



INFORME DE LEGALIDAD DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO Y EL ORGANISMO AUTÓNOMO LOCAL VIVIENDAS MUNICIPALES DE BILBAO PARA PROMOCIÓN DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL EN ALQUILER Y VIVIENDA SOCIAL EN ALQUILER EN LOS BARRIOS DE OTXARKOAGA, BILBAO LA VIEJA Y MIRIBILLA EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE BILBAO.

111/2018 DDLCN - IL

ANTECEDENTES

Por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se solicita la emisión de informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio enunciado en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe, además del texto del proyecto de convenio, la documentación que se detalla a continuación:

- Propuesta de Convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el ayuntamiento de Bilbao y el organismo autónomo local Viviendas Municipales de Bilbao para promoción de vivienda de protección oficial en alquiler y vivienda social en alquiler en los barrios de Otxarkoaga, Bilbao la Vieja y Miribilla en el término municipal de Bilbao.
- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción de Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Bilbao y el organismo autónomo local Viviendas Municipales de Bilbao para promoción de vivienda de protección oficial en alquiler y vivienda social en alquiler en los barrios de Otxarkoaga, Bilbao la Vieja y Miribilla, en el término municipal de Bilbao.

- Memoria justificativa suscrita por el Director de Vivienda y Arquitectura y el Responsable de Ordenación Territorial del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (junio de 2018).
- Informe jurídico emitido por la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

Se emite el presente informe 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 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con 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 y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 12.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

LEGALIDAD

I.- Objeto, antecedentes y justificación.

El proyecto de Convenio sometido a nuestro análisis tiene por objeto articular las actuaciones necesarias por parte de sus firmantes que, en el ámbito de las respectivas competencias, se precisan para posibilitar la promoción de vivienda de protección oficial en alquiler y vivienda social en alquiler en los barrios de Otxarkoaga, Bilbao la Vieja y Miribilla, en el término municipal de Bilbao. En el Convenio propuesto se contemplan orientativamente 62 viviendas de protección oficial en alquiler (46 para Otxarkoaga y 16 para Miribilla) y 42 viviendas sociales en alquiler (todas ellas para Bilbao la Vieja –calles Cortes y Gimnasio-).

A tal fin, en el proyecto de Convenio se establecen los compromisos que cada parte asume en dichas actuaciones a fin de favorecer la ejecución de las indicadas viviendas de protección oficial y viviendas sociales en régimen de alquiler.

2.- Naturaleza y habilitación competencial de las administraciones intervinientes.

Estamos ante un convenio de colaboración de los que venían previstos en el artículo 6 de la anterior LRJPAC, y en la actualidad, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47.2.a), por lo que están excluidos de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 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.

Por su parte, el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, señala que a efectos de dicho decreto y de acuerdo con la ley, son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

En cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de Convenio, se hace una exposición de las mismas en la parte expositiva. Asimismo, el informe jurídico del Departamento que solicita este informe hace una exposición detallada de la competencia y legitimación de las Administraciones que participan en la formalización de este convenio y de quienes les representan.

Así, en cuanto a los aspectos competenciales, el artículo 10.31 del EAPV señala que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, mientras que el artículo 11.1.a) del EAPV le atribuye el desarrollo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

Al Ayuntamiento de Bilbao le corresponde el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo, conforme a lo que establece el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), interviniendo el Alcalde en la suscripción del convenio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 124 de la LBRL.

Por último, participa en la suscripción del Convenio el Presidente del Organismo Autónomo Local Viviendas Municipales de Bilbao por Delegación del Alcalde de esta villa. Según se desprende de sus Estatutos, este Organismo tiene personalidad jurídica plena y propia, así como patrimonio especial y plena capacidad jurídica y de obrar, para el cumplimiento de sus fines. El Organismo tiene por objeto la intervención en el mercado del suelo y de la vivienda para la promoción, obtención o movilización de viviendas, en especial las sometidas a cualquier régimen de protección pública.

3.- Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Convenio.

Para examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

Así, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica que la *“suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

El artículo 49 de la LRJSP regula el contenido en estos términos:

Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

- a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.*
- b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.*
- c) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.*
- d) 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.*

e) *Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.*

f) *Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.*

g) *El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.*

h) *Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

Por su parte, por lo que concierne al procedimiento, el artículo 50 enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que: “1. *Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley*”.

Asimismo y en relación con la regulación de los Convenios de Colaboración con las Entidades Locales, han de mencionarse los artículos 55 y 57 de la LBRL, así como el artículo 100 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Por último, nos hemos de referir a los convenios urbanísticos contemplados en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, ya referida.

Expuesto el régimen jurídico aplicable al proyecto de Convenio, vamos a examinar el contenido del mismo.

El convenio consta de un primer apartado relativo a la enumeración de los intervinientes en la firma del Convenio; un segundo apartado que recoge la parte expositiva del mismo, donde se incluyen los antecedentes y la justificación del mismo, que hemos expuesto resumidamente; y un tercer apartado, el dispositivo, relativo a las estipulaciones que se establecen y donde se concretan los compromisos que se adquieren, así como otros extremos relativos al régimen jurídico del Convenio.

En este sentido, para la descripción del contenido del Convenio, seguimos la exposición que realiza el Informe jurídico emitido por Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda,

Así, la cláusula primera dedicada al objeto del convenio recoge la colaboración de los intervinientes, en el ámbito de sus respectivas competencias, para posibilitar la promoción de vivienda de protección oficial en alquiler y vivienda social en alquiler en los barrios de Otxarkoaga, Bilbao la Vieja y Miribilla, en el término municipal de Bilbao.

La estipulación segunda concreta el contenido de los compromisos del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, el Ayuntamiento de Bilbao y el Organismo Autónomo Local Viviendas Municipales de Bilbao, para posibilitar las promociones de vivienda de protección pública contempladas en el presente convenio.

La estipulación tercera puntualiza que las operaciones patrimoniales que se estipulan en este convenio han de entenderse condicionadas a la obtención de la correspondiente autorización del Consejo de Gobierno según se determina en el Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi. A tal fin, el Departamento promotor se compromete a tramitar los oportunos acuerdos del Consejo de Gobierno.

La estipulación cuarta recoge los compromisos del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco respecto a la contratación y ejecución total de las obras de promoción de las viviendas de protección oficial en alquiler y vivienda social en alquiler derivadas de este convenio y, asimismo, asume el compromiso de contratar y ejecutar las obras complementarias de las parcelas que fueran necesarias. Este compromiso incluye la redacción de los documentos técnicos precisos para la ejecución de las citadas obras. Asume

también la obligación de finalizar las mencionadas obras de edificación y urbanización en el plazo de cuatro años desde la formalización de las cesiones gratuitas y de las compraventas en escritura pública.

En esta misma cláusula, se indica que todos los compromisos adquiridos por el Departamento interviniente quedan 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 Bilbao y el Organismo Autónomo Viviendas Municipales de Bilbao son de inmediata ejecución y no se encuentran sometidos a condición alguna.

Tal previsión, que afecta a la parte de la Administración General, podría adolecer de cierta falta de coherencia y vulnerar la previsión de contenido que se establece para los Convenios en el art. 49 d) de la Ley 40/2015, que dispone:

“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.”

Por tanto, se advierte que el Convenio prevé compromisos de indudable repercusión económica para a continuación matizar que todo queda supeditado a la existencia de consignación presupuestaria. Nada se ha indicado en la memoria de las previsiones presentes o futuras de los presupuestos que habiliten el cumplimiento cierto de alguno/s o todos los compromisos indicados.

Únicamente en esta cuestión la memoria se manifiesta de la siguiente manera:

“Aunque es evidente que las obligaciones económicas que se derivan para el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda son relevantes, se considera 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 quien definitivamente evalúe 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, debería explicitarse cuáles sean las razones por las que “no procede” adoptar compromiso de gasto alguno, o cuál es el momento que dentro de una programación (que habrá de existir), hayan de adoptarse dichos compromisos dirigidos hacia las actuaciones de vivienda que se contemplan en el Convenio. Habría de señalarse, por ser la memoria el instrumento llamado a ello, si existe o no, y de qué tipo y alcance, en su caso, previsión presupuestaria y una mínima programación de actuaciones dentro de los diferentes compromisos que se relacionan en la cláusula tercera.

De esta forma, del Convenio parece derivarse como fin inmediato la cesión gratuita y la compraventa de las parcelas municipales al patrimonio público de suelo que gestiona el Departamento de Vivienda , cesión y compraventa que aparecen ligadas o más bien condicionadas a un proyecto, incierto desde las premisas que se establecen, de construcción de viviendas de protección pública, que por su falta de concreción puede verse afectado por las consecuencias que en caso de incumplimiento se prevén en la cláusula duodécima con la previsión de “*retorno a la situación jurídica primitiva*”, que parece comprender, la reversión del bien cedido y que ya se podría encontrar escriturado a favor de la Administración General.

La cláusula quinta refleja el compromiso del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda de declarar a Bilbao como único municipio interesado en la promoción de las viviendas contempladas en este convenio.

La estipulación sexta y séptima precisan que el Ayuntamiento de Bilbao asume el compromiso de aplicar determinados tipos impositivos y tarifas correspondientes al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y por la Tasa por Prestación de Servicios por Obras, Actuaciones Urbanísticas y Otros Servicios Técnicos.

En virtud de la cláusula octava, el Ayuntamiento de Bilbao se compromete a no exigir al Departamento interviniente la prestación de ninguna garantía financiera que le pudiera resultar exigible por la normativa de aplicación. Particularmente, en lo que se refiere a la gestión de los residuos o la restitución de los bienes muebles o inmuebles titularidad de la autoridad municipal

que puedan verse afectados por la resolución de las obras, el Departamento se compromete a gestionar los residuos priorizando su valoración respecto a su eliminación.

La cláusula novena contempla la constitución de una Comisión de seguimiento. Respecto a este órgano colegiado, el propio informe jurídico del Departamento resalta que la redacción del texto del convenio propuesto adolece de determinados déficits que aconsejan su revisión. Así, no queda claramente establecida su creación, ni se concreta su composición y tampoco se señala quién la presidirá, como adoptarán sus decisiones o el carácter de las mismas. Por tanto, al igual que el señalado informe, se recomienda su revisión.

La estipulación décima determina el régimen jurídico del convenio y las consecuencias de su incumplimiento para el supuesto de que se haya agotado la vía prevista para la Comisión de Seguimiento.

La cláusula duodécima trata sobre la duración del Convenio que será de cuatro años a contar desde su firma. Con anterioridad a la finalización de este plazo, los firmantes podrán acordar su prórroga por periodo de hasta otros cuatro años adicionales o su extinción.

El informe de Asesoría jurídica hace notar la falta de ajuste de la terminología utilizada en el convenio con la reflejada en la Ley 3/2015, de Vivienda. El artículo 21 regula los tipos de vivienda que podrán ser los siguientes: Vivienda de protección social y Vivienda tasada de régimen autonómico o municipal. Aunque se contempla el desarrollo reglamentario de esta Ley, dicho desarrollo no se ha culminado por el momento y, en consecuencia, el texto del convenio propuesto se remite a la terminología dispuesta en el Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. De acuerdo con la recomendación de la Asesoría jurídica, para una mayor seguridad jurídica, consideramos que el texto del convenio debe recoger la terminología prevista en ambas normas.

A nuestro juicio, el convenio es ajustado al ordenamiento jurídico vigente, a reserva de lo que la OCE pueda terminar dictaminando en cuanto a la cláusula cuarta en lo referente a concreción y justificación en la correspondiente memoria económica de las obligaciones y compromisos económicos asumidos por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y las restantes observaciones realizadas a su clausulado.

En cuanto al procedimiento, se constata que el expediente cumple con los trámites preceptivos señalados en el artículo 50 de la Ley 40/2015 para la suscripción de convenios.

Conforme a ello, la memoria justificativa analiza la necesidad y oportunidad, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en dicha Ley. No obstante, no se aporta documento alguno que justifique los importes que se han atribuido a las parcelas que son objeto de transmisión mediante acuerdo de venta. En este sentido, sería deseable la incorporación al procedimiento de la oportuna valoración económica de las mismas.

Por último, ha de hacerse una referencia a la intervención del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Tal como se indica en el Informe jurídico, cuya exposición aquí asumimos, a tenor de lo dispuesto en el art. 55.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, corresponde al Gobierno vasco *“aprobar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de éstos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con cualquiera de los siguientes: b) Los entes territoriales estatales, a través de sus órganos de Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas; e) Organismos públicos o autoridades independientes, tales como el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, la Agencia Vasca de Protección de Datos y cualesquiera otros de similar naturaleza en su personificación.*

Por su parte, el artículo 62 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, regula la competencia para la suscripción de los convenios y establece que esta competencia corresponde en principio al Lehendakari, *“salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad”*. Por tanto, dado que la competencia para la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma corresponderá al Lehendakari, el Gobierno Vasco debe facultar expresamente al Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

En este sentido, en el texto del Convenio expresamente se prevé que la actuación del Consejero es *“en representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco,*

autorizado para este acto en virtud de acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día de de 2018.

A tal fin, entre la documentación que se nos ha facilitado se incluye el borrador del texto del Acuerdo que será elevado para su aprobación al Consejo de Gobierno y, en virtud del cual se faculta al Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda para prestar el consentimiento en nombre de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y para suscribir dicho Convenio.

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