



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y Control
Normativo

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROTOCOLO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS EUDEL PARA ELABORACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE ACCESIBILIDAD Y PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE MEJORA QUE GARANTICEN LA ACCESIBILIDAD EN EL ENTORNO URBANO Y LAS EDIFICACIONES

79/2022 IL – DDLCN
NBNC_PRO_3056/22_08

I. INTRODUCCIÓN.

1. Antecedentes.

Por la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura se solicita informe de legalidad sobre el protocolo entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, y la Asociación de Municipios Vascos EUDEL para elaboración y actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y las edificaciones.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Borrador del protocolo
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.
- ✓ Memoria técnica justificativa.
- ✓ Informe jurídico departamental.

2. Preceptividad del informe de legalidad y título de intervención.

De forma preliminar al desarrollo del presente informe, ha de aclararse que, en la medida en que el protocolo objeto de informe se pretende suscribir, como veremos, con una entidad constituida bajo una forma privada de personificación (EUDEL) y no con "Otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas" en el sentido del artículo 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en este caso no resulta preceptiva la emisión de informe de legalidad por los servicios jurídicos centrales de Gobierno vasco. Y ello, porque el convenio o protocolo se encontraría expresamente exceptuado de dicho informe, en virtud de lo preceptuado en la letra a) del apartado 6 del citado artículo 13, conforme al cual: *"se exceptúa, así mismo, la preceptividad de emisión de dicho Informe de legalidad del Servicio Jurídico Central en los proyectos de Convenio a celebrar con: a) Particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación, incluidas las Sociedades Mercantiles con participación pública"*.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



Cierto es que el hecho de que dicho apartado 6 se refiera sólo a los “convenios” y no haga mención explícita a los “protocolos”, unido al literal del apartado 2 del artículo 13 (conforme al cual “En todo caso será preceptivo, con anterioridad a su suscripción, el informe de legalidad del Servicio Jurídico Central cuando se trate de protocolos generales, memorandos de entendimiento o acuerdos sin contenido normativo que deban ser aprobados por el Gobierno Vasco o ratificados o remitidos a éste para su conocimiento”) ha podido llamar a confusión, y arrojar dudas sobre la aplicabilidad de dicha excepción a los convenios.

Particularmente, en la medida en que, al contrario de lo que sucedía con el artículo 6.4 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la neta distinción que el artículo 47 realiza entre convenios y protocolos parecía apuntar a que las referencias del artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco a los convenios no podían ser aplicables a los protocolos salvo cuando se hiciera expresa referencia a estos últimos. Lo cual, no sólo era contrario al espíritu del artículo 13, que (a la hora de elevar a rango legal y trasladar al Decreto el contenido del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995 relativo a las disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del Informe de Control de Legalidad por la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico y del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996 sobre las normas por la que se determinan los Convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos) pretendía ser aplicable, en toda su extensión, a todos los acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco.

Sino que, además, una vez aprobada la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, vuelve a cobrar sentido (como lo tenían los dos Acuerdos de Consejo de Gobierno mentados bajo la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), en la medida en que el artículo 33.3 de la indica que, a los efectos de los acuerdos suscritos por las administraciones vascas a los que vincula dicha Ley *“los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán protocolos generales”*.

En todo caso, a fin de colaborar con el Departamento solicitante, y de despejar cualquier duda sobre el procedimiento de elaboración y sobre la misma preceptividad del presente informe, se procede a emitir el mismo, 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 los artículos 7.1.c), 9 y 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, 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.c) 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 protocolo que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, y la Asociación de Municipios Vascos EUDEL tiene como objeto las ayudas para la elaboración y actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y las edificaciones.

2.- Cobertura competencial y fundamento del protocolo.

2.1 Competencia del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y de los Ayuntamientos y administraciones locales.

El título competencial sobre el que se asienta en el presente caso la intervención del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, se contiene en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía en relación con la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, que se promulgó en el desarrollo y ejecución de las competencias exclusivas atribuidas estatutariamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materias tales como la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda o el transporte.

Dicha Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, en su artículo 13.1 relativo a *"Promoción de la accesibilidad"* establece que *"para garantizar y promover la accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificios, transportes y sistemas de información y comunicación ya existentes, de titularidad, uso o servicio público, el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos y demás entidades públicas elaborarán programas cuatrienales para la promoción de la accesibilidad"*.

Asimismo, la Ley 20/1997 en el apartado 1 del artículo 14 relativo a *"Medidas financieras"* establece que *"el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos impulsarán, en el desarrollo y ejecución de sus competencias respectivas, la adopción de las medidas de fomento necesarias para la promoción de la accesibilidad"* y en su apartado 2 que, en los programas subvencionales específicos para esta materia, las Administraciones públicas podrán estipular como prioritarias las siguientes actuaciones *"a) Las obras que tengan por objeto la adaptación a las condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos y los espacios públicos, la edificación, el transporte y los sistemas de comunicación existentes"*.

Por su parte, el artículo 1.2 del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, señala lo siguiente: *"2.- Mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, se determinarán las medidas financieras de dichas actuaciones de rehabilitación, así como la regulación de las subvenciones para la elaboración de planes de accesibilidad y ejecución de obras de mejora y adquisición de equipamiento para garantizar la accesibilidad en el entorno urbano y las edificaciones, y las ayudas en Áreas Degradadas para reurbanización y edificación"*.

A su vez, el artículo 41.3 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, señala que *"las administraciones públicas competentes, y en especial las entidades locales, por sí o asociadas y con la colaboración del Gobierno Vasco y las diputaciones forales, impulsarán el fomento de la rehabilitación, renovación y revitalización del patrimonio edificado, a fin de hacer posible la"*

satisfacción del derecho a disfrutar de una vivienda por parte de la ciudadanía en condiciones de habitabilidad, funcionalidad, eficiencia energética, accesibilidad y seguridad adecuadas”.

Conforme al artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones *“1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.*

Y en cumplimiento de este último precepto, se dictó el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes 2021-2024 que fue aprobado mediante Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de 2 de junio de 2021.

La competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en las funciones encomendadas al mismo por el artículo 11.1.f) 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, en el que asigna al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes la competencia en materia de Promoción de la accesibilidad.

Dicha competencia genérica se concreta en las funciones atribuidas a la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura en virtud de lo determinado en el artículo 12.1.f) y 12.2.t) en relación con el artículo 8.1.c) y d) del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, en el que, en materia de promoción de la accesibilidad en la edificación y el entorno urbano, se le atribuye competencia para negociar, elaborar y tramitar los convenios, protocolos generales y otros instrumentos de cooperación con otras administraciones y proponer la articulación de subvenciones.

En relación a la firma del acto, el artículo 62 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que *“los Protocolos Generales y los Convenios con particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación podrán ser firmados por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad o la competencia en la materia objeto del convenio”.*

Por su parte, el artículo 4.2.c) del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, establece que le corresponde al Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes *“la autorización de los convenios y protocolos generales, en materias propias del Departamento, que se encuentren excluidos de la previa autorización por el Consejo de Gobierno, así como la suscripción de los mismos”.*

2.2 Competencias y naturaleza jurídica de EUDEL.

Como hemos visto, tanto la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad (en su artículo 14) como Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en su artículo 41) expresamente ordenan a los Ayuntamientos de Euskadi impulsar el fomento de la accesibilidad, imponiéndoles *“la adopción de las medidas de fomento necesarias”* lo que habrán de llevar a cabo *“por sí o*

asociadas y con la colaboración del Gobierno Vasco” y “en el desarrollo y ejecución de sus competencias respectivas”.

En tal sentido, está fuera de toda duda que los municipios asociados en torno a EUDEL tienen competencias en la materia objeto del convenio, entre otros en virtud del título competencial de las Entidades que integran la Administración Local que se asienta en el artículo 17 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en el que se establece que es competencia propia de los municipios la ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística, título en el que deben entenderse subsumidas las referencias anteriores.

Ahora bien EUDEL, como tal, no es una Administración Pública, ni su personalidad jurídica puede confundirse con la de los municipios que en el dicha asociación se integran.

EUDEL se constituye en una Asociación de Municipios Vascos, acogida a la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, y está formada por todos los municipios que se adhieran voluntariamente para la consecución de los fines previstos en sus Estatutos aprobados en la Asamblea General de 15 de abril de 2016.

En tal sentido, conviene aclarar que EUDEL, por sí misma, carece de competencias propias en el sentido que se les reconocen a las Administraciones públicas y, aunque pueda conceder ayudas económicas en la medida en que las mismas o la materia sobre la que versen se encuentren comprendidas en su objeto social, no puede conceder subvenciones de naturaleza pública en sentido estricto. Y, sin perjuicio, también, de que pueda llegar a acuerdos respecto a subvenciones a otorgar por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes o respecto al fomento entre los municipios asociados del otorgamiento de las mismas, tampoco tiene competencia alguna ni sobre unas ni sobre las otras.

Lo que, como veremos, no es óbice para que pueda alcanzar acuerdos en cuanto a fomentar cualquier línea de actuación u orientación en tal sentido, en sus relaciones con uno y otros. Y, especialmente, en la medida en que dichos acuerdos, como es el caso, se muevan en el ámbito de las *meras declaraciones de intención de contenido general* o de la simple expresión de la *voluntad de las partes suscriptoras para actuar con un objetivo común* que no llegan a suponer, en ningún caso, *la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles*.

3.- Naturaleza jurídica del protocolo.

Tal y como venimos expresando, el Proyecto de Protocolo presentado no tiene carácter de Convenio, al tratarse de un documento que recoge declaraciones de intenciones tal y como se infiere de su propio clausulado, en el que se utilizan expresiones como “muestran su voluntad” o “muestran su conformidad”, pero en el que no existen compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Así, el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que *“en todo caso, no tienen la consideración de Convenios los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comportan meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles”.*

En el mismo sentido, el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que *“no tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles”*.

Y el artículo 33.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco indica que *“los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán protocolos generales”*.

En consecuencia, nos encontramos ante un acuerdo sin contenido jurídico exigible al no estar propiamente ante un convenio de colaboración de los previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ni en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, ni en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

4.- Contenido del protocolo.

Aclarada la naturaleza del Protocolo General, procede entrar a analizar el fondo del mismo, remitiéndonos al informe jurídico departamental en todo lo que no se detalle en este apartado.

En tal sentido, y por las razones ya expresadas, consideramos que este protocolo no es la vía para cumplir el objetivo manifestado en la memoria justificativa (proceder a dar base legal a ayudas condicionadas) en tanto que EUDEL carece de competencias propias para aprobar, ni puede limitar (o, correlativamente, “posibilitar”) la determinación de las ayudas del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

En la cláusula primera del Proyecto de Protocolo se establece que el mismo se suscribe para posibilitar un programa de ayudas por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

“PRIMERA: El objeto del presente Protocolo General es fijar un marco general de colaboración entre el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y la Asociación de Municipios Vascos EUDEL para posibilitar, durante la vigencia del mismo, un programa de ayudas por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a fin de financiar la elaboración de planes de accesibilidad y obras para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y en las edificaciones”.

Sin embargo, en los términos redactados, el protocolo objeto de análisis no puede ser la vía que permita validar el carácter condicionado de la financiación de los municipios y demás entidades locales vascas para la elaboración y actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y las edificaciones. Máxime, cuando mediante informe emitido por la Oficina de Control Económico en el expediente de Tramitagune AAAA_ORD_AY_2090/21-08 ya se concluyó la imposibilidad de financiación autonómica condicionada en esta materia, dado que se trata de una competencia propia de las mismas que cuenta con su correspondiente financiación incondicionada.

En efecto, el artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, artículo al que hace referencia expresa la parte expositiva del proyecto de convenio, establece como regla general el carácter incondicionado de la financiación de los municipios y demás entidades locales vascas.

Ciertamente, ese mismo artículo establece que, con carácter excepcional, a través en este caso de una política subvencional específica de las instituciones autonómicas, se pueden establecer mecanismos de financiación condicionada, si se ajustan a determinados principios (principio de participación de las entidades locales; principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y principios de eficiencia y eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos). Sin embargo, y sin perjuicio de que ello pueda hacerse antes de su suscripción, a la fecha de elaboración del presente informe en este caso no se acredita el cumplimiento de la excepcionalidad exigida para posibilitar el establecimiento de mecanismos de financiación condicionada que permitan concluir de forma distinta a lo ya expuesto en el informe de la Oficina de Control Económico.

Dicha excepcionalidad se debiera haber justificado debidamente aportando los motivos por los que se considerara imprescindible acudir a la financiación condicionada.

A modo de ejemplo, se trae a colación la Resolución de 2 de mayo de 2019, del Director General de SPRI – Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial, por la que se procede a la aprobación, publicación y convocatoria de las bases reguladoras del Programa de Ayudas «Plan Renove en Polígonos Industriales – Urbanización» 2019 (BOPV nº 90 de 15 de mayo de 2019), basando dichas ayudas en el carácter excepcional previsto en el artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Del contenido de dicha resolución se desprende la necesidad de justificar la financiación condicionada de las ayudas en el supuesto excepcional previsto en el artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi:

“De esta forma, y con objeto de ir trabajando en el impulso y desarrollo de la estrategia citada, parece oportuno desde la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través de SPRI, como entidad dependiente del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, departamento competente a su vez en materia de promoción económica y ordenación industrial, impulsar un política de ayudas específica y excepcional, al amparo del artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi y siguiendo los requisitos convencionales por esta norma exigidos. Una línea de inversión pública, que impulse e incentive actuaciones puntuales, acotadas y finalistas en estos espacios de actividad económica con un triple objetivo:

– Resolver problemáticas específicas para adaptarlos mejor a las empresas instaladas y a aquellas que se quieran instalar, con el objetivo de conseguir la mejora cualitativa de estos espacios e incrementar su atractivo, posibilitando su puesta en valor.

– Trasladar al suelo industrial las políticas activas de rehabilitación que se están desplegando en tejidos urbanos.

– Impulsar el asociacionismo empresarial y la colaboración entre la Administración y las empresas en la gestión y mejora de las áreas de actividad económica.

Asimismo, en esta segunda convocatoria del «Plan Renove en Polígonos Industriales – Urbanización», se pretende ofrecer una línea específica de ayuda, así como actuaciones subvencionables añadidas a las áreas de actividad económica situadas en municipios incluidos en el denominado «Plan de Choque 2018-2019 para el desarrollo socioeconómico de Euzkerraldea,

Meatzaldea y Oarsoaldea», que pretende atender de manera de manera específica las necesidades de 17 municipios de Bizkaia y Gipuzkoa, dada su posición, objetivamente más desfavorecida respecto al resto del Territorio.

En definitiva, este Programa quiere impulsar el establecimiento de una línea de subvención para ayuntamientos y otras administraciones locales, comunidades de propietarios, asociaciones de empresarios, empresas individuales y en colaboración, vinculados y/o ubicados en un polígono industrial o área de actividad económica, para la elaboración de diagnósticos, proyecto y ejecución de mejoras y rehabilitación de las citadas áreas. Esta actuación se enmarca en un panorama de cierta excepcionalidad, en el sentido señalado por el artículo 111 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi citada, y sin vocación de continuidad más que la plurianualidad a la que oblique esta convocatoria, con objeto de, en el sentido indicado, revertir una situación de deterioro de las áreas industriales y económicas de Euskadi. En este sentido, constatar la voluntad por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi de trabajar en el sentido descrito para que, una vez cumplidos los objetivos señalados, y puestas las bases para un nuevo modelos de gestión y mantenimiento de áreas industriales, sean las empresas y la Administración local, las que dediquen los esfuerzos precisos para un correcto funcionamiento y conservación de dichos espacios, garantizando su perdurabilidad en el tiempo, manteniendo su atractivo para las empresas existentes, así como para los nuevos proyectos que seamos, entre todos los actores implicados, capaces de crear y/o atraer”.

En el presente caso, en lugar de la excepcionalidad y del carácter puntual o temporalmente limitado de la intervención, se argumenta el histórico de subvenciones realizadas anualmente con el mismo objeto (lo que precisamente es contrario a la excepcionalidad prevista en el artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi).

Asimismo, en la cláusula quinta del convenio se apuesta por la naturaleza plurianual de las ayudas. Lo que, aunque pudiera ser admisible si (como en el ejemplo anterior) se enmarcara en un contexto acotado y de una duración limitada, si se afirma con carácter general y fuera de esos límites, o con una vocación de permanencia o normalidad, pudiera parecer que contraría la misma excepcionalidad que pudiera dar cobertura a esa financiación condicionada y que es exigida siempre para un fin concreto.

Por otro lado, la política subvencional del Departamento ya viene establecida en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes 2021-2024, que fue aprobado mediante Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de 2 de junio de 2021, en cumplimiento del artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones.

Sin que, como venimos diciendo, EUDEL pueda comprometer la voluntad de las administraciones competentes, sean esta la Administración General de la Comunidad Autónoma representada por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes o sean estas las administraciones municipales correspondientes, por mucho que las mismas se encuentren asociadas en el seno de EUDEL.

Lógicamente, los compromisos que se puedan adquirir en ese sentido, vinculan únicamente (y, en todo caso, únicamente en un plano político y jurídicamente no exigible, conforme a la naturaleza del instrumento empleado) a la administración signataria y competente, que no es otra que la Administración General de la Comunidad Autónoma representada por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Mientras que, por su parte, EUDEL no puede vincular a las administraciones municipales correspondientes, por lo que sus compromisos

únicamente pueden limitarse a promover, entre sus asociados, las ideas, políticas subvencionales y orientaciones interpretativas a las que el protocolo se refiere.

Sólo en ese sentido y con ese limitado alcance pueden entenderse las siguientes cláusulas, a las que aludimos a modo de ejemplo:

-Cláusula segunda: *“El Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y la Asociación de Municipios Vascos EUDEL muestran su voluntad de hacer evolucionar los mecanismos tradicionales de financiación condicionada a una política subvencional específica a favor de los Ayuntamientos en materia de accesibilidad con las características siguientes que garantiza la Ley de Instituciones Locales (LILE)”*.

-Cláusula tercera: *“Las partes muestran su voluntad de que los Ayuntamientos participen en el programa de ayudas financiar la elaboración de planes de accesibilidad y obras para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y en las edificaciones que se diseñe en el futuro”*.

-Cláusula cuarta: *“Las partes muestran su conformidad para que se procure una mayor información a los Ayuntamientos sobre los importes del programa para cada ejercicio anual y la duración de esta provisión”*.

-Cláusula quinta: *“Las partes muestran su voluntad para que la orden de subvenciones que apoye este Programa de subvenciones facilite la gestión económica municipal; apostando por la naturaleza plurianual de las ayudas e incluyendo la definición de los criterios de valoración y/o adjudicación para que los recursos disponibles puedan ser valorados por los Ayuntamientos conforme sus planes de actuación municipal y sus prioridades”*.

Los Protocolos Generales constituyen un acuerdo de voluntades entre las partes, realizado con una finalidad o interés común, y que, en la medida en que responde a un carácter bilateral con respecto a la adopción de compromisos, ha de basarse en mínima reciprocidad y proporcionalidad, aun y cuando no deba necesariamente darse una estricta igualdad o equivalencia entre los compromisos adquiridos.

Es por ello que, teniendo en cuenta la diferente posición en la que se encuentran las dos partes que proyectan suscribir el protocolo y que su suscripción no valida la concesión de ayudas condicionadas, y dado por tanto el limitado alcance que la firma del presente protocolo puede tener, creemos procedente -al igual que el informe jurídico departamental- someter a la consideración del departamento solicitante de este informe la posibilidad de desistir en su tramitación en los términos propuestos. Y ello, en atención a los principios generales de eficacia y eficiencia que la Administración está obligada a tener en cuenta, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En todo caso, si a pesar de lo que en tal sentido venimos a sugerir tanto en el informe jurídico departamental como en el presente informe de legalidad, se continuara con la tramitación de este expediente, se deben realizar las consideraciones previstas en los siguientes tres apartados de este informe.

5.- Normas técnicas del protocolo.

Para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos al informe jurídico departamental en todo lo referido a las consideraciones de técnica jurídica.

Manifiestar que el Protocolo General, a pesar de no ser propiamente un convenio en los términos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su parte dispositiva sí incluye las principales materias que para la formalización de los convenios exige el artículo 49 y 50 de dicha Ley.

En tal sentido, sus cláusulas regulan el objeto del Protocolo, compromiso de las partes, financiación, comisión mixta de seguimiento del mismo, duración, naturaleza y su régimen jurídico en sede judicial.

En particular, respecto a este último aspecto, al que atiende la cláusula novena al remitir a la jurisdicción contencioso administrativa “todas las cuestiones que puedan surgir en torno a su interpretación, aplicación, ejecución y efectos” en relación con el protocolo, debe subrayarse el limitado alcance de la posible intervención jurisdiccional, más propia de los convenios en sentido estricto. Y ello, en la medida en que, en virtud de la naturaleza del instrumento empleado, un protocolo, no se formalizan compromisos jurídicos concretos y exigibles que puedan reclamarse ante la jurisdicción.

Además, en el texto se incluyen las cláusulas que regulan expresamente el régimen de vigencia, prórroga, denuncia y resolución que se exigen en el artículo 56.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En tal sentido, el borrador de convenio consta de título, parte expositiva y once cláusulas.

En el título se identifica a las partes y al objeto del Protocolo.

En la parte expositiva se citan los títulos competenciales que habilitan a cada una de las partes para suscribir el protocolo, se hace referencia al artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en relación a los supuestos excepcionales en los que pueden establecerse mecanismos de financiación condicionada) y se relaciona la normativa en la que se basa el fomento de la accesibilidad y en la que se han basado anteriores convocatorias de ayudas en esta materia.

En definitiva, en la parte expositiva se determina la concreta voluntad de las partes en estos términos: *“es voluntad de las partes firmantes que se sigan financiando por el Gobierno Vasco las ayudas para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora”*.

En relación a las cláusulas, se acoge todo lo referido en el informe jurídico departamental, reiterando la necesidad de justificar la excepcionalidad a la que refiere el artículo 111 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Por otro lado, respecto de las declaraciones de intenciones que ambas partes (y, particularmente, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, en cuanto única de las dos realmente competente al efecto) vienen a realizar en relación a las subvenciones de dicho departamento, en tanto el mismo no sea modificado, ha de recordarse que el Departamento

suscribiente está vinculado y debe estar en dicha materia a lo previsto en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes 2021-2024, que fue aprobado mediante Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de 2 de junio de 2021.

En todo caso, entendemos acertado el cambio requerido en el informe jurídico en relación a modificar la cláusula octava atendiendo a que EUDEL no es una Administración.

6.- Informe de la Oficina de Control Económico.

De continuar con la tramitación de este expediente, el mismo deberá ser objeto de control económico-fiscal por parte de la Oficina de Control Económico a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 y siguientes del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Conforme a dicha norma, la fiscalización de la actividad económica de la Administración General, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones que le sean aplicables, se articulará mediante el control económico-fiscal, el cual, entre otras, comprenderá la fiscalización previa de las propuestas de acuerdo de contenido económico directo cuya autorización y aprobación compete al Consejo de Gobierno o cuyo conocimiento le corresponda, como ocurre en el presente caso.

7.- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

En el expediente se incluye la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

Si bien no es necesario que el Protocolo General sea autorizado por el Consejo de Gobierno, sí se le deberá comunicar en virtud de lo dispuesto en el art. 55.3 del citado Decreto 144/2017, al indicar que compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales.

No obstante, conforme al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, se debe incluir la versión en euskera.

En relación a la propuesta, procede modificar la redacción de la primera cláusula del acuerdo por el que se da por comunicada la suscripción del protocolo, toda vez que no se está ante una *"prórroga del convenio de colaboración"*, sino ante la suscripción de un nuevo protocolo.

Por último, cabe recordar que conforme al artículo 63.1.d) del Decreto 144/2017, el Protocolo General podrá en todo caso ser firmado una vez se haya completado su tramitación e informado al Consejo de Gobierno.

III. CONCLUSIÓN.

De conformidad con lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones expresadas en el cuerpo del presente dictamen (y, particularmente, en relación al limitado alcance del mismo), no se aprecian tachas de legalidad en relación con el protocolo entre la Administración General de la Comunidad

Autónoma del País Vasco, Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, y la Asociación de Municipios Vascos EUDEL para elaboración y actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y las edificaciones.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

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