso del local o locales resultante en la planta baja del edificio”.

La cláusula, cabe suponer que conscientemente, no establece límites en cuanto al destino de dichos local o locales, ni prevé la necesidad de que dicho local o locales sean destinados “para dotaciones sociales”.

En este caso, dado que estamos ante un supuesto de cesión de uso, y teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 1.740 y 1.750 del Código Civil, debería valorarse, para evitar posibles conflictos, el establecer un plazo para la cesión de uso, independientemente de que pueda contemplarse su renovación.

Debe señalarse que, conforme a lo previsto en último párrafo de la cláusula, los compromisos de la Administración General de la Comunidad Autónoma están supeditados a la existencia previa de consignaciones presupuestarias, conforme a la legalidad vigente.

La cláusula cuarta, por su parte, delimita las actuaciones a desarrollar por el Ayuntamiento de Oyón-Oion a fin de facilitar al Gobierno Vasco el cumplimiento de las obligaciones que asume.

Estas cláusulas vienen a establecer, además, que los costes derivados de la ejecución de las obligaciones que asume el Ayuntamiento de Oyón-Oion, incluidos los derivados de las bonificaciones tributarias a aprobar y aplicar, serán de cuenta y cargo de la mismo.

La **cláusula quinta** hace referencia al procedimiento de adjudicación de las viviendas a edificar. Viene a establecer, en lo sustancial, la posibilidad de la reserva de cupos y preferencia de adjudicación a los ciudadanos de Oyón-Oion, a acreditar mediante el empadronamiento que proceda (excepción hecha de las víctimas de violencia de género y las personas con problemas de movilidad reducida permanente), y que deberán concretarse en la pertinente Orden del Consejero del Departamento competente en materia de vivienda de conformidad con la normativa vigente.

A este respecto, señalar que la Ley de Vivienda permite establecer en el procedimiento de adjudicación de las viviendas, como requisito, el empadronamiento previo con una antigüedad determinada. En opinión de quien suscribe, la memoria del convenio no justifica, ni tan siquiera mínimamente, las circunstancias que podrían permitir su inclusión en el futuro procedimiento de adjudicación.

No obstante, independientemente de lo que recoge esta cláusula, será la Orden correspondiente la que deberá valorar la incorporación de dicho requisito de empadronamiento o residencia, o las reservas de cupos de viviendas, en función de las específicas circunstancias que concurran en cada área de actuación en el momento correspondiente, dado que el convenio no es el instrumento llamado a completar o determinar el proceso de participación y adjudicación de las viviendas de protección social.



Respecto de las **cláusulas Sexta a Decima** (mecanismo de seguimiento, naturaleza y régimen jurídico, plazo de vigencia, régimen de modificación, causas de resolución y efectos de la resolución del convenio) no se aprecia tacha de legalidad en las mismas.

Por tanto, desde una perspectiva material, teniendo en cuenta los objetivos planteados en el proyecto de convenio y la concurrencia de la voluntad de las partes, resulta palmaria la capacidad legal de las Administraciones o Entidades Públicas intervinientes para suscribir el mismo, así como su competencia.

Desde una perspectiva formal, el proyecto cumple con la mayoría de los requisitos establecidos en el artículo 48 de la LRJSP y artículo 33 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. Y decimos la mayoría porque, en lo relativo a los compromisos económicos asumidos por el Departamento, el proyecto de convenio establece en su cláusula tercera que: *“La totalidad de los compromisos asumidos por el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco 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.”*

Conforme a la memoria económica dicha cláusula se justifica porque: *“...se considera que no procede adoptar unos compromisos de gasto concretos en un momento tan previo como puede ser el de la suscripción del convenio...”*.

Pues bien, sin perjuicio de las consideraciones que, sobre el contenido de la memoria justificativa y económica y el propio convenio, pueda realizar la Oficina de Control Económico, lo cierto es que el proyecto remitido no da cumplimiento íntegro al contenido mínimo que deben tener los convenios conforme al artículo 49.d) de la LRJSP. Y ello dado que, aunque especifica las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, no cuantifica dichos compromisos en modo alguno, no indica su distribución temporal por anualidades, ni las partidas presupuestarias a las que, en su caso, deberán imputarse. Esta parte habrá de ser convenientemente corregida.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Se informa favorablemente el Proyecto de Convenio sometido a nuestra consideración, sin perjuicio de la necesaria toma en consideración de las observaciones realizadas en el cuerpo del informe.