



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR LA QUE SE PROPONE LA SUSCRIPCIÓN DE UN ACUERDO ADMINISTRATIVO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y ONU-HÁBITAT, PARA FACILITAR EL USO Y DISFRUTE DE UN ESPACIO PARA ALBERGAR LA SEDE DEL SECRETARIADO DE LA COALICIÓN LOCAL 2030.**

19/2024 IL - DDLCN

Expediente: NBNC\_CCO\_5790/23\_01

## I. ANTECEDENTES

Por La Dirección de Innovación Social de Lehendakaritza 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 convenio de cooperación señalada en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe la documentación que se detalla a continuación:

1. Propuesta del Acuerdo Administrativo a suscribir entre las partes (dos copias sin identificación temporal ni determinación concreta de cuál es la última versión para ser firmada).
2. Memoria justificativa de la iniciativa objeto del presente informe, suscrita por el Secretario General de Transición Social y Agenda 2030 de fecha 17 de noviembre de 2023
3. Memoria justificativa complementaria sin fecha ni firma
4. La Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del Acuerdo administrativo (en euskera y castellano)
5. Informe jurídico departamental.

Es de reseñar que en este Informe jurídico Departamental se hace referencia a dos acuerdos internacionales entre el Reino de España y ONU-Habitat, en los que son parte otras entidades como el Ayuntamiento de Bilbao y la Fundación Bancaria BBK o como la Unión Europea, que sirven de antecedente inmediato al presente.

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 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; 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.

El **objeto** del Convenio sometido a este informe, es la *Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se propone la suscripción de un Acuerdo Administrativo entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Onu-Hábitat, para facilitar el uso y disfrute de un espacio para albergar la sede del Secretariado de la Coalición Local 2030.*

Tal Acuerdo Administrativo, a tenor de lo manifestado en el informe jurídico departamental tiene la naturaleza jurídica de un convenio de los previstos en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, toda vez que «conlleva la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles para las partes».

Según se establece en la *Estipulación Primera*. Objeto es establece que «El presente Acuerdo administrativo tiene por objeto facilitar el uso y disfrute de un espacio para albergar la sede del Secretariado Local 2030.

La *Estipulación Segunda*, y en referencia a las obligaciones de las partes, refiere literalmente:

*«La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi facilitará el uso y disfrute a ONU Hábitat, con carácter gratuito, del espacio de 278,33 m<sup>2</sup> útiles, ubicado en la planta sexta del Archivo Histórico de Euskadi, en Bilbao, con la finalidad de albergar la sede del Secretariado de la Coalición Local 2030, a los efectos de lo previsto en el artículo 31 del Acuerdo entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para su establecimiento en España.*

*Características del espacio:*

- *Estructura: Planta 6ª completa con un espacio de unos 278 m2, con despachos y espacios diáfanos dotados de mobiliario, así como una terraza, siendo su disponibilidad inmediata, al no requerir de ninguna obra adicional. Además, el Secretariado podrá hacer uso de la sala de reuniones compartida, la sala de conferencias y el espacio de cocina/comedor del lugar y los equipos a disposición en estos espacios.*
- *El derecho al uso de los locales asignados corresponde, exclusivamente, al Secretariado de la Coalición Local 2030, a través de ONU Hábitat, con la única finalidad de albergar la sede de dicho Secretariado, mientras continúe sus actividades en España.*
- *El uso de forma temporal de los diversos bienes necesarios para la instalación del Secretariado en el edificio del Archivo Histórico, así como asegurar la cobertura de los costes de mantenimiento y conservación de los locales y de los costes derivados del uso de las instalaciones comunes del Edificio del Archivo Histórico por parte del Secretariado. El uso finalizará el día 31 de diciembre de 2025, y tendrá la consideración de aportación en especie por valor total de un millón de euros (1.000.000 €).*

A modo de resumen, el objeto de este acto jurídico es la cesión del uso y disfrute de la 6ª Planta del edificio del Archivo Histórico, perteneciente al patrimonio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a la organización ONU-Habitat, así como la dotación de bienes necesarios de instalación (funcionamiento) asegurando la cobertura de los costes de mantenimiento y conservación de los locales y de los costes derivados del uso de las instalaciones comunes del Edificio.

Y ello, dentro del marco de *«lo previsto en el artículo 31 del Acuerdo entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para su establecimiento en España»*.

Aspecto este, sin embargo, no relevante a los efectos de la relación directa entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y ONU-Habitat, que se pretende instrumentar en el Acuerdo objeto de este informe. De hecho, en varios documentos e informes se hace referencia a diversos acuerdos de intenciones entre el Reino de España, Unión Europea y ONU-Habitat, de los que parece debieran derivar, al menos en lo que resultan conocidas a efectos de este informe, acciones o compromisos cuya ejecución dependería de la CAE, pero que, en tanto se mantengan en el plano de la declaración de intenciones, y máxime cuando hayan sido adoptados sin la participación directa de esta administración, no comportan obligación jurídica alguna para la misma.

Como sí implicaría el presente Convenio, en el que se han de plasmar esos compromisos y que, como hemos dicho, *«conlleva la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles para las partes»*.

Por otro lado, dado el objeto de las obligaciones que se pretenden contraer o concretar por medio del presente convenio (la cesión del uso y disfrute de un bien de titularidad pública, pero de dominio privado) una segunda cuestión que nos debemos plantear es la calificación jurídica que merece o naturaleza a la que responde el instrumento empleado, es decir, si verdaderamente estamos ante un convenio, por oposición a los instrumentos propios de la contratación pública.

Ciertamente, el Artículo 33 (Convenios de colaboración) de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, dice que: *“La Administración general de la Comunidad Autónoma podrá suscribir convenios de colaboración con las demás administraciones públicas, actuando cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de su autorización o aprobación por el Consejo de Gobierno”*.

Este artículo, por su parte, debe leerse de forma complementaria con lo dispuesto por el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (de carácter básico) que dispone que: *“Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”*. Este artículo, por su parte, por su carácter básico,

A su vez, si nos remitimos a la legislación de contratos del sector público, vemos que, según el artículo 24 de 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: *“Los contratos del sector público podrán estar sometidos a un régimen jurídico de derecho administrativo o de derecho privado”*. Y, lo que al respecto nos dice el artículo 9.2 del mismo texto legal es que:

Artículo 9. Relaciones jurídicas, negocios y contratos excluidos en el ámbito del dominio público y en el ámbito patrimonial.

1. Se encuentran excluidas de la presente Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 14, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley

2. *Quedan, asimismo, excluidos de la presente Ley los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial”*.

Conforme a la tradicional distinción doctrinal, los bienes de las administraciones públicas pueden ser de dominio público estricto sensu o patrimoniales (véase el artículo 67 del citado Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre). A grandes rasgos, puede decirse que los bienes de la Administración son de dominio público (o demaniales), bien por expresa atribución legal, dado su carácter de dominio público “natural” (como los ríos o las playas, por ejemplo), o bien por su uso o servicio público (como las calles, los hospitales o los aeropuertos, por ejemplo). Los bienes patrimoniales, a su vez, son los bienes propiedad de una Administración pública que no están ni afectos a un uso o servicio público, ni tampoco tienen una atribución legal como tales

Y este último es el caso en que nos encontramos, a la vista de que la cesión de uso y disfrute definida en la *Estipulación Primera del Acuerdo* y a suscribir por las partes se proyecta sobre la 6ª Planta del Archivo Histórico sito en Bilbao, que es una propiedad la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que no está ni afecta a un uso o servicio público, ni tampoco tiene una atribución legal como tal.

Es decir, finalmente, por su objeto tendríamos que nos encontramos no ante un convenio, sino ante un contrato y, en concreto, ante un contrato privado, que se ha de regir por la legislación patrimonial. O, más en concreto, conforme al artículo 26 de la citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, tenemos que, en cuanto a su preparación y adjudicación, se rigen en primer lugar por sus normas específicas (en este caso, por la legislación patrimonial) y en lo que respecta a su efectos, modificación y extinción, también por su legislación específica (patrimonial) y en última instancia por el derecho privado.

A su vez, ello nos remite finalmente a la legislación patrimonial que, en el caso de Euskadi, debemos entender contenida en el Título VI (Enajenación y otras formas de disposición sobre bienes de dominio privado) del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.

#### Artículo 88. Modalidades y objeto del acto de disposición.

*1. A efectos de este título, el acto de disposición puede consistir en la transmisión de la propiedad del bien o titularidad del derecho, en la cesión temporal de su uso o explotación, en la autorización puntual de utilización, en la constitución de gravámenes o derechos limitativos de la propiedad y, en general, en cualesquiera actos de disposición que permita el ordenamiento jurídico privado.*

*2. Salvo normativa especial en contrario, únicamente pueden ser objeto de enajenación y otros actos de disposición jurídico-privados los bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales que no sean necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones de la entidad titular.*

No obstante, podrá acordarse la enajenación con reserva temporal del uso por razones justificadas de interés público. Esta utilización temporal podrá instrumentarse a través de la celebración de contratos de arrendamiento o cualesquiera otros instrumentos que habiliten para el uso de los bienes enajenados, simultáneos al negocio de enajenación y sometidos a las mismas normas de competencia y procedimiento que éste.

Artículo 89. Requisitos previos.

1. A todo acto de enajenación o gravamen y cualquier otro de disposición precederá la tramitación del expediente, al que deberá incorporarse:

a) Una memoria en la que se justificará la necesidad o conveniencia del acto y el procedimiento de adjudicación que se proponga.

b) Un informe jurídico sobre el procedimiento y condiciones proyectados.

(...)

Artículo 90. Libertad de pactos y prestaciones accesorias.

1. Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales están sujetos al principio de libertad de pactos, y la Administración puede concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

2. En particular, los negocios jurídicos dirigidos a la explotación, enajenación, cesión o permuta de bienes o derechos patrimoniales podrán contemplar la realización por las partes de prestaciones accesorias relativas a los bienes o derechos objeto de los mismos, o a otros de titularidad de la entidad contratante, siempre que el cumplimiento de tales obligaciones se encuentre suficientemente garantizado. Estos negocios complejos se tramitarán en expediente único, rigiéndose por las normas correspondientes al negocio jurídico patrimonial.

En el caso de que dichas prestaciones accesorias constituyan el objeto de un contrato sometido a la normativa de contratación de las administraciones públicas, para su ejecución se respetarán los requisitos de capacidad, publicidad y concurrencia establecidos en dicha legislación.

Siendo ello así, el Acuerdo que se informa, en nuestro parecer, no sería un convenio de los previstos en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sino un contrato privado, patrimonial, de cesión de uso y disfrute de una propiedad inmueble perteneciente al Patrimonio de la CAE, cuya cesión debe seguir, en cuanto a su preparación y adjudicación, los trámites previstos en el Título VI del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi (TRLPE) aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre (BOPV nº 15, 22 de enero de 2008).

Por otro lado, al tratarse de un acto de disposición gratuito (no oneroso) a favor de una entidad pública (ONU –Habitat), entran en juego también los artículos 101 a 105 TRLPE:

*Artículo 101. Régimen de los actos de disposición gratuita.*

*1. Los actos de disposición gratuita sobre bienes y derechos de dominio privado se registrarán por lo dispuesto en esta ley y sus normas de desarrollo.*

*(...)*

*Artículo 102. Supuestos que permiten actos de disposición gratuita.*

*Podrán acordarse actos de disposición gratuita sobre bienes o derechos cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, en los siguientes supuestos:*

*a) Para fines de utilidad pública o interés público o social a favor de administraciones públicas, otras entidades de naturaleza jurídico-pública, entidades integrantes del sector público y fundaciones o asociaciones declaradas de utilidad pública.*

*(...)*

*Artículo 103. Vinculación al fin de los actos de disposición gratuita.*

*1. Los bienes y derechos objeto de actos de disposición gratuita habrán de destinarse a los fines que lo justifican, y en la forma y con las condiciones que, en su caso, se hubiesen establecido en el correspondiente acuerdo. La fijación de un fin concreto es potestativa en el supuesto previsto en la letra c) del artículo anterior.*

*(...)*

*3. Sin perjuicio de otros sistemas de control que puedan establecerse, los cesionarios de bienes inmuebles o derechos sobre*

ellos deberán remitir cada tres años, al órgano competente para vigilar el cumplimiento de los términos del acto de disposición, la documentación que acredite el destino de los bienes. El departamento competente en materia de patrimonio, atendidas las circunstancias concurrentes en cada caso, podrá exonerar de esta obligación a determinados cesionarios de bienes, o señalar plazos más amplios para la remisión de la documentación.

Artículo 104. Competencia para acordar actos de disposición gratuita.

1. Los actos de disposición gratuita serán adoptados conforme a las siguientes reglas de atribución competencial:

a) La competencia en los supuestos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 101 se regirá por lo dispuesto en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones públicas. No obstante, cuando afecte a bienes inmuebles o derechos de propiedad incorporal titularidad de la Administración general de la Comunidad Autónoma, con anterioridad a la convocatoria pública o al acuerdo de concesión directa será requisito el previo informe favorable del departamento competente en materia de patrimonio.

b) Corresponde al Consejo de Gobierno la competencia para acordar los actos de disposición gratuita en los supuestos contemplados en la letra a) del artículo 102 no incluidos en el apartado precedente de este artículo, y los contemplados en las letras b), h) e i) del referido artículo 102, salvo que en el supuesto contemplado en la letra i) la norma disponga otra cosa.

(...)

2. Cuando el acto de disposición esté dirigido al cumplimiento de alguna finalidad vinculada con las atribuciones de un Departamento o entidad concreta éste será el competente para:

a) Vigilar el cumplimiento de los términos del acto de disposición.

b) Tramitar y resolver, cuando corresponda, el procedimiento sancionador previsto en la normativa de ayudas y subvenciones públicas.

c) Tramitar el expediente para la reversión de los bienes y derechos.

En otro caso, las referidas competencias corresponderán al Departamento competente en materia de patrimonio.

*Artículo 105. Procedimiento para los actos de disposición gratuita.*

*1. Serán necesarias las autorizaciones previas del Consejo de Gobierno y del Parlamento en los mismos casos en que se requieren para los actos de disposición onerosa. No requieren autorización de Consejo de Gobierno los actos de disposición adoptados por éste.*

*2. En los supuestos a que se refiere el apartado 2 del artículo 101 el procedimiento de selección del adjudicatario o beneficiario del acto de disposición será el establecido en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones públicas.*

*3. En los demás supuestos, el procedimiento será el de adjudicación directa, salvo en los contemplados en las letras h) e i) del artículo 102 en los que la autorización parlamentaria o la norma que lo prevea dispongan otra cosa.*

*(...)"*

Dicho lo cual, a la vista del contenido del expediente, y lo exigido por el artículo 89 TRLPE antes referido, dentro del expediente tramitado, podemos constatar que se dan los requisitos previos exigidos por el artículo 89.1 TRLPE (memoria justificativa e informe jurídico), **a falta únicamente del informe favorable del departamento competente en materia de patrimonio** (art. 104.1.a TRLPE) para proceder a adoptar el correspondiente acto de disposición.

Para terminar, otros dos aspectos a ser reseñados:

El primero, queremos manifestar nuestra duda de que el Acuerdo de referencia no tenga repercusión en los presupuestos de la CAE, pues en la *Estipulación Segunda*, se «... *El uso finalizará el día 31 de diciembre de 2025, y tendrá la consideración de aportación en especie por valor total de un millón de euros (1.000.000 €).*». Es decir, que, al menos contablemente se producirá una aportación de la CAE a una actuación indeterminada no referida, ni siquiera sucintamente, en el Acuerdo.

La segunda observación, es que tal compromiso lo realiza la Comunidad Autónoma de Euskadi dentro de un marco de compromisos internacionales del Reino de España. Lo cual también supone obligaciones legales bilaterales entre ambas entidades, no definidas ni siquiera sucintamente en el Acuerdo, como pueden ser la garantía del Estado por posible perjuicio de ONU-Habitat a la propiedad, o la constancia de que el valor económico de este Acuerdo es parte del cumplimiento de compromisos de otros Convenios o memoranda que se intuyen entre la documentación referenciada en el Informe jurídico departamental.

En tal sentido, el acuerdo debiera tener presente las singularidades recogidas en el Acuerdo entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos para su establecimiento en España, hecho en Madrid el 30 de noviembre de 2011 (BOE nº 310, de 29 de noviembre de 2011) y, entre otras cuestiones, las siguientes:

#### ARTÍCULO 5

a) La Oficina de ONU-HÁBITAT será inviolable, y sus bienes y activos, dondequiera que se encuentren dentro del País Anfitrión y con independencia de quién los tenga en su posesión, gozarán de inmunidad frente a cualquier proceso judicial, salvo que se haya renunciado expresamente a dicha inmunidad en un supuesto concreto de conformidad con la Convención. La renuncia a la inmunidad no se extenderá a las medidas judiciales de ejecución.

(...)

c) Los locales e instalaciones de la Oficina de ONU-HÁBITAT podrán utilizarse para reuniones, seminarios, exposiciones o actividades análogas organizados por la Oficina, las Naciones Unidas u otras organizaciones afines.

#### ARTÍCULO 8

a) España, a través de las autoridades competentes (en este caso, y conforme al artículo 1 del mismo acuerdo, también las autoridades regionales entre las que debe entenderse comprendidas las de esta Comunidad Autónoma), garantizará la seguridad y protección de los locales de la Oficina de ONU-HÁBITAT en su territorio, según proceda para el desempeño eficaz de sus funciones y actividades, y ejercerá la máxima diligencia para velar por que la tranquilidad de dichos locales no se vea perturbada por el acceso no autorizado a los mismos de personas o grupos, o por disturbios producidos en la inmediata proximidad de los mismos.

b) Si así lo solicitare el Director de la Oficina de ONU-HÁBITAT, las autoridades competentes prestarán la necesaria asistencia para mantener el orden en los locales y para expulsar a personas de los mismos, según lo solicite el Director.

En concreto, y en relación con la inviolabilidad a la que hace referencia el artículo 5ª) arriba transcrito, **se sugiere la procedencia de incluir** en el acuerdo de cesión que se alcance con esta Administración General de la Comunidad Autónoma, bien **alguna mención a la renuncia a dicha inmunidad, si procede, o bien a la sumisión a algún tipo de arbitraje o medio alternativo de resolución de conflictos.**

Todo ello, a fin de impedir que, en caso de discrepancias entre ONU-Habitat como cesionario y la Administración General de la Comunidad Autónoma como cedente, esta última se encuentre desamparada y sin posibilidad de acudir a una instancia neutral, dada la imposibilidad de acudir a la tutela judicial efectiva de la jurisdicción que, de otra manera, se seguiría de la mentada inmunidad.

## **2. Conclusión.**

Teniendo presente lo expuesto con anterioridad, a juicio de quien suscribe, el proyecto sometido a informe de legalidad no es un Convenio de los previstos en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pero se ajusta a Derecho sin perjuicio de las observaciones y sugerencias que se contienen en el cuerpo del dictamen.

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

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