



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO SOBRE LA ADENDA DE MODIFICACIÓN AL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL PAÍS VASCO, A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO, COMERCIO Y CONSUMO Y EL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN DESTINO (PSTD) EN DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN, CORRESPONDIENTE AL PLAN TERRITORIAL DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN DESTINO DE EUSKADI 2021, ENMARCADO EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, FINANCIADO POR FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA-NEXT GENERATION EU.**

---

106/2023 IL - DDLCN  
NBNC\_CCO\_1830/22\_12

## **I. INTRODUCCIÓN**

Por el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo se solicita informe de legalidad en relación con la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de referencia y sobre la Adenda al Convenio de colaboración suscrito el 8 de julio de 2022 entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino de Donostia-San Sebastián, incluido en el Plan de Sostenibilidad Turística en Destino de Euskadi 2021.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- La solicitud, de fecha 26 de julio de 2023, del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, de modificación del convenio.
- Acta, de fecha 17 de julio de 2023, de la 2ª sesión de la comisión de seguimiento del convenio entre la Administración General del País Vasco, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián por el que se acuerda de manera unánime la modificación del mismo, a la espera de la aprobación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
- Acta de fecha 28 de julio de 2023, de la segunda sesión de la comisión de seguimiento bilateral entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de España y el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco, relativa al plan territorial de sostenibilidad turística en destino de Euskadi 2021 en la cual se consideran apropiados los cambios planteados y se acuerda aprobarlos.
- Memoria de la Directora de Turismo justificativa de la oportunidad de suscripción de la adenda para modificar el convenio de referencia.
- Propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción de la modificación.
- El proyecto de adenda de modificación al convenio de 8 de julio de 2022.
- Informe jurídico departamental.

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 los artículos 7.1.c), 9 y 13.1.b) 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, con 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 y el artículo 32.1 de la

Ley 15/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023.

## II. LEGALIDAD.

### 1.- Análisis formal

De conformidad con el artículo 32.1 de la Ley 15/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023, cuando se trate de proyectos de convenio o de otros instrumentos jurídicos por medio de los cuales se instrumenten las transferencias y aportaciones de la Administración del Estado o de la Unión Europea derivadas de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, solo requerirán en su tramitación informe del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y de la Oficina de Control Económico.

Por consiguiente, el Departamento proponente de la iniciativa ha remitido la documentación necesaria para la justificación de la propuesta de acuerdo, cumpliendo los requisitos formales necesarios para la tramitación de la misma y para la emisión del informe de legalidad, por lo que no se aprecia tacha de legalidad alguna desde esta perspectiva formal.

### 2.- Análisis material

#### 2.1. Competencia

El título competencia material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la Administración General de Euskadi, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, se contiene en el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre.

Por otra parte, la doctrina constitucional, desarrollada en numerosas Sentencias (SSTC [39/1982](#), de 30 de junio; [179/1985](#), de 19 de diciembre y

[146/1986](#), de 25 de noviembre) y codificada en la STC [13/1992](#), de 6 de febrero, considera que la actividad subvencional no constituye en sí misma un título competencial autónomo ni para el Estado ni para las Comunidades Autónomas. Es, por el contrario, según dicha doctrina, una atribución de naturaleza instrumental, que podrán ejercer las distintas Administraciones públicas en la medida en que incida en los ámbitos materiales en que dispongan de título habilitante de naturaleza competencial.

Esa doctrina constitucional se complementa con otra idea. El poder de gasto del Estado, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución fija. Ahora bien, aunque la soberanía financiera del Estado le permite asignar fondos a cualquier finalidad, la competencia para regular y gestionar las ayudas públicas así acordadas será de quien ostente la competencia sobre la materia en que recae la subvención.

Finalmente, las comunidades autónomas son competentes para establecer el régimen jurídico y las reglas procedimentales aplicables a las subvenciones y las ayudas públicas acordadas por las mismas en materias de su exclusiva competencia, así como respecto a las fases procedimentales de las subvenciones acordadas por el Estado cuya gestión se les encomiende, de acuerdo con lo apuntado en el apartado anterior.

La competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en el artículo 15 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 la actuación de los mismos, que atribuye a dicho Departamento el área de actuación de turismo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 8.1 del Decreto 13/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo corresponde a la Dirección de Turismo y Hostelería: c) Gestionar la ordenación de los recursos turísticos e)

Planificar, gestionar y supervisar las ayudas sectoriales ñ) Impulsar acciones de promoción turística.

## **2.2. Marco normativo.**

Consideramos que el marco normativo en el que se firmó el convenio de 8 de julio de 2022 está suficientemente explicitado en la memoria justificativa de la adenda de modificación al convenio entre la Administración General del País Vasco, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la Ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino PSTD de Donostia-San Sebastián correspondiente al Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destino de Euskadi 2021, enmarcado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU firmada por la Directora de Turismo y Hostelería. Por lo cual, nos remitimos a dicho documento en cuanto a ese extremo.

## **2.3 Objeto y finalidad del Acuerdo.**

El Convenio de colaboración suscrito el 8 de julio de 2022 entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, relativo al plan territorial de sostenibilidad turística en destino Euskadi 2021, se enmarca en el plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU y se ha publicado su extracto mediante Resolución 78/2022, de 29 de agosto, del Director de la Secretaría de Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de las ayudas o subvenciones directas concedidas por el Consejo de Gobierno durante el primer semestre de 2022.(BOPV de 9 de septiembre de 2022).

Se trata por ello ahora de aprobar la adenda, que tiene como objeto la modificación, a instancia del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián del citado convenio; concretamente de algunas de las actuaciones que conforman

el Plan. Ya que, durante la ejecución del mismo, en el desarrollo de algunas actuaciones de los ejes 1 y 2, han surgido diversas circunstancias que impiden o dificultan gravemente la realización de las mismas

En la memoria justificativa, que consta en el expediente, se motiva la necesidad de suscribir la Adenda, indicando que el objetivo es permitir suprimir las subactuaciones que se describen en el eje 1 y en el eje 2 y destinar la ayuda concedida a la puesta en valor del Camino de Santiago de la Costa, mediante una acera entre el casco urbano y el camping de Igeldo en el camino de Santiago, tramo en el que actualmente se carece. Añadiendo que estas modificaciones no conllevan alteración alguna del presupuesto total original del Plan de Sostenibilidad Turística de Donostia-San Sebastián, sino que propone una nueva redistribución del mismo presupuesto entre los ejes.

#### **2.4 Análisis del contenido del acuerdo**

La propuesta de acuerdo consta de título, parte expositiva o manifestaciones preliminares, y dos acuerdos. En el primero se autoriza la suscripción de la adenda de modificación al convenio firmado entre la Administración General del País Vasco, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián; y, mediante el segundo acuerdo, se autoriza al Consejero de Turismo, Comercio y Consumo para prestar el consentimiento en nombre de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y para suscribir la referida adenda de modificación del convenio entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, que figura como Anexo al acuerdo. En este sentido, con arreglo al artículo 62 del Decreto 144/2017, 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. Por lo que la autorización proyectada es correcta y necesaria.

## 2.5.- Contenido de la Adenda al Convenio.

En cuanto al contenido del Convenio suscrito el 8 de julio de 2022, se aclara que el presente informe se limita a analizar la Adenda propuesta. Nos remitimos por ello al informe de legalidad emitido al efecto y a las observaciones realizadas en el mismo, en cuanto al resto del convenio.

El borrador de Adenda consta de una parte expositiva en la que se recoge la capacidad de las partes firmantes, nueve exponendos y una cláusula de acuerdo. La Adenda dispone del contenido mínimo necesario, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el artículo 33.4 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. Ello, teniendo en cuenta que comprende los sujetos firmantes, su capacidad jurídica, competencia y el objeto de la Adenda, estando para el resto de contenido a lo dispuesto en el Convenio de 8 de julio de 2022.

En concreto, el sexto exponendo justifica el motivo de la Adenda, indicando que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, en fecha 26 de julio de 2023, mediante solicitud motivada, solicitó el traspaso de cuantía entre actuaciones de diferentes ejes de los que conforman el Plan, ya que, como ya hemos dicho, durante la ejecución del mismo, en el desarrollo de algunas actuaciones de los ejes 1 y 2, han surgido diversas circunstancias que impiden o dificultan gravemente la realización de las mismas. Concretamente solicitó el traspaso de fondos desde el eje 2 al eje 1.

La nueva distribución de los fondos entre las actuaciones propuestas mantiene la inversión mínima en los ejes que recoge la convocatoria, y respetan, y mejoran, la contribución climática.

En la cláusula primera se establece que el objeto de la Adenda es la modificación del apartado 1 de la cláusula 4.1 del convenio firmado entre

ambas partes en fecha 8 de julio de 2022, sin que suponga modificación del presupuesto total asignado de 4.400.000 de euros, manteniendo la inversión mínima por ejes y la contribución al etiquetado climático.

A la descripción del objeto, realizada en esa cláusula primera, se propone adicionar la redacción definitiva y completa de la cláusula primera del Convenio modificada, para mayor claridad.

Se echa de menos alguna referencia a las estipulaciones del convenio de 8 de julio de 2022, como pueden ser remisiones al resto de cláusulas y obligaciones del convenio.

Asimismo, en la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, y en el texto de la adenda que se incorpora a la Propuesta como anexo I, se observa un error. En la propuesta de acuerdo figura que el convenio se firmó el 6 de julio de 2022 y, en el anexo, el 8 de julio de 2022. Debería corregirse dicho error.

## **2.6.- Naturaleza jurídica de la Adenda al Convenio.**

La adenda se configura como un instrumento que se incorpora al convenio inicialmente suscrito, que tiene por objeto introducir modificaciones al clausulado o aquellas adiciones que sean adecuadas y motivadas por las circunstancias surgidas en la ejecución del mismo, en aras a la consecución del que fuere su objeto, siempre manteniendo su inicial estructura y finalidad. A tal efecto, el artículo 49.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que todo convenio debe incluir “g) El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes”.

En cumplimiento de dicho precepto, el Convenio de 8 de julio de 2022, aunque prevé una comisión de seguimiento para el control y resolución de cuantas cuestiones se susciten en torno a la interpretación y aplicación de la ejecución del convenio, como quiera que se pretende una modificación sustancial del mismo, con base a lo dispuesto en el artículo 49.9) de la Ley 39/2015, es necesaria la unanimidad de los firmantes.

Existe, en este caso, acuerdo unánime de los firmantes, puesto que, con fecha 28 de julio de 2023, tal y como consta en el informe jurídico, se convocó la comisión Bilateral de Seguimiento entre el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco y la Secretaría de Estado de Turismo (en adelante SETUR), constituyéndose válidamente y aprobando por unanimidad los siguientes cambios propuestos:

- En el Eje 1 supresión de las actuaciones “acondicionamiento del mirador turístico de Ulía” y “puesta en valor de servicios ecosistémicos en el entorno de Artikutza: obra de rehabilitación del edificio Ostatua para uso turístico y personal investigador”.
- En el eje 2 supresión de las actuaciones “rehabilitación en términos de eficiencia del hipódromo”
- Destinar los fondos que estaba previsto emplear en esas actuaciones en la intervención “puesta en valor del Camino de Santiago de la Costa: acera entre el casco urbano y el camping de Igueldo en el Camino de Santiago”.

Este acuerdo se produce en el marco de las relaciones interadministrativas a las que se refiere el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 143 establece, asimismo, que la formalización de relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios en los que

se formalice dicha cooperación y en los que se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes.

La Adenda sobre la que ahora se informa tiene como objetivo modificar con los cambios expuestos el convenio actualmente en vigor, el cual ya se presentaba como un convenio de naturaleza administrativa en su cláusula segunda y cuya naturaleza se mantiene intacta.

En consecuencia, como la Adenda se incluirá en el Convenio en vigor, ésta debe cumplir asimismo con los requisitos exigidos para estos convenios de colaboración regulados en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En relación al informe de legalidad, estamos ante una Adenda de un Convenio en vigor y no ante una reproducción de convenio vigente o que se celebre periódica o reiteradamente, por lo que no estamos ante la excepción a la preceptividad de emisión de informe recogida en el apartado 5 del artículo 13 del Decreto 144/2017.

Por último, y conforme con lo expuesto en el informe jurídico, este expediente 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 al mismo, 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 pruebas de acuerdo de contenido económico directo

o indirecto cuya autorización y aprobación compete al Consejo de Gobierno o cuyo conocimiento le corresponda, como sucede en el presente caso.

### **III. CONCLUSIÓN.**

Se informa favorablemente el borrador de la Adenda al Convenio de 8 de julio de 2022 indicada en el encabezamiento. 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.