



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL CONVENIO A SUSCRIBIR CON EL AYUNTAMIENTO DE LASARTE-ORIA PARA PROMOCIÓN DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES EN LA PARCELA DEL ACTUAL POLIDEPORTIVO MAIALEN CHOURRAUT DE SU TÉRMINO MUNICIPAL.

NBNC_CCO_3859/22_08
117/2022 IL - DDLCN

I.- ANTECEDENTES

Por la asesoría jurídica del departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes 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 Lasarte-Oria cuyo objeto es posibilitar una promoción de alojamientos dotacionales en la parcela del actual polideportivo Maialen Chourraut de la mencionada localidad.

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

- I. Memoria justificativa realizada por la Dirección de vivienda, suelo y arquitectura.
- II. Informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
- III. Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.



II. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD.

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 Lasarte-Oria.

Lo anterior debe ponerse en relación, así mismo, 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 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.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

En el caso a que se refiere el Convenio informado, el Ayuntamiento de Lasarte-Oria se compromete a la cesión gratuita de la parcela del actual polideportivo Maialen Chourraut 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 llevar a cabo una promoción de alojamientos dotacionales en la mencionada parcela del polideportivo.

El proyecto de convenio encuentra 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 contempladas en los artículos 17 y 81 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, sobre las reservas para alojamientos dotacionales que deben incorporar los planeamientos urbanísticos municipales. Por su parte, entre las líneas de

actuación marcadas por el vigente Plan Director de Vivienda, se encuentra el impulso para la promoción de alojamientos dotacionales en el periodo 2021-2023, contemplando igualmente que el Gobierno Vasco colaborará con los Ayuntamientos para impulsar la promoción de alojamientos dotacionales. Consecuentemente se considera acreditada la oportunidad del presente convenio.

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

Para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos explícitamente a las páginas 2 a 9 del acabado 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 convencional es coherente y adecuado para la consecución de fines de interés general comunes a las Administraciones intervinientes, tanto de los que asume la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a quien compete la promoción de la vivienda pública, como de 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 de ejecución urbanística, que establece los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución de parte del planeamiento vigente en el Ayuntamiento de Lasarte-Oria, 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.

Como se ha manifestado, la actuación se formaliza por la vía del Convenio, figura que la Ley de Vivienda destaca como instrumento válido por el que realizar tanto la colaboración, en general, como la cooperación, en particular, en tanto que principios rectores de funcionamiento y relación entre 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 el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de

noviembre, tanto concretamente en la Disposición Adicional Segunda de dicho texto refundido, 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 también en la previsión del artículo 38 del mismo, que obliga a someter al Consejo de Gobierno la aceptación de estas adquisiciones.

3.- Análisis jurídico del contenido del convenio.

En cuanto al análisis jurídico de 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 quiénes suscriben el convenio, en qué representación y con qué habilitación lo hacen. En este punto, 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, el Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

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 el “posibilitar una promoción de alojamientos dotacionales en la parcela del actual polideportivo Maialen Chourraut a fin de atender las actuales necesidades de las personas que residen en el municipio.”

Respecto a dicho objeto deben diferenciarse dos aspectos:

1.- Respecto a “...posibilitar una promoción de alojamientos dotacionales en la parcela del actual polideportivo Maialen Chourraut...”.

El artículo 23.2 de la Ley de Vivienda dispone que los alojamientos dotacionales podrán situarse alternativamente sobre suelos calificados por el planeamiento urbanístico para tal finalidad de alojamiento dotacional o sobre suelos que el planeamiento urbanístico califique de equipamiento comunitario u otro equipamiento.

La parcela en cuestión, es calificada en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Lasarte-Oria como equipamental deportiva, calificación que consideramos permite que sea destinada para alojamientos dotacionales.

2.- Se menciona que el convenio se celebra "...a fin de atender las actuales necesidades de las personas que residen en el municipio".

Resulta que ni la memoria justificativa, ni la parte expositiva, ni el resto de cláusulas del proyecto de convenio, hacen referencia ni cuantifican "...las actuales necesidades de las personas que residen en el municipio". Dicha ausencia resulta, cuando menos, llamativa, pues podría ser relevante para el contenido de la futura Orden contemplada en la Cláusula Quinta. Sin embargo, la misma no conlleva objeción de legalidad, porque el objeto del proyecto de convenio (promoción de alojamientos dotacionales) se ha justificado suficientemente, haciendo referencia a los objetivos generales perseguidos por las políticas de vivienda, a las obligaciones de las administraciones intervinientes, a los medios destinados a hacerlas efectivas, etc.

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.

Resumidamente, la cláusula segunda establece como obligación principal del ayuntamiento de Lasarte-Oria el ceder gratuitamente la anteriormente referida parcela, así como el 15% del aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria, libre de cargas.

La cláusula tercera viene a establecer, como compromisos del Gobierno Vasco, el desarrollar las actuaciones necesarias para proceder a la edificación de los alojamientos dotacionales, haciéndose cargo de todas las obligaciones accesorias que ello conlleva. Especial referencia merece su apartado tercero, que establece el compromiso de "Tramitar una concesión administrativa al Ayuntamiento de Lasarte-Oria del uso de los locales....".

Considera quien suscribe que no cabe en el presente caso acudir a la figura de la concesión administrativa, dado que la misma es, por naturaleza, un negocio jurídico temporal que se realiza entre las Administraciones Públicas y los particulares, mediante el cual se permite a los particulares el uso y disfrute de bienes que se encuentran en dominio público. Concesionarios solo pueden serlo las personas físicas o jurídicas de naturaleza privada, que se hacen cargo, por un tiempo y precio determinado, de un bien o servicio que pertenece a una administración pública.

En el presente caso estamos ante dos administraciones públicas, que pretenden adscribir los locales para ejercer funciones de dicha naturaleza, por lo que entendemos debería revisarse la redacción del apartado referenciado, teniendo en cuenta lo preceptuado por los artículos 14.1 y 15.1 de la Ley de Vivienda, y acudiendo (previa integración de la laguna legal existente) a la figura contemplada en el artículo 18.2 a) de la misma norma.

La cláusula cuarta, por su parte, delimita las actuaciones a desarrollar por el Ayuntamiento de Lasarte-Oria 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 cada una de las administraciones serán de cuenta y cargo de la administración actuante.

La cláusula quinta hace referencia al procedimiento de adjudicación de las viviendas a edificar, remitiéndose a una futura Orden del Consejero del Departamento competente en materia de vivienda. Sin perjuicio de remitirnos a las observaciones realizadas a la cláusula primera, y a las consideraciones vertidas en anteriores informes de esta Dirección, no se realiza observación de legalidad a la misma.

Respecto de las cláusulas sexta a novena (mecanismo de seguimiento, naturaleza y régimen jurídico, plazo de vigencia, régimen de modificación), no se aprecia tacha de legalidad en las mismas.

La cláusula décima, por su parte, hace referencia a las causas y efectos de la resolución del convenio. El párrafo cuarto de la mencionada cláusula merece acentuarse por dos motivos:

1.- Exonera a uno de los firmantes del convenio de cualquier indemnización, si el mismo, unilateralmente, desiste de llevar a debido efecto el objeto del convenio, en el supuesto de que causas sobrevenidas hagan inviable el mismo.

2.- Los conceptos "causas sobrevenidas" e "inviable", dada su indeterminación, podrían incluir, entre dichas causas sobrevenidas, supuestos de muy diversa índole, (económicas, políticas, sociales etc. etc.).

Estamos, por tanto, salvo error de interpretación de quien suscribe, ante una cláusula regulatoria de los efectos del incumplimiento del convenio que permite, a una de las partes firmantes, desistir del cumplimiento del convenio sin indemnización alguna a la otra parte, siempre que lo haga por "causas" que no existiesen en el momento de la suscripción del convenio y sin fiscalización alguna, salvo que dicho desistimiento se considerase una "cuestión incidental", a la que deba atender la "Comisión de Seguimiento" prevista en la Cláusula Sexta, lo que resulta poco probable. Consideramos procedente la revisión de dicho apartado cuarto.

Al margen de lo hasta ahora manifestado, consideramos que, 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 evidente 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 el último apartado de su cláusula tercera que:

"La totalidad de los compromisos asumidos por dicho Departamento en el presente Convenio de Colaboración, 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 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 deberán imputarse.

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 de este informe.