



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO Y EL AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN PARA LA PROMOCIÓN DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES EN DETERMINADOS ÁMBITOS Y PARCELAS DEL CITADO TÉRMINO MUNICIPAL DE SAN SEBASTIÁN.

---

30/2019 DDLCN - IL

### I. ANTECEDENTES

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda ha solicitado, a través de la aplicación Tramitagune, el preceptivo informe de legalidad de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el convenio citado en el encabezamiento (NBNC\_CCO\_3473/18\_05)

Juntamente con la solicitud y con el texto de convenio, el órgano solicitante aporta la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se aprueba y se autoriza su suscripción; la memoria relativa al Convenio que incluye una valoración económica de los costes presupuestarios que se derivan de los compromisos económicos que se asumen con la suscripción del Convenio y que nacen a partir del ejercicio 2020; el informe de valoración de los bienes (cuatro parcelas) objeto de cesión gratuita; y el informe jurídico departamental que concluye informando favorablemente el convenio remitido.

Por otra parte, el presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; y en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.



De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco en los supuestos que se determinen reglamentariamente. Este desarrollo reglamentario ya ha sido abordado por el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, el cual en su artículo 13 establece la preceptividad del presente informe.

## II. LEGALIDAD

Debemos en primer lugar remitirnos explícitamente al informe jurídico departamental que acompaña al expediente, concluyendo en ese sentido que el Convenio que se pretende alcanzar es coherente y adecuado para la consecución de fines de interés general comunes a las Administraciones intervinientes. En todo caso, procede en el presente trámite profundizar en alguno de los aspectos jurídicos relacionados con el Convenio tramitado:

### 1. Objeto del Convenio

El objeto del Convenio que se informa viene recogido en su cláusula primera y con él se persigue la promoción de alojamientos dotacionales en los barrios de Morlans, Gros y Riberas de Loiola del Municipio de San Sebastián.

En ese sentido en dicha cláusula se recogen las parcelas y, en su caso sectores, en los que se promoverán los diferentes alojamientos dotacionales (AD), en un número total de 300 ADs.

Con esa finalidad se incorporan las obligaciones y compromisos que asumen las partes intervinientes, si bien en relación con los que corresponden al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, debemos detenernos en lo establecido en el último párrafo de la cláusula tercera del documento remitido, en cuanto que en el mismo se establece que la efectividad de los compromisos que se contemplan están definidos desde su subordinación al elemento financiero y presupuestario. Así lo establece dicha cláusula tercera cuando señala que *la totalidad de los compromisos asumidos por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco 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.*

Por el contrario, los compromisos que asume el Ayuntamiento de San Sebastián se consideran de inmediata ejecución y no se encuentran sometidos a condición alguna. Por tanto, tal previsión, que afecta a la parte de la Administración General, podría no ser coherente y defraudar la previsión de contenido que se establece para los Convenios (como tales considerados) en el art. 49 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que dispone que debe recogerse en los mismos las *obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.*

Así lo dicho, se advierte que el Convenio prevé compromisos de indudable repercusión económica, y algunos de ellos parece que han de acometerse por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda de forma inmediatamente posterior a su firma, como puede ser la elaboración del planeamiento, los estudios geotécnicos o los proyectos de ejecución de los alojamientos dotacionales. Por consiguiente, no podemos manifestar nuestra absoluta conformidad con la memoria en la que se señala que *no procede adoptar unos compromisos de gasto por unos importes elevados en un momento tan previo como puede ser el de la suscripción del Convenio, y ello teniendo en cuenta en todo caso que la Administración debe dar cumplimiento a lo dispuesto en la normativa de estabilidad presupuestaria.*

Aunque haya de ser la Oficina de Control Económico (OCE) quien evalúe definitivamente esta cuestión, desde el plano de la legalidad, a priori, parece insuficiente la memoria realizada para incorporar con mayor precisión la cuestión financiera y económica que indefectiblemente va ligada al proyecto. A nuestro entender, deberían explicitarse cuáles son las razones por las que “no procede” adoptar compromiso de gasto alguno hasta el siguiente ejercicio 2020, y ello se señala sobre todo si se tiene en cuenta lo establecido en el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en cuanto a la asunción de obligaciones por parte de la Administración de la CAPV.

La observación realizada no desconoce en todo caso que el aspecto central del Convenio, relativo a las parcelas que se ceden y se aceptan respectivamente, se materializará a través de negocios patrimoniales específicos, como señalaremos más adelante. Será en ese momento, en nuestra opinión, cuando la ejecución material de los alojamientos dotacionales habrá de contar necesariamente con el respaldo presupuestario suficiente, pero ello en nuestra opinión no puede extenderse de modo acrítico al resto de compromisos con transcendencia económica que se asumen con la suscripción del Convenio.

Como conclusión lógica a la observación que realizamos respecto a la inexistencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a los compromisos que han de asumirse en cada momento, algunos de ellos que pueden materializarse ya en este ejercicio 2019, podríamos encontrarnos con una causa de incumplimiento en la forma prevista en la cláusula undécima del Convenio y que ocasionaría el retorno a la situación jurídica primitiva. Es más, si se acreditase la asunción de obligaciones y de compromisos por parte del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda en 2019, y no existiese la correspondiente consignación presupuestaria para ello, dicha circunstancia podría constituir una causa de resolución del Convenio, la cual se activaría en la misma fecha en que se hubiera suscrito.

## **2. Régimen Jurídico del Convenio de Colaboración**

El artículo 23 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, se ocupa de definir en primer lugar lo que debe entenderse por alojamiento dotacional, a cuya definición nos remitimos, y a continuación el apartado 5 de ese mismo artículo habilita a la Administración de la Comunidad Autónoma y a los ayuntamientos para establecer convenios a los efectos de la conformación progresiva de una red supramunicipal de alojamientos dotacionales con destino a los sectores sociales necesitados. De esta forma, la promoción de recursos de vivienda de estas características se configura como un ejemplo paradigmático de la colaboración que deben promover las Administraciones Públicas y, en este caso en particular, los Departamentos del Gobierno Vasco competentes en materia de vivienda y los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El artículo 2.a) de la misma Ley establece igualmente, entre otros principios rectores de la política de vivienda en Euskadi, el de la colaboración y coordinación de todos los poderes públicos, incluyendo los órganos dependientes de la Administración General del Estado y el sector público vasco, compuesto éste a efectos de dicha Ley por la Administración General de la Comunidad Autónoma, las diputaciones forales, las entidades locales y todos los entes de titularidad pública dependientes de ellas, en la garantía del derecho al disfrute de una vivienda digna, adecuada y accesible.

En el mismo sentido hay que hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 29.2 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, dado que en el mismo se establecen las pautas para la promoción de los alojamientos dotacionales por parte del departamento competente en materia de vivienda.

Entre las pautas que se establecen cabe subrayar la previsión de que por parte del Departamento de la Administración autonómica competente en materia de Vivienda se requerirá la entrega de las parcelas destinadas al citado fin por el respectivo Ayuntamiento, debiendo formalizarse dicha entrega 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 en virtud de lo dispuesto en la normativa que le sea de aplicación.

Por consiguiente, desde la normativa sectorial se contempla, como una de las fórmulas más adecuadas, la utilización de la figura del Convenio, prevista en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el que los suscribientes plasman los compromisos adoptados, en orden al correcto cumplimiento del objeto, que no es otro en este caso que promover en el término municipal de San Sebastián 300 alojamientos dotacionales.

La propuesta se sitúa, en definitiva, 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.

Por último, sin perjuicio de lo más adelante se dirá, procede señalar que el artículo 118 del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, prevé la celebración de convenios entre Administraciones Públicas o con personas pertenecientes al sector público con el fin de ordenar sus relaciones de carácter patrimonial y urbanístico en un determinado ámbito o realizar actuaciones comprendidas en esa ley en relación con los bienes y derechos de sus respectivos patrimonios.

### **3. Competencia en materia de vivienda**

En este sentido, y en lo que al sustento competencial para su suscripción se refiere, el mismo encuentra amparo en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, que reconoce la competencia de Gobierno Vasco y municipios en materia de vivienda, en la que hay que incluir necesariamente la promoción de alojamientos dotacionales.

Las competencias de vivienda en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco vienen asignadas además en la actualidad al Departamento de Medio Ambiente, Planificación

Territorial y Vivienda por el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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 el Decreto 77/2017 de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

En lo que en lo que al Ayuntamiento de San Sebastián atañe, debemos citar las reconocidas 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.

#### **4. Aspectos Patrimoniales.**

Uno de los aspectos vertebradores y nucleares del convenio tramitado lo constituye el compromiso del Ayuntamiento de San Sebastián de ceder, de forma gratuita y libre de cargas, las parcelas señaladas mediante la adopción del oportuno acuerdo de cesión, si bien en la propia cláusula segunda ya se condiciona la citada operación a la obtención de la correspondiente autorización del Consejo de Gobierno conforme a lo establecido en el Texto Refundido (TR) de la Ley de Patrimonio.

Esta autorización previa del Consejo de Gobierno está prevista en el artículo 38 del citado TR, si bien en ese artículo dicho requisito se exige únicamente para determinadas adquisiciones a título gratuito. Entre éstas se encuentra la que se establece en el Convenio, en cuanto que en el mismo se comprueba que la adquisición por parte de la Administración de la CAPV comporta como contrapartida la asunción de determinadas condiciones o compromisos de uso específico que generan gasto. A lo anterior hay que añadir igualmente en el artículo 39 inmediatamente siguiente se establece que si el compromiso de gasto excediera de los bienes adquiridos, únicamente podrán aceptarse si concurren razones de interés público apreciadas por el órgano competente para proceder a tal aceptación. En ese sentido, aunque el Departamento promotor ha elaborado un informe de valoración de las cuatro parcelas, y aunque del contenido de la operación se desprenden sin dificultad las razones de interés público que lo avalan, dicha justificación debería haber sido recogida de forma expresa en el texto del Convenio, o al menos en la propuesta de Acuerdo de Consejo que lo aprueba.

Debe significarse, asimismo, que con la suscripción del Convenio no se culminan las operaciones patrimoniales, ya que para su materialización serán necesarios posteriores negocios

jurídicos, individualizados o no, de oferta y aceptación, para los que también habrá que acudir nuevamente a lo dispuesto en el TR de la Ley de Patrimonio.

Por consiguiente, cabe señalar en este momento que el Convenio suscrito transcende de su contenido patrimonial, para convertirse en un Convenio de Colaboración más amplio con una Administración Territorial, en este caso Local, por lo que para determinar la competencia para su aprobación ha de acudirse a lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que la residencia en el Consejo de Gobierno.

Otro aspecto patrimonial, que debe mencionarse es el destino de las parcelas que se adquieren, ya que las mismas van a pasar a formar parte del Patrimonio Público del Suelo de la CAPV, regulado en la Ley de Vivienda. Una primera consecuencia de ello es el papel que en todo ello va a desempeñar en su gestión el titular del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Si bien ello podría entenderse que ya se encontraba recogido en la Disposición Adicional Segunda del TR de la Ley de Vivienda, que asigna a dicho titular, en ese ámbito de vivienda, el ejercicio de las competencias asignadas de forma general al Departamento competente en materia de patrimonio.

Debemos señalar que la integración de estas parcelas en el Patrimonio Público del Suelo no es neutra, sino que tiene efectos jurídicos, en cuanto que con dicha integración se les asigna a esos bienes un régimen de disposición determinado (en particular, el que se deriva de lo dispuesto en los artículos 15 y 18 de la Ley de Vivienda), advirtiendo que para algunos de esos supuestos deberá intervenir nuevamente el Consejo de Gobierno.

Ahora bien, como la Cláusula quinta del Convenio refiere simplemente a la cesión de uso de locales, esta operación quedaría *extra muros* del régimen jurídico de disposición que hemos mencionado, pero sí en cambio habría que respetar la garantía de destino de los bienes que establece el artículo 15.

Para acabar este apartado correspondiente a los aspectos patrimoniales del Convenio que se propone, haremos mención a algunas de las obligaciones que asumen las partes, en lo que podríamos calificar como actos preparatorios de los negocios patrimoniales de cesión de parcelas a realizar con posterioridad, como puede ser la prevención y corrección de la contaminación del suelo (asumido por el Ayto. de San Sebastián, en la cláusula segunda), o la segregación de parcelas (asumido por ambos suscribientes, en la cláusula cuarta).

## 5. El régimen de adjudicación de los alojamientos dotacionales

Una vez construidos los alojamientos dotacionales, la cláusula sexta del Convenio se ocupa de su adjudicación, en el que se establecen una serie de excepciones y particularidades al procedimiento de adjudicación que, en nuestra opinión, deberían haber sido objeto de un análisis jurídico más completo, en la medida que habría que examinar si tales previsiones pueden contravenir lo dispuesto en la Orden de 15 de octubre de 2012, del Registro de Solicitantes de Vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico.

Así, se prevé, por ejemplo, excepcionar del procedimiento de adjudicación un número de alojamientos al objeto de su adjudicación singular en favor de personas afectadas por actuaciones urbanísticas municipales, debiendo entender que se refiere a cualquier actuación urbanística, lo cual en todo caso puede tener encaje en nuestra opinión en lo previsto en la letra b) del artículo 48.3 de la Orden citada, que prevé ciertas excepciones.

Mayor complejidad podría tener la adjudicación preferente que se prevé para aquellas personas que hayan cedido su vivienda habitual al programa Bizigune, ya que incluso el informe jurídico departamental considera que ello exigiría la modificación de la normativa actualmente en vigor, a no ser, añadimos nosotros, que tal previsión del Convenio no constituya más que una mera declaración de voluntad sin efecto jurídico alguno.

Tampoco, en nuestra opinión, es absolutamente precisa la previsión de preferencia para los ciudadanos de San Sebastián, ya que ello podría conseguirse estableciendo de forma específica en la Orden de adjudicación el requisito de que en la inscripción en el Registro de solicitantes de vivienda, a acreditar, se recoja en ella expresamente y únicamente el municipio de San Sebastián. Vinculado a lo anterior, no resulta fácil discernir tampoco lo que añade en este sentido la declaración al de San Sebastián como único municipio interesado a la que se compromete el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, a no ser que ello guarde alguna relación con lo establecido en el artículo 5 de la Orden de 15 de octubre de 2012, referida a la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda.

Por último, la cláusula tercera incorpora una previsión relacionada con la posibilidad de que en el procedimiento establecido queden alojamientos excedentarios, previendo, en caso de producirse dicha circunstancia, la posibilidad de dictar una segunda Orden de adjudicación en la que, además de determinar otros Municipios interesados, el destino sea para personas jóvenes, pero sin determinar su edad. Ello sin embargo, dicha previsión podría contravenir lo establecido en el artículo 59 de la Orden de 15 de octubre de 2012, a la que venimos haciendo continua referencia.



### III. CONCLUSIÓN

En base a todo lo expuesto, se informa favorablemente el borrador de Convenio tramitado, si bien recomendando que se examinen y que, en su caso, se tomen en consideración las observaciones contenidas en el presente informe. De la misma forma nos remitimos a las conclusiones que pueda alcanzar la Oficina de Control Económico, OCE, respecto de la repercusión presupuestaria de los compromisos económicos que asume el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.