



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE ADENDA DE MODIFICACIÓN Y PRÓRROGA DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO PARA DESARROLLAR UN PROYECTO INTEGRAL DE CARÁCTER PILOTO DE IMPULSO DE LA EMANCIPACIÓN JUVENIL DESDE EL SISTEMA DE JUVENTUD Y CON LA PARTICIPACIÓN DE LAS Y LOS JÓVENES EN UN CONTEXTO DE TRANSICIÓN SOCIAL Y DEMOGRÁFICA

99/2024 IL - DDLCN

NBNC_CCO_4760/24_11

I. ANTECEDENTES

Por el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico se ha solicitado, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de adenda al convenio de colaboración señalada en el encabezamiento. Con dicha solicitud se ha adjuntado la siguiente documentación:

1. Memoria justificativa y económica
2. Informe jurídico departamental,
3. Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno de aprobación del Convenio de referencia.
4. Borrador de la Adenda.

Asimismo, dado que esta Adenda tiene su origen en un convenio anterior, se nos ha facilitado la documentación completa del expediente correspondiente al mismo.

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 el artículo 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en 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; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1.a) 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 alude a los antecedentes de este acuerdo, señalando en su exposición de motivos lo siguiente:

«Primero.- Que con fecha 21 de diciembre de 2022, se firmó el Convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Ayuntamiento de Bilbao para desarrollar un proyecto integral de carácter piloto de impulso de la emancipación juvenil desde el sistema de juventud y con la participación de las y los jóvenes en un contexto de transición social y demográfica.

Segundo.- Que las partes manifiestan su satisfacción por la colaboración desarrollada considerando necesario modificar y prorrogar el convenio según lo que se indica en los apartados siguientes.

Tercero.- Conforme a lo establecido en la cláusula décima del Convenio, éste tiene una duración de 2 años pudiéndose prorrogarse por igual periodo de tiempo, mediante acuerdo expreso de las partes firmantes, que deberá ser formalizado antes de que finalice su plazo de vigencia.

Cuarto.- Que procede modificar la cláusula segunda “Servicios y programas” del Convenio a efectos de suprimir 2 de los programas a los que se hace referencia en el mismo.»

El convenio se articula entre las siguientes Administraciones Públicas:

- La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, y
- El Ayuntamiento de Bilbao.

2. Competencia material y formal del proyecto de Convenio.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su artículo 10.39, atribuye a los poderes públicos vascos la competencia de desarrollar la política juvenil. Se trata de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi no afectada por ninguna legislación básica o marco, ni por principios ordenadores económicos, ni tampoco por la alta inspección del Estado.

La distribución competencial entre las Administraciones Públicas Vascas viene dada por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, que atribuye a estos la ejecución, dentro de su territorio, de la legislación de las Instituciones Comunes en materia de políticas y recursos de juventud, tanto de las Leyes emanadas del Parlamento Vasco como de las disposiciones normativas aprobadas por el Gobierno autonómico, y sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco, incluyendo en esas competencias ejecutivas forales las potestades reglamentaria para la organización de sus propios servicios, administrativa –incluida la inspección– y revisora en la vía administrativa.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi viene haciendo uso de esa competencia en materia de políticas de juventud, correspondiendo a sus instituciones comunes la capacidad legislativa (en sentido normativo), de desarrollo y la acción directa en tal materia (artículo 6, c párrafo 2 de la Ley de Territorios Históricos). Y los municipios pueden ejercer competencias propias en materia de «planificación, ordenación y gestión de políticas de juventud», según el apartado 36 del artículo 17, «Competencias propias de los municipios», de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

En un **contexto competencial material más específico** nos debemos referir a los dispuesto en la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, amplia y pormenorizadamente expuesta en el informe jurídico Departamento remitido junto con el expediente. Siendo relevante reseñar, a los efectos de este informe, lo dispuesto en el artículo 23 referido a la creación de la Red Vasca para la Emancipación Juvenil, que está integrada por las actividades y servicios referidos en el artículo 9.1.i).1, de competencia del Gobierno Vasco, y por los que el resto de administraciones públicas vascas dirijan a propiciar la emancipación juvenil, en el marco de una política especializada en ese sector de población y el ámbito geográfico de su competencia.

Más concretamente, nos referimos a las competencias que la Ley de Juventud atribuye a las instituciones firmantes en el desarrollo de las políticas de juventud de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuyo planteamiento se corresponde,

particularmente en aquellos aspectos más innovadores de la Ley, con la construcción de un sistema de juventud. Una red que ofrezca una atención integral, continuada, próxima, descentralizada, participativa, desde el liderazgo institucional y la cooperación, público-público y público-social, como herramienta fundamental para desplegar políticas de transición desde la innovación social (innovación en cooperación). En particular, el proyecto piloto que se promueve y sus actuaciones se encuadran en lo previsto en los artículos: 9.1.i).1., 11.e; 20 y, especialmente, el artículo 23 de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud.

Singularmente, el artículo 11.e), de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, establece como una de las atribuciones de la Administración local el: *«Impulsar la emancipación juvenil en el ámbito municipal o supramunicipal, en coordinación con las diputaciones forales y el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de juventud, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9»*.

En lo que se refiere a la **personalidad jurídica de las partes**, el artículo 48.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.

No es objeto de controversia, por notoriedad, el carácter de Administración Pública tanto de la Administración General de la CAE como del Ayuntamiento de Bilbao.

Según se establece en el artículo 62 del ya citado Decreto 144/2017, de 25 de abril, *“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, es de reseñar que, si bien el convenio originario fue suscrito por la Directora de Juventud, dirección que en aquel momento estaba adscrita a Lehendakaritza (Por Decreto 18/2022, de 23 de septiembre, del Lehendakari y Decreto 113/2022, de 4 de octubre, por el que se nombra Directora de Juventud), en este caso, en el borrador de propuesta de acuerdo se autoriza a prestar el consentimiento a la Consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, que es el departamento actualmente competente en materia de Juventud, de conformidad con el 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 del Decreto 320/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.

3. Naturaleza jurídica del proyecto de Adenda.

Tanto en el caso del convenio originario, como ahora que se pretende suscribir una adenda en desarrollo de aquél, los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes es la misma, la correspondiente a los convenios regulados en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Capítulo VI del Título Preliminar).

El Convenio de Colaboración constituye un instrumento idóneo de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas, y entidades privadas en su caso, para la consecución de un objetivo común.

Tiene la consideración de documento cuasi contractual, en cuanto acuerdo por el que se establecen compromisos y pactos entre partes del que derivan derechos y obligaciones para los entes suscribientes. Lo que fundamentaría, en principio, su examen al amparo de la normativa general en materia de contratación pública, si bien han sido excluidos legalmente de dicho ámbito. Así, el párrafo tercero del artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece: «*Los convenios no podrá tener por objeto prestaciones propias de los contratos...*»

En este mismo orden de cosas, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, deja fuera de su aplicación los convenios de colaboración que:

- a) «... *celebrados entre sí por la Administración General del Estado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Entidades locales, las entidades con personalidad jurídico-pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídico privada, siempre que, en este último caso, tengan la condición de poder adjudicador [...].*» [art. 6.1)].

Observadas estas prescripciones, y atendiendo a los compromisos adquiridos en la Adenda al convenio, nos encontramos ante un sistema de cooperación

publica horizontal, cuyo resultado **no** puede calificarse de contractual (artículo 31.1. b de la Ley de Contratos del Sector Público).

Por otra parte, el artículo 48 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, prevé la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la consecución de unos objetivos comunes y siempre y cuando no se amplíe por esta vía la esfera de competencias de los órganos administrativos.

El artículo 143.2 de la citada Ley 40/2015 refiere que esta técnica de cooperación resulta ser un instrumento idóneo para formalizar las relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas, en el que habrán de preverse las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben.

Lo anteriormente referido es explicitado en la Cláusula Tercera del Convenio originario, al decir que: *«El presente Convenio tiene naturaleza administrativa conforme a lo establecido en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, quedando excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.»*

Como decíamos, la Adenda propuesta goza de la misma naturaleza que el convenio originario, aquel que se pretende modificar y prorrogar, y por tanto, encaja plenamente en la consideración de convenio interadministrativo de los previstos en el artículo 47.2 a) de la Ley 40/2015, que se celebra con la finalidad de canalizar las relaciones voluntarias de cooperación y coordinación en la ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollarse, en aras a lograr el objetivo común en él previsto y que reviste interés público, conforme al marco normativo antes referido.

En este marco normativo, se ha de considerar que la formalización del proyecto propuesto por las Administraciones Públicas signatarias está plenamente amparado por el ordenamiento jurídico.

4. Sobre el contenido del borrador de Adenda.

La propuesta de adenda consta de un título, la descripción de las partes concertantes, una parte expositiva con siete expositivos, tres cláusulas convencionales [«Prórroga», «Obligaciones de las partes», «Modificación del convenio»] y un anexo.

En el Título de la Adenda se alude claramente al objeto de la misma, que es la modificación, por una parte, y la prórroga por otra, del Convenio de Colaboración entre la CAE y el Ayuntamiento de Bilbao.

Por lo que respecta a las Partes concertantes, éste comienza citando las resoluciones de nombramiento y los títulos competenciales que habilitan a cada una de las partes para suscribir el proyecto de convenio. **Estas citas a los acuerdos de nombramiento y de delegación de competencias habrán de ser actualizadas a la fecha de suscripción del convenio.**

Comienza la Parte Expositiva señalando los antecedentes de la Adenda, que en este caso se remontan a la firma del Convenio en el que esta tiene su origen.

El **expositivo segundo** expresa la satisfacción mutua de las partes con la colaboración desarrollada y la necesidad de modificar y prorrogar el convenio.

El **Expositivo tercero** alude a la cláusula décima del convenio, que contempla la duración inicial (2 años) y la posibilidad de prórroga.

El **expositivo cuarto** señala la procedencia de modificar la cláusula segunda, pero en este caso no se hace referencia a la cláusula octava del convenio originario, en el que explícitamente se contempla el “Régimen de modificación” del mismo.

El **expositivo quinto** alude a la necesidad de incorporar una nueva cláusula, séptima.bis, en el Convenio para establecer “*que cuál (sic) será la financiación durante el periodo de prórroga*”.

El **expositivo sexto** anticipa la necesidad de prorrogar el Convenio por dos años más, de 22 de diciembre de 2024 a 22 de diciembre de 2026.

En este punto, teniendo en cuenta que la Adenda tiene un doble objetivo declarado de “modificación” y “prórroga” del convenio originario, y que en aquél ya se contemplaba el modo de llevar a cabo ambos, proponemos que en el expositivo se haga alusión a las previsiones del convenio a ese respecto, y que se procure un orden más lógico en la exposición, de forma que los apartados tercero a sexto podrían quedar redactados de la siguiente manera:

Tercero.- *Que la cláusula octava del Convenio dispone que cualquiera de las partes podrá proponer la revisión del convenio, en cualquier momento, proponiendo introducir las modificaciones que estime pertinentes, y añade que, de producirse la revisión del clausulado, los cambios correspondientes*

habrán de incorporarse al mismo mediante Adenda que será suscrita por las partes.

Cuarto.- *Que, en este sentido, procede modificar la cláusula segunda, “Servicios y programas”, del Convenio, a efectos de suprimir 2 de los programas a los que se hace referencia en el mismo. Asimismo, es preciso incorporar una nueva cláusula en el Convenio, la séptima.bis, para establecer cuál será la financiación durante el periodo de prórroga del Convenio.*

Quinto.- *Que, conforme a lo establecido en la cláusula décima del Convenio, éste tiene una duración de 2 años, pudiéndose prorrogarse por igual periodo de tiempo, mediante acuerdo expreso de las partes firmantes, que deberá ser formalizado antes de que finalice su plazo de vigencia.*

Sexto.- *Que se considera necesario acordar la prórroga del Convenio desde el 22 de diciembre de 2024 hasta el 22 de diciembre de 2026.*

El **expositivo séptimo** resulta algo confuso, ya que no se entiende muy bien qué es lo que pretende resaltar. En él se dice “*que las obligaciones asumidas entre las partes firmantes de dicho Convenio de colaboración se entienden vigentes desde la fecha de su firma hasta la fecha de la extinción del mismo*”. Los compromisos, efectivamente, y salvo condición suspensiva, son siempre vigentes desde que se firma el acuerdo. Tal vez quiera aludirse a que el convenio inicial seguirá vigente hasta su extinción, pero este es un hecho indudable, toda vez que el objeto de la adenda, como se expresa desde el principio, es modificar y prorrogar el convenio, en ningún caso derogarlo o sustituirlo. Por ello, se propone eliminar la primera parte del expositivo séptimo, que quedaría así:

«Séptimo.- *Que, con el fin de dar continuidad a la prestación del objeto de dicho Convenio, las partes firmantes de esta primera Adenda estiman necesario continuar con dicha colaboración por un nuevo período de 2 años, de conformidad con las siguientes,(...)»*

La **cláusula primera** del Convenio se refiere a la Prórroga del mismo por 2 años, y reitera las fechas de la nueva vigencia.

La **cláusula segunda** se refiere a las obligaciones de las partes, pero termina con una frase que, o bien es tautológica, o bien pretende reseñar que los compromisos compatibles del convenio originario siguen vigentes: “*Las obligaciones asumidas entre las partes firmantes, se entenderán vigentes hasta la extinción del convenio de prórroga por el transcurso de los plazos*”.

En tal caso, propondríamos la siguiente redacción:

«Segunda.- Obligaciones de las partes.

Las partes intervinientes se comprometen a continuar desarrollando las actuaciones precisas, dirigidas a dar continuidad al objeto de la colaboración. Los compromisos asumidos en esta Adenda, así como todos aquellos compromisos del Convenio que sean compatibles con estos, se entenderán vigentes hasta el vencimiento de la prórroga del Convenio, salvo que se produzca la extinción anticipada del mismo.»

La **cláusula tercera de la adenda**, en su apartado primero, modifica y otorga nueva redacción a la cláusula segunda del Convenio. El objetivo es eliminar del Convenio los programas “Maker Gunea” y “Konekta Gela”. Según se indica en la memoria justificativa, “se ha adoptado esta decisión al tratarse de programas que estaban vinculados a la dinamización de ambos espacios, y en los que la aportación del Gobierno Vasco no era significativa”.

El apartado 2 de la Cláusula tercera añade una nueva cláusula al convenio, la **cláusula séptima.bis**. El objeto de esta cláusula no es otro que fijar cuál será el presupuesto de gasto estimado durante el periodo de prórroga del convenio, así como el porcentaje de financiación que corresponderá a una y a otra parte. Esa es la única novedad, pero sin embargo se reproducen tres párrafos, sobre el modo de realizar la transferencia, previsiones presupuestarias, posibilidad de destinar aportaciones externas y posibilidad de financiación, que están ya literalmente recogidos en la cláusula séptima del convenio original. Por eso, esos tres últimos párrafos resultan redundantes.

En su lugar, proponemos modificar el título de la cláusula séptima y eliminar los tres párrafos finales que, como decimos, ya están recogidos en el convenio originario, y permanecerán plenamente vigentes durante la prórroga

En lugar de estos tres párrafos, y tras la tabla de compromisos financieros, bastaría con añadir.

«Estos compromisos económicos se ejecutarán en los términos de la cláusula séptima del Convenio.»

Finalmente, el texto de la Adenda incluye un Anexo en el que se desglosan los distintos conceptos de gastos y su distribución anual entre ambas partes del convenio.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, y con las observaciones realizadas, que son **meras propuestas de mejora** de la redacción, se puede

considerar que el proyecto de Convenio que se informa se ajusta a las prescripciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

III. PROCEDIMIENTO Y TRAMITACIÓN.

En aras de no ser reiterativo, y dado lo prolija y detallada que resulta la exposición que a este respecto se hace en el Informe Jurídico Departamental, es de considerar la remisión íntegra en este Informe de legalidad a sus consideraciones en relación con los requisitos formales y procedimentales.

IV. CONCLUSIÓN.

Teniendo presente lo expuesto con anterioridad, se informa favorablemente el proyecto de Adenda a suscribir.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho,

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