



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACION CON EL BORRADOR DE PROTOCOLO DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE EL DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA DEL GOBIERNO VASCO Y EUDEL - EUSKADIKO UDALEN ELKARTEA / ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS

57/2025 IL - DDLCN
NBNC_PRO_1195/25_09

I. INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes

La Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador del Protocolo de referencia.

Junto con la solicitud de informe obra una memoria justificativa de la Dirección que solicita el informe de legalidad, así como el borrador del protocolo general, el informe jurídico departamental y la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se comunica la suscripción del citado protocolo general.

2. Preceptividad del informe de legalidad y título de intervención

El objeto de este informe es el borrador de Protocolo General (en adelante el Protocolo) entre el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana y EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) por el que se realiza una serie de declaraciones, se asumen unos compromisos y se acuerdan unas modalidades de ejecución en el marco definido por el encarecimiento y la creciente escasez de vivienda, tanto pública como libre, en los pueblos y ciudades de Euskadi, a cuya escalada pretende ponerse freno con medidas a implementar por parte la Administración General de la CAE y de los municipios, como titulares de suelos urbanos y urbanizables, así como merced a la capacidad de estos últimos para la gestión urbanística de los mismos en sus respectivos territorios.

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



Se emite el presente informe 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 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que dice: “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”.

Debemos matizar, por ello, que es criterio de esta dirección que el apartado 2 del artículo 13 antes transcrito debe entenderse en relación con el resto del artículo 13, y con las excepciones que en mismo se establecen a la preceptividad de los informes de legalidad de los convenios (y habría que añadir, “y protocolos”). En tal sentido, el presente protocolo se incardinaría en la excepción prevista en el apartado 6.a de dicho artículo, que excepciona la preceptividad de los convenios a suscribir con “Particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación, incluidas las Sociedades Mercantiles con participación pública.”

Sin embargo, dado que se ha cursado una solicitud esoecífica, y que, aunque EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) es, por su naturaleza jurídica, una asociación con forma privada de personificación, no deja de ser representativa de otras administraciones públicas (municipios) en el sentido del apartado 1.b del mentado artículo 13, procedemos, con ánimo colaborativo, a emitir el presente informe.

Por lo demás, la competencia orgánica para la emisión del presente informe viene dada, además, por el artículo 9.1. i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo el artículo 13.1.a) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II. LEGALIDAD

1.- Objeto del Protocolo

El progresivo encarecimiento y la creciente escasez de vivienda, tanto pública como libre, en los pueblos y ciudades de Euskadi es una preocupación social y política de primer orden por las dificultades de gran parte de la ciudadanía vasca para acceder a una vivienda. Esta peligrosa tendencia se traduce en falta de oportunidades para la emancipación de los jóvenes, en riesgo añadido de que incremente la exclusión social, y en merma de oportunidades económicas para el conjunto del País. En este contexto, las instituciones vascas consideran y comparten el clima de confianza y un fuerte interés mutuo entre las Instituciones, en su deseo de dar respuesta a las preocupaciones de

la ciudadanía y reforzar la cooperación en los temas vinculados al incremento de la oferta de vivienda existente.

En tanto que está dentro de sus respectivas potestades hacerlo, con el objetivo de impulsar la movilización de suelos públicos en los municipios, las Instituciones:

1. Impulsan un compromiso interinstitucional con el objetivo de movilizar con carácter de urgencia el suelo público ya calificado para la construcción de vivienda protegida en los municipios vascos.
2. Promoverán la creación de una reserva estratégica de suelo para vivienda de promoción pública destinada al alquiler protegido.
3. Analizarán la posibilidad de modificar la actual legislación de Suelo y Urbanismo.
4. Agruparán a todas las administraciones intervinientes en la planificación y gestión del suelo bajo un trámite conjunto, de tal modo que se otorgue seguridad jurídica y mayor agilidad a los gestores del suelo.
5. Estudiarán conjuntamente la posibilidad de promocionar distintos tipos de vivienda protegida.
6. En aras al equilibrio territorial, el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana continuará desarrollando promociones de tamaño reducido en municipios pequeños y en entornos no urbanos, siempre y cuando se acredite una demanda suficiente en el registro Etxebide.

Así mismo, el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana y EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) asumen en el Protocolo de Cooperación Institucional una serie de compromisos y acuerdan unas modalidades de ejecución en el marco definido por el encarecimiento y la creciente escasez de vivienda, tanto pública como libre, en los pueblos y ciudades de Euskadi.

2.- Naturaleza jurídica del Protocolo

El Protocolo General es un instrumento de colaboración de naturaleza administrativa, de los previstos en el segundo párrafo del artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Y, en consecuencia, comporta una declaración de las intenciones de las partes de actuar con los objetivos comunes, de manera que no conlleva obligación legal ni compromisos jurídicos concretos exigibles para las partes firmantes.

En nuestro ordenamiento jurídico, los Protocolos no son más que una declaración de voluntad de cara a canalizar en un futuro los contenidos recogidos en el mismo, no siéndole de aplicación las normas que sobre los convenios se establecen en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

En este sentido, el artículo 47.1 de la LRJSP dispone que:

“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.

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.”

Así mismo, el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece lo siguiente:

“1. – A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, son Convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

2. – 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.”

Es, por tanto, el carácter vinculante lo que distingue a una declaración de intenciones del convenio. Este Protocolo que se informa, en cuanto incorpora meras declaraciones de intenciones sin contenido jurídico o normativo, no tiene el carácter de convenio, por lo que no son exigibles las reglas que establecen el artículo 47.1 la LRJSP y que reproduce el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En conclusión, en el presente caso el contenido de la propia propuesta evidencia que estamos ante una mera declaración de intenciones que adopta la denominación de Protocolo de Cooperación Institucional.

3. Competencia

Con respecto a la competencia en el Gobierno Vasco por razón de la materia, el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Euskadi la competencia exclusiva en materia de vivienda. El artículo 1 de la

Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, establece la obligación que corresponde a los poderes públicos de promover las medidas oportunas para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A su vez, le corresponden al Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, entre otras, las funciones y áreas de actuación relativas a *“vivienda, suelo y urbanización afectos a vivienda”*, tal y como señalan el artículo 13.1.d) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como el artículo 1.d) 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. Esas competencias son ejercidas por la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda.

Asimismo, de conformidad con el artículo 6.1.c) del 411/2024, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, les corresponde a las direcciones dentro de su ámbito competencial *“Negociar, elaborar y tramitar los convenios, protocolos generales y otros instrumentos de cooperación con otras administraciones y demás personas públicas o privadas en las materias propias de la Dirección, así como responsabilizarse de su ejecución, seguimiento y evaluación”*.

Finalmente, el artículo 3.2.d) 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, dispone que le corresponde al Consejero *“Autorizar 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”*.

En lo que respecta a la otra parte firmante del Protocolo, EUDEL se constituye en una asociación de municipios, 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 a la misma para la consecución de los fines previstos en sus Estatutos.

Ahora bien, conviene aclarar que EUDEL, como tal, no es una Administración Pública de carácter territorial, ni su personalidad jurídica puede confundirse con la de los municipios que en la misma se integran. Por consiguiente, EUDEL carece de competencias propias en el sentido que les son reconocidas a las Administraciones Públicas. Así, sin perjuicio de que pueda llegar a alcanzar acuerdos (declaraciones de intención, más bien) respecto a medidas de movilización del suelo público entre los municipios asociados, en realidad, carece de competencia material sobre las concretas actuaciones en las que aquellas se materializan, que atañen individualmente a cada municipio.

4. Tramitación

Por tanto, nos encontramos ante la tramitación de un Protocolo General y tal y como dispone el artículo 55.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales.

Por otra parte, así como la suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se debe realizar por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad, los Protocolos pueden 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 instrumento, tal y como dispone el artículo 62.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En cuanto a la tramitación ante el Consejo de Gobierno del instrumento que se informa, se requiere únicamente la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito, tal y como dispone el artículo 57.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

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 artículo 55.3 del citado Decreto 144/2017, al indicar que compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales, y sólo tras ser informado el Consejo de Gobierno de su contenido y finalidad, podrá ser firmado y entrar en vigor.

En consecuencia, y coincidente tanto con nuestro criterio como con el mantenido en el informe jurídico departamental, se ha incorporado al expediente un borrador de propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno.

A tener en consideración que la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno, conforme al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, debe incluir, también, la versión en euskera.

A su vez, la suscripción de los Protocolos Generales se debe realizar conforme al artículo 63 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que dispone que los Protocolos Generales pueden ser firmados una vez se haya completado su tramitación e informado a Consejo de Gobierno.

Por otra parte, se debe apuntar que, en la tramitación del expediente, se ha cumplido solo parcialmente con lo preceptuado en el artículo 13.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, dado que no se ha remitido el expediente completo de la iniciativa, en el que básicamente debe constar una memoria resumen con el siguiente contenido:

- a) Texto definitivo de la iniciativa objeto de Informe junto con el propio informe jurídico departamental.

b) Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta por el promotor de la iniciativa.

c) Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean emitidos por Órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones Públicas.

d) Consultas que puedan haberse formulado y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del texto objeto de informe.

Lo que, en la medida en que, con un entendimiento material y no formalista de la norma, no resulta en este caso óbice a la emisión del presente informe, en la medida en la que estimamos que contamos con todos los elementos necesarios para juzgar la adecuación del proyecto de protocolo al ordenamiento jurídico.

5. Contenido

El Protocolo analizado es un documento declarativo, que no conlleva incremento de gasto alguno, en ningún caso se puede considerar una disposición de carácter general, tal y como señala el artículo 12 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, ni un convenio, de acuerdo a las definiciones ya mencionadas del artículo 54 de ese mismo Decreto.

Se trata, por lo tanto, de una mera declaración de intenciones, en el ámbito de vivienda, de contenido general que expresa la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, no suponiendo la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

El Convenio analizado tiene una parte declarativa, una segunda de compromisos y una última de acuerdos de determinadas modalidades de ejecución. Entre las modalidades de ejecución se encuentra la creación de un Comité de Seguimiento, aunque se recoja de una forma un tanto abstracta.

Por lo demás, este informe se remite, en cuanto al contenido, al informe jurídico del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, para evitar reiteraciones

III. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, a juicio de quien suscribe, tomando en consideración las observaciones y advertencias contenidas en el cuerpo del informe, el Proyecto de Protocolo de cooperación institucional entre el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco y EUDEL-Euskadiko Udalen Elkarte/Asociación de Municipios Vascos- se adecúa al ordenamiento jurídico.

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