INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-FISCAL QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DE ACUERDO DE CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE AUTORIZA LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONVENIO CON EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO SOBRE REGENERACIÓN URBANA Y PROMOCIONES DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL BARRIO DEL PEÑASCAL, EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE BILBAO.

El presente informe se emite en virtud de las competencias atribuidas a esta Oficina de Control Económico en el art. 7.a) del Decreto 313/2024 de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, en relación con la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma del Euskadi, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre y con el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

INFORME

Se ha remitido a esta Oficina de Control Económico borrador de convenio a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi[1], por el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, y el Ayuntamiento de Bilbao que tiene por objeto la regeneración urbana y promociones de vivienda de protección social en el barrio El Peñascal, en el término municipal de Bilbao.

1. Contenido del expediente

El expediente se contiene en la aplicación informática de tramitación electrónica Tramitagune con el número NBNC_CCO_2948/24_ 08. A fecha de emisión del presente informe, consta en el expediente la siguiente documentación:

a. Borrador de convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, por el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, y el Ayuntamiento de Bilbao.

b. Memoria justificativa del convenio de colaboración suscrita por el Director de Vivienda, Suelo y Arquitectura y el Responsable de Ordenación Territorial, el 11 de diciembre de 2024.

c. Informe jurídico favorable, emitido por la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, el 13 de enero de 2025.

d. Informe favorable de legalidad, emitido por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, con fecha 30 de abril de 2025.

e. Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno por la que se aprueba y autoriza la suscripción del convenio.

1 Se recomienda sustituir el término Comunidad Autónoma del País Vasco por Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T6ZC6-Q4NP
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: AGATA CABEZAS MUÑOZ | 2025/06/04 08:41:52
SINATZAILE / FIRMANTE: DAVID ALVAREZ MARTINEZ | 2025/06/04 09:20:29

2. Competencia

La competencia funcional del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana se fundamenta en el artículo 13.1 del Decreto 18/2024, de 24 de junio, 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 artículo 13.2.c) del Decreto 411/2024, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, que establece que corresponden a la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura "*la negociación, redacción, tramitación y seguimiento de protocolos generales y convenios con personas físicas, jurídicas y administraciones públicas, en orden a la obtención de suelo, ordenación y gestión urbanística para la promoción de viviendas de protección pública y alojamientos dotacionales y recuperación del patrimonio arquitectónico*".

El Ayuntamiento de Bilbao interviene en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y demás normativa concordante, y en virtud del artículo 17 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que, entre las competencias propias de los municipios, señala que los mismos podrán ejercer competencias propias en el ámbito de la planificación, programación y gestión de viviendas.

3. Contenido del Convenio

1) Objeto del convenio:

Según se recoge en la cláusula primera, el objeto del presente convenio es "*iniciar el desarrollo de la primera fase del Protocolo General de Actuación en el Barrio de El Peñascal, suscrito el 24 de julio de 2020,*". En concreto, las actuaciones relativas a esa primera fase consisten en:

- Realizar la expropiación y el derribo correspondiente a los dos grupos de viviendas (Grupos A y B) del ámbito RE.05.02 que quedan fuera de ordenación:
  - GRUPO A: Camino del Peñascal números 108, 110, 112, 114, 114A, 114A01, 116, 118, 120, 122, 126, 132, 134, 134A 136, 138, 140 y 142.
    - Número total de portales: 18
    - Número total de viviendas: 62
    - Número total estimado de residentes: 130
  - GRUPO B: Camino del Peñascal números 20A, 22A, 22B, 24, 26, 28, 30, 32 y 34.
    - Número total de portales: 9
    - Número total de viviendas: 18
    - Número total estimado de residentes: 48
- Realizar la expropiación del resto de propiedades y suelos delimitados de El Peñascal y vinculados a las áreas de los dos grupos de viviendas mencionadas.
- Realizar las obras de urbanización general del ámbito El Peñascal en sus distintas fases de obra.
- Realizar las obras de la promoción de aproximadamente 84 viviendas de protección social en Iturrigorri.
- Realojar los ocupantes legales de las viviendas objeto de expropiación de los dos grupos de viviendas que se encuentran fuera de ordenación del Barrio El Peñascal, en la promoción de viviendas de Iturrigorri.
- Realizar las obras de consolidación del talud de la parcela en la que se ubica el bloque de las 84 viviendas sociales en Iturrigorri.

Según se expresa en la memoria justificativa incorporada al expediente, la suscripción del convenio es esencial, ya que, el *Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda precisa suelo para la construcción de vivienda pública en aquellos municipios, entre ellos Bilbao, en los que existen necesidades acreditadas de vivienda, con destino a aquellas familias, con escasa capacidad de renta que no pueden acceder al mercado libre de vivienda.* Asimismo, señala que el convenio es necesario porque *"recoge los términos en los que se va a materializar la primera fase de la regeneración urbana de una parte del ámbito el Peñascal (la encomienda de gestión del Ayuntamiento en favor de la Administración General de la CAPV a fin de llevar a cabo las expropiaciones, las obligaciones de las partes en cuanto al derribo de las edificaciones, el realojo de los ocupantes, las cesiones gratuitas del ámbito por parte del Ayuntamiento, entre otras)."*

Por su parte, el artículo 50.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece la necesidad de que el convenio se acompañe de una memoria justificativa en la que se analice el carácter no contractual de la actividad objeto de convenio. La justificación al efecto realizada en la memoria justificativa no contiene un razonamiento o análisis concreto de las actuaciones y demás circunstancias concurrentes que así lo justifique, al limitarse a manifestar que el presente Convenio no está sujeto a LCSP. No obstante, el informe jurídico señala que *"(…) este convenio tiene por lo tanto naturaleza administrativa y su régimen jurídico no está sujeto a la normativa vigente en materia de contratos, no tanto porque su objeto no se corresponda con la prestación propia de ningún contrato sujeto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre1, sino porque el mismo tiene por objeto la colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao la regeneración urbana y la promoción de vivienda de protección social en el barrio El Peñascal, en el término municipal de Bilbao, y ello determina el cumplimiento de las condiciones del artículo 6.1 b) y c) de la Ley de Contratos del Sector Público, es decir, el convenio desarrolla una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se presten de modo que se logren los objetivos que tienen en común, y el desarrollo de esa cooperación se guía únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.*

Se constatan por lo tanto las dos condiciones a cuyo cumplimento condiciona la citada Ley la exclusión de la aplicación de la misma."

2) Compromiso de las partes y adjudicación de las viviendas

Para cumplir con el objeto del convenio, la cláusula segunda del borrador del mismo recoge que el Ayuntamiento de Bilbao se compromete a ceder de forma gratuita y libre de cargas los suelos de titularidad municipal del ámbito de los dos grupos de viviendas que se encuentran fuera de ordenación, que sean de su propiedad, así como el 15% de los derechos urbanísticos de cesión obligatoria en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

Por su parte, la cláusula tercera señala que el Ayuntamiento de Bilbao *"por razones de eficacia, encomienda por medio del presente convenio a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi la tramitación del expediente expropiatorio de los suelos de titularidad privada de todo el ámbito"*, señalando que corresponderá al Ayuntamiento abonar el coste integro de la actuación expropiatoria, incluidos los gastos correspondientes a los realojos temporales si fueran necesarios. En cuanto a la normativa que regula la encomienda de gestión esta Oficina se remite al informe jurídico, al igual que lo hace el Informe de Legalidad, al fin de evitar reiteraciones innecesarias. No obstante, hubiera sido procedente hacer referencia, en el mismo, a la regulación de las encomiendas de gestión que se establece en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco y sería conveniente, de cara a la suscripción de del convenio, verificar que la encomienda de gestión que se pretende llevar a cabo cumple con las condiciones establecidas en la citada Ley (artículo 37).

Los compromisos del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana se recogen en la cláusula cuarta, entre los que cabe destacar, que el mismo asumirá el 50% de los costes de las obras de derribo de los dos grupos de viviendas relacionados en este Convenio, de las obras de consolidación del talud de la parcela en la que se ubica el bloque de las 84 viviendas sociales en Iturrigorri y de las obras de urbanización general del ámbito El Peñascal en sus distintas fases.

En relación a la a la adjudicación de las viviendas, recogida en la citada cláusula cuarta, en cuanto a la exigencia de un empadronamiento previo para acceder a las viviendas, esta Oficina considera que deben tenerse en cuenta las observaciones realizadas al respecto en informes anteriores de la misma, así como en anteriores Informes de Legalidad y en el informe jurídico que analiza el presente borrador de convenio.

3) Comisión de Seguimiento

En la cláusula sexta se prevé la constitución de una comisión de seguimiento del convenio con expresión de su cometido, que estará integrada por seis vocales, tres personas propuestas por cada una de las partes.

4) Vigencia del convenio e incumplimiento de las obligaciones

La cláusula octava del borrador del convenio establece que la vigencia del mismo será de cuatro años a contar desde su firma. En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, las partes del convenio podrán acordar, de forma expresa, su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

4. Contenido económico del Convenio

En lo que respecta a los compromisos económicos asumidos por el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, tal y como se recoge en la cláusula cuarta del borrador del convenio, estarán supeditados a la existencia previa de las oportunas consignaciones presupuestarias y a las disponibilidades de la Comunidad Autónoma de Euskadi en cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La memoria justificativa establece que *"aunque es evidente que las obligaciones económicas que se derivan para el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana 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"*

Por lo expuesto, el convenio de colaboración carece de contenido económico directo en este concreto momento para la Comunidad Autónoma de Euskadi, sin perjuicio del gasto que en el futuro se derive de la ejecución del mismo (como por ejemplo el 50% de los costes de las obras de derribo de los dos grupos de viviendas relacionados en este convenio, de las obras de consolidación del talud de la parcela en la que se ubica el bloque de las 84 viviendas sociales en Iturrigorri y de las obras de urbanización general del ámbito El Peñascal en sus distintas fases) en cumplimiento de las obligaciones especificadas al respecto. Aun así, en la memoria económica adicional se incluye a título estimativo, en lo que se refiere a las actuaciones a desarrollar una previsión de gastos de 3.000.000 euros, con el siguiente desglose por anualidades:

Año	Actuación	Importe
2025	Contratación para la redacción de documentos (PAU, proyecto de urbanización, proyecto básico y proyecto de ejecución)	500.000 €
2026	Derribos	500.000 €
2027	Contratación para la ejecución de la obra de urbanización	1.000.000 €
2028	Contratación para la ejecución de la obra de urbanización	1.000.000 €
Total		3.000.000 €

Se recuerda que todos los compromisos de gasto que así pudieran acordarse deberán seguir la tramitación oportuna, de conformidad con la legalidad presupuestaria y contable vigente, así como de la restante normativa que en razón de la materia resulte de aplicación, debiendo incluir en su caso, la fiscalización previa del expediente, y contar con crédito adecuado y suficiente para su financiación (art. 22 de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma del Euskadi, y art. 26 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre). Asimismo, debe tenerse en cuenta que, si las actuaciones a realizar no están ejecutadas antes de que finalice la vigencia del convenio, el mismo deberá ser objeto de prórroga; en caso contario las actuaciones decaerán.

5. Marco jurídico y tramitación del Convenio

El convenio a suscribir es tramitado de conformidad con la regulación contenida al efecto en el Título Preliminar y art. 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el marco, a su vez, por lo que respecta específicamente a la Administración Local, de los arts. 10 y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y arts. 17 y 100 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, establece que "*las administraciones públicas, dentro de su respectivo ámbito de competencias, fomentarán la promoción de viviendas de protección pública... mediante el establecimiento de medidas económicas, fiscales, urbanísticas y de cualquier otra naturaleza que favorezcan tales actuaciones, que se determinarán reglamentariamente*".

En ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley de Vivienda en lo relativo al Patrimonio Público de Suelo resulta de aplicación supletoria al caso el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre (en adelante TRLPE), por lo que en relación con la cesión gratuita de la parcela que se prevé, cabe señalar que el TRLPE faculta la adquisición a título gratuito de bienes inmuebles que integran el Patrimonio Público de Suelo, requiriendo la aprobación por parte del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero del Departamento competente en materia de vivienda (artículo 38 en relación con la Disposición Adicional Segunda TRLPE y el artículo 26 del RPE con el artículo 26.2 del RPE en relación con la Disposición Adicional Primera del mismo,). Asimismo, el art. 118 TRLPE, establece que se podrán celebrar 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 esta ley en relación con los bienes y derechos de sus respectivos patrimonios.

Por lo expuesto, el convenio que se informa tiene naturaleza administrativa, y su régimen jurídico no está sujeto a la normativa vigente en materia de contratos, sin perjuicio de la aplicación de los principios de la misma Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, según se contempla expresamente en la cláusula séptima del texto remitido.

En cuanto al procedimiento de tramitación, el artículo 55.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco determina los convenios que deben ser previamente autorizados por el Consejo de Gobierno:

"Compete al Consejo de Gobierno 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 Autónomo, de éstos últimos entre sí o de 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.

Asimismo, el artículo 62. 1 del citado decreto establece que "*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"*.

La propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, en su cláusula segunda, autoriza al Consejero de Vivienda y Agenda Urbana para prestar el consentimiento en nombre de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y para suscribir el Convenio. También, de acuerdo con el artículo el artículo 65.1 del mismo Decreto se ordena la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco del texto del convenio.

En consecuencia

En consecuencia, se remite el presente informe, con las observaciones señaladas en el mismo, al órgano proponente para la continuación de la tramitación del expediente.