



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 PROYECTO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN TIPO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LAS ENTIDADES LOCALES Y PÚBLICAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO SOSTENIBLE DE MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LOS BIENES DE INTERES CULTURAL DE USO TURÍSTICO, AFECTOS AL CAMINO DE SANTIAGO A SU PASO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, FINANCIADO POR FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA-NEXT GENERATION EU.

NBNC_CCO_547/23_12
13/2023 IL – DDLCN

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Servicios del departamento de Turismo, Comercio y Consumo se solicita informe de legalidad sobre la propuesta de convenio tipo entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y diferentes entidades locales para la ejecución del proyecto sostenible de mantenimiento y rehabilitación de los bienes de interés cultural de uso turístico, afectos al camino de Santiago a su paso por la comunidad autónoma del País Vasco, financiado por fondos de la Unión Europea-NEXT GENERATION EU.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Borrador del convenio tipo
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.
- ✓ Memoria económica y justificativa.
- ✓ Informe Jurídico departamental.
- ✓ Resolución por la que se concede una subvención a La Comunidad Autónoma del País Vasco al amparo del Real Decreto 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.f) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 7.1.c) y 9 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, así como en el artículo 32.1 de la Ley 15/2022, de 23 de diciembre,

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



por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. CONTROL DE 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** y de la Oficina de Control Económico.

Si bien el departamento proponente de la iniciativa ha remitido la documentación necesaria para la justificación de la propuesta de acuerdo, además del informe jurídico departamental, cumpliendo los requisitos formales necesarios para la tramitación de la misma y para la emisión del informe de legalidad.

Además de las especialidades derivadas de la tramitación de estos fondos, en el caso que nos ocupa debemos tener en cuenta que la administración general del País Vasco se conforma como una suerte de entidad colaboradora de las subvenciones directas establecidas mediante el RD 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia. Es decir, la administración general es en realidad el vehículo por el cual se canalizan las ayudas directas establecidas en el RD 1074/2021 a los beneficiarios reales de la subvención, que son las entidades locales que recibirán en última instancia estos fondos mediante la subvención también directa que se regulará en cada uno de los convenios a suscribir.

Debe analizarse también que no estamos informando un proyecto de convenio concreto sino un convenio tipo. El informe jurídico departamental analiza este hecho de manera certera al decir que podrían exceptuarse del informe de legalidad a los posteriores convenios que reproduzcan el contenido de este convenio tipo en atención al artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno vasco.

Ahora bien, no debe confundirse la aprobación y el informe de este convenio tipo con la aprobación de las diversas subvenciones directas que se pretenden articular. Es decir, la aprobación de las subvenciones directas que se pretendan articular deberán realizarse siguiendo los trámites y exigencias establecidas tanto en el artículo 49.7 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y el artículo 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Sin olvidar que la Circular nº 6/99, de 17 de diciembre, de la Oficina de Control Económico, determina el modo en el que han de tramitarse la concesión de las subvenciones nominativas y las directas. Esta circular requiere la elaboración de una propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno en la que se ha de recoger, la siguiente información:

- a) Definición precisa del objeto de la ayuda o subvención.*
- b) Partida presupuestaria a la que se imputa el gasto.*
- c) Órgano encargado de la gestión de la subvención.*
- d) Cuantía de la ayuda, incluyendo, en su caso, su importe máximo desglosado por conceptos.*
- e) Previsión y autorización, en su caso, de la suscripción de un concierto o convenio que instrumente la subvención.*
- f) Mención de que la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de ayudas o subvenciones otorgadas por otras Administraciones o entes públicos o privados y, en su caso, de cualesquiera otros ingresos o recursos para la misma finalidad, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, siempre que se salvaguarden los requisitos mínimos establecidos para ser beneficiario de la ayuda. En este sentido, deberá mencionarse la posibilidad de concurrencia con otras ayudas, subvenciones o recursos, o en su caso, la*

incompatibilidad con su percepción. En el caso de admitirse la compatibilidad, deberán establecerse necesariamente los límites o criterios para evitar la sobrefinanciación.

g) Plazos y forma de pago.

h) Plazos y forma de justificación por parte de la entidad beneficiaria del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la ayuda o subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

i) Régimen de garantías, cuando proceda.

j) Mención, en su caso, de las obligaciones concretas de la persona o entidad beneficiaria, sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 50.2, del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

k) En su caso, supuestos específicos en los que no sería exigible el abono de la subvención o procedería el reintegro, sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 53.1, letras a) a la e), del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.

De la misma manera en el apartado QUINTO de la mencionada circular establece que **“cuando el Acuerdo, Orden o Resolución de concesión establezcan que la subvención se instrumentará mediante un convenio o concierto, éste se incorporará, debidamente suscrito por el beneficiario y por el órgano competente o autorizado, al resto de la documentación necesaria para la tramitación del primer pago de la ayuda.”**

2.- Análisis material

2.1. Competencia.

El título competencial 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, tal y como dispone el informe jurídico departamental.

Sigue el informe: *“que 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.”

La competencia de cada uno de los firmantes por las entides locales que constan en el Anexo I de la Resolución por la que se concede una subvención a la Comunidad Autónoma Del País Vasco al amparo del Real Decreto 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, deberá ser analizada en cada uno de los convenios que se suscriba.

2.2 Marco normativo.

El Consejo Europeo aprobó, el 21 de junio de 2020, la creación del programa *Next Generation EU*, un instrumento de estímulo económico financiado por la Unión Europea, en respuesta a la crisis social y económica sin precedentes causada por el coronavirus, teniendo como objetivo responder de manera conjunta y coordinada y contribuir a reparar los daños causados por la pandemia.

Este nuevo instrumento permitía movilizar un gran volumen de inversión y, en ese contexto, se aprobó el 7 de octubre de 2020 el marco general del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que fue regulado en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En el marco de la iniciativa *Next Generation EU* se crea el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, mediante el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, que tiene como objetivo promover la cohesión económica, social y territorial de la UE.

En concreto, mediante este instrumento se pone a disposición de los 27 Estados miembros apoyo, a través de transferencias directas y préstamos, para incrementar las inversiones públicas y acometer reformas que contribuyan a la recuperación de la economía y el empleo y se orienten a abordar los principales retos económicos y sociales post COVID-19.

Dicho Reglamento incluye diferentes ámbitos de ejecución, estructurados en seis pilares (artículo 3), entre los que está la *“transición ecológica”*.

En cumplimiento del referido Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, en el que se establecía la necesidad de que cada Estado miembros elaborara sus planes de recuperación y resiliencia nacionales para alcanzar los objetivos establecidos, se aprobó el del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021.

En este contexto se aprueba el Real Decreto 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Atendiendo al artículo 2 de este Real Decreto, las subvenciones reguladas en el mismo se regirán por lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, salvo en lo que afecte a los principios de concurrencia y publicidad. Igualmente, será de aplicación el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y demás normativa tanto europea como nacional que sea de aplicación a la gestión, seguimiento, verificación, publicidad y control en el marco del Plan de Recuperación.

2.3 Naturaleza jurídica del convenio.

Como menciona la memoria justificativa obrante en el expediente, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha dado gran valor a la instrumentalización de estas subvenciones a través de convenios de colaboración a fin de agilizar las gestiones y actuaciones a realizar por las entidades beneficiarias, y mediante el cual se ha modificado diversos apartados de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP, para la agilización y simplificación de trámites a la hora de la preparación de dichos convenios.

El artículo 7.2 del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre establece que “los convenios se regirán por lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

El artículo 47 de la LRJSP define los convenios de la siguiente manera:

“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.

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.”

Además de lo mencionado, y en virtud del artículo 48, sobre requisitos de validez y eficacia de los convenios, de la LRJSP, cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

2.4 Análisis del contenido del Acuerdo.

Análisis material:

Antes de comenzar con el análisis del contenido del acuerdo, debe recordarse el artículo 49 de la LRJSP, que regula el contenido mínimo de los convenios. Según esta disposición, el contenido esencial deberá 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.”*

Por su parte la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en su artículo 33.4 regula un nuevo aspecto sobre el contenido de los convenios, sobre la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión. En el caso que nos ocupa la cláusula 10ª del convenio establece la constitución de una comisión paritaria de seguimiento.

Por su parte la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en su artículo 9 establece que todas las convocatorias, licitaciones, convenios y resto de instrumentos jurídicos, que se desarrollen en este ámbito, deberán contener tanto en su encabezamiento como en su cuerpo de desarrollo la siguiente referencia «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU».

Por su parte, de la lectura del acuerdo, y en atención a lo dispuesto en el artículo 33.4.g) de la Ley del Sector Público Vasco, se establece la posibilidad de extinción del convenio, pero no se establece la forma de determinar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

Observado lo anterior, el contenido del convenio se acomoda al contenido mínimo dispuesto en el artículo 49 de la LRJSP.

2.5 Análisis del contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Sobre la propuesta del acuerdo del Consejo de Gobierno debe llamarse la atención sobre el acuerdo cuarto del mismo. Según esta cláusula el órgano encargado de la gestión de la subvención será la Dirección de Turismo y Hostelería, quedando facultada la misma para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del convenio. Como ya hemos mencionado en el apartado I. sobre el análisis formal, la autorización de las subvenciones directas son competencia del Consejo de Gobierno en atención al artículo 49.7 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, y el acuerdo de por el cual se canalicen deberá acomodarse a lo dispuesto en la circular nº 6/99, de 17 de diciembre, de la Oficina de Control Económico. Por lo que necesariamente deberá la entidad proponente promover el necesario expediente para la autorización de las subvenciones directas por el Consejo de Gobierno para canalizar adecuadamente estas.

Por último, indicar que debe incluirse la versión en euskera la propuesta de acuerdo, conforme al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.

2.6 Suscripción de los convenios.

En este punto debe llamarse la atención de la necesidad de diferenciar la tramitación de los convenios a suscribir con las entidades locales previstas en el Anexo I de la resolución por la que se concede una subvención a La Comunidad Autónoma del País Vasco, de los convenios a formalizar con las Diputaciones Forales en este anexo previstas.

Sobre la autorización de la suscripción de los convenios el artículo 55 del Decreto 144/2017 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco

Artículo 55. – Competencia del Gobierno Vasco y régimen de tramitación.

1.– Compete 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:

- a) Los órganos constitucionales del Estado.
- 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.

Por su parte el artículo 59 sobre la comunicación al Parlamento Vasco establece:

1.– El órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento comunicará al Parlamento Vasco la autorización previa del Gobierno Vasco para la suscripción o la modificación de los Convenios vigentes con:

- a) Los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

...

2.– El órgano competente **en materia de Relaciones con el Parlamento trasladará al departamento proponente la decisión que adopte el Parlamento Vasco.**

El momento de la suscripción también difiere en ambos casos, puesto que en el caso de las entidades locales en virtud del artículo 63.a) los Convenios con los Territorios Históricos se suscribirán con posterioridad a su autorización por el Parlamento Vasco y los demás convenios que deba autorizar el Consejo de Gobierno se podrán suscribir tras su autorización.

III. CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta de acuerdo, al considerar que se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación.

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.