



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 A LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE AUTORIZA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN Y EL MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030; LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI , A TRAVÉS DE LA SECRETARIA GENERAL DE TRANSICIÓN SOCIAL Y AGENDA 2030, EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO, Y LA FUNDACIÓN BANCARIA BBK RELATIVO AL ESTABLECIMIENTO DE LA SEDE DEL SECRETARIADO DE LA COALICIÓN LOCAL 2030 EN BILBAO.

63/2023 IL – DDLCN
NBNC_CCO_3619/23_01

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Innovación Social de la Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030 se solicita informe de legalidad sobre la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio de colaboración interadministrativa entre la Administración General del Estado -a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030-; la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi -a través de la Secretaria General de Transición Social y Agenda 2030-, el Ayuntamiento de Bilbao y la fundación bancaria BBK, relativo al establecimiento de la sede del secretariado de la coalición local 2030 en Bilbao.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Memoria justificativa.
- ✓ Memoria económica
- ✓ Borrador del Convenio.
- ✓ Informe jurídico.
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.
- ✓ Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (BOE Núm. 33, de 8 de febrero de 2011).
- ✓ Acuerdo entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para su establecimiento en España (BOE, núm. 310, de 26 de diciembre de 2011).
- ✓ Acuerdo Administrativo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos relativo a las disposiciones

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



administrativas, financieras y programáticas del Secretariado de la Coalición Local 2030 en Bilbao. Acuerdo pendiente de firma.

- ✓ Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Reino de España y el programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

El presente informe se emite 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 el artículo 7.1.c), 9 y 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

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.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. CONTROL DE LEGALIDAD

1.- Objeto.

El Convenio que se pretende suscribir entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Ayuntamiento de Bilbao y la Fundación bancaria BBK tiene por objeto desarrollar los compromisos adquiridos por las partes que han sido recogidos en la propuesta de la candidatura de Bilbao para acoger la sede del Secretariado de la Coalición Local 2030.

La Coalición Local 2030 es la iniciativa de las Naciones Unidas sobre la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo Secretariado dirige y gestiona ONU Hábitat bajo la orientación estratégica del Comité Directivo de la Coalición Local 2030.

El objetivo de la Coalición Local 2030 es integrar la localización de los ODS en la labor de las Naciones Unidas, a todos los niveles, y ofrecer una plataforma para conectar a todas las partes interesadas que participan en la promoción de la aplicación local de los ODS.

La Coalición sirve de plataforma para el desarrollo de redes de gobiernos locales y regionales y sus asociaciones, gobiernos nacionales, empresas, organizaciones comunitarias y otros actores regionales y locales y el sistema de las Naciones Unidas, fomentando la colaboración, la innovación y ofreciendo una plataforma para intercambio de soluciones y la aplicación de estrategias para acelerar la consecución de los ODS de la Agenda 2030.

El Reino de España y ONU Hábitat suscribieron Memorando de Entendimiento, el 31 de octubre de 2022 en Bilbao, con el objetivo de cooperar para el establecimiento del Secretariado de la Coalición Local 2030 en Bilbao, conforme a los requisitos del país anfitrión y al resto de cuestiones jurídicas, económicas y administrativas necesarias para el establecimiento de oficinas de Naciones Unidas fuera de su sede.

El Reino de España, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y ONU Hábitat están en negociaciones para firmar un Acuerdo Internacional Administrativo para el establecimiento de dicha sede, así como la determinación de las actividades y personal necesarios para el desarrollo de las mismas, bajo el marco del «*Acuerdo entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para su establecimiento en España*» del día 30 de noviembre de 2011, que recoge su condición jurídica y privilegios e inmunidades que deben regir su funcionamiento, y que fue precedido por el Acuerdo de Cooperación entre el Reino de España y el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, hecho en Río de Janeiro el 23 de marzo de 2010.

Fruto de los acuerdos alcanzados en las negociaciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Ayuntamiento de Bilbao y la Fundación BBK, recogidos en la propuesta de la candidatura de Bilbao como sede del Secretariado de la Coalición Local 2030, las partes actuantes se comprometieron y se comprometen a colaborar en la cesión de espacio y en la financiación de las actividades y personal del Secretariado de la Coalición Local 2030, en los términos acordados con ONU Hábitat como responsable y gestor de dicha Coalición.

El Convenio sobre el que ahora se informa, desarrolla los compromisos adquiridos por las tres administraciones públicas y la Fundación BBK para acoger la sede del Secretariado de la Coalición Local 2030.

2.- Cobertura competencial.

En cuanto a la competencia de las partes para suscribir el Convenio, con el fin de evitar reiteraciones nos remitimos a lo dicho por el informe jurídico cuyos razonamientos compartimos y a lo expuesto en el apartado “reunidos” del Convenio, en el que se detalla la normativa que en cada caso les habilita para la suscripción del mismo.

3.- Naturaleza jurídica del convenio.

La colaboración entre las partes suscriptoras adopta la forma de convenio de colaboración de los regulados en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, precepto este último que establece 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”.

Así, conforme al artículo 47.2.a) de la Ley 40/2015 son convenios interadministrativos los firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Precisamente el artículo 48.1 de la Ley 40/2015, antes citada, señala que las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia, señalando el punto 3 del citado artículo que la suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por su parte, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece en su artículo 54: *“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”.*

En este caso el Convenio interadministrativo se suscribe entre tres administraciones públicas, la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Ayuntamiento de Bilbao, así como por la Fundación Bancaria BBK.

El propio proyecto de Convenio, se presenta éste como un convenio de naturaleza jurídico-administrativa (cláusula undécima).

La figura del convenio de colaboración encuentra su utilidad en cuanto que, a través de él, las partes intervinientes modulan el ejercicio de sus respectivas competencias interactuando en aras a obtener la ventaja que para el logro de los fines de interés público supone el esfuerzo compartido.

Y así ocurre en el presente caso, en el que se suscribe el Convenio con el fin de desarrollar los compromisos adquiridos por las partes que han sido recogidos en la propuesta de la candidatura de Bilbao para acoger la sede del Secretariado de la Coalición Local 2030, estableciendo los términos de la colaboración y contribución económica de las distintas administraciones públicas para la financiación y el funcionamiento del proyecto.

4.- Trámites del proyecto de Convenio.

El artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:

«1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley».

Se han incluido en el expediente dichos documentos, así como los exigidos en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Asimismo, y conforme a 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.

En relación al momento de suscripción del convenio, conforme al artículo 63.1.c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, al tratarse de un Convenio requiere de aprobación previa del Consejo de Gobierno, podrá ser firmado una vez se haya completado su tramitación y haya sido aprobado por el Consejo de Gobierno.

Asimismo, el Gobierno del estado deberá comunicar al Senado la suscripción el Convenio, al tratarse de un convenio de colaboración suscrito con el Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 61 del Decreto 144/2017, de 25 de abril.

5.- Análisis del contenido del Convenio.

El Convenio que informamos consta de una parte de “reunidos” y “manifiestan”, así como de 13 cláusulas. A este respecto, se advierte un error de transcripción en la última cláusula, en la que debiera indicarse “decimotercera” en lugar de “novena”.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del instrumento informado, 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 nueva 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, relativo a la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.

En el presente caso, el Convenio incluye:

- Los sujetos firmantes y su capacidad jurídica, así como la competencia con la que actúan los firmantes, se definen en la parte “reunidos” y “manifiestan” del Convenio.
- En la parte de “manifiestan” se indican los motivos por los que se considera necesaria la suscripción del Convenio.
- El objeto del “convenio” queda fijado en la cláusula primera.
- Los compromisos y obligaciones de las partes se recogen de la cláusula segunda y tercera y, conforme al artículo 49.b de la Ley 40/2015, se establece su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente.

En relación a los compromisos asumidos por el Gobierno Vasco, se realizan en el presente informe las siguientes consideraciones:

-Cesión del local:

En la cláusula segunda del Convenio se establece la cesión temporal del espacio del Archivo Histórico de Euskadi en Bilbao a ONU Hábitat.

Sin embargo, quien suscribe comparte la conclusión a la que llega el informe jurídico departamental, considerando que no es suficiente con el Convenio que se informa para materializar dicha cesión.

Precisamente, en la Disposición Final (artículo 31) del Acuerdo entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para su establecimiento en España (BOE, núm. 310, de 26 de diciembre de 2011) se establece que, para tal cesión, procede hacer un convenio *ad hoc* entre ONU Hábitat y la correspondiente Administración Pública, en este caso la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al estar el espacio objeto de cesión adscrito a Lehendakaritza, según la Resolución nº 18 de 2023 de fecha 30 de enero del Director de Patrimonio y Contratación a la que se hace referencia en el expediente.

En el borrador de «*Acuerdo administrativo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos relativo a las disposiciones administrativas, financieras y programáticas del secretariado de la coalición local 2030 en Bilbao*» que consta en el expediente, se establecen los compromisos de las partes en relación a la cesión. Pero ni se trata de un acuerdo *ad hoc* para la cesión, ni en él participa la Administración General de la CAE, por lo que no se considera suficiente para formalizar la cesión por parte de esta última.

Por lo tanto, se considera que debiera suscribirse un acuerdo al efecto, adelantando que la cesión gratuita y temporal del local encajaría en las previsiones de los artículos 115 y 118 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

-Subvención nominativa:

En relación a la aportación económica de 3.500.000€ por parte de la Administración General de la CAE, prevista asimismo en la cláusula segunda, se trata de una subvención nominativa prevista en 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. Si bien, finalmente, en lugar de ascender a 4.350.000€ -tal y como consta en los presupuestos-, se ha acordado una aportación económica de 3.500.000€ en favor de la Coalición Local 2030 NNUU.

Al tratarse de una subvención nominativa es correcto que, en la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno, de conformidad con la normativa vigente, no se haga referencia a su aprobación.

En este sentido, el artículo 49.6 TRLOHGPV establece que: “*No será de aplicación lo dispuesto en los párrafos anteriores cuando las subvenciones figuren en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi nominativamente asignadas. A los efectos de la presente ley tendrán dicha consideración aquellas que vengán expresamente consignadas con una cuantía máxima en los Presupuestos Generales de*

la Comunidad Autónoma de Euskadi, con una delimitación precisa, única y excluyente de los beneficiarios”.

Por su parte, el artículo 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, prevé la posibilidad de que las subvenciones previstas nominativamente se canalicen mediante convenios en los que se establezcan las condiciones y compromisos y establece que serán el instrumento habitual para aquellas subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos. Si bien, conforme a la Circular nº 6/99 de la Oficina de Control Económico, las Ordenes o Resoluciones de concesión de las subvenciones nominativas deben contener tal previsión.

Asimismo, el artículo 22.2.a) de la Ley General de Subvenciones establece que *“Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones. A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario”.*

En este caso el objeto de la subvención queda determinada en la cláusula 2.b.2 del Convenio, en cuanto que refiere a que la aportación económica a ONU Hábitat tiene como objetivo el desarrollo del proyecto del Secretariado de la Coalición Local 2030.

- El carácter administrativo del Convenio se establece en la cláusula duodécima.
- El régimen de modificación del Convenio se establece en la cláusula octava del Convenio.
- El plazo de vigencia del Convenio se indica en la cláusula sexta del Convenio y en ella se establece que será hasta 31 de diciembre de 2025, sin perjuicio de prórroga que permite el artículo 49 de la Ley 40/2015 *«en cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción».*
- Las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento no se recogen en el Convenio, toda vez que únicamente se establecen las causas de extinción y resolución en la cláusula novena, por lo que procede completar este extremo.

Es cierto que, conforme a la cláusula cuarta, «*las contribuciones que se han detallado derivan de la propuesta de sede para el secretariado de la coalición local 2030 en la ciudad de Bilbao, sin que el presente convenio las regule ex novo como obligaciones de las partes*» y que «*las aportaciones de las partes quedan sometidas a las condiciones que establecen los acuerdos y demás instrumentos legales*».

No obstante, desde el momento en que se suscribe el presente Convenio para desarrollar los compromisos, las partes quedan obligadas a cumplir con lo en él dispuesto respecto a la forma de ejecutar los mismos, debiendo en todo caso incluir las consecuencias en caso de incumplimiento conforme al artículo 49.e) de la Ley 40/2015.

- Los mecanismos de vigilancia y seguimiento del acuerdo, están recogidos también en la cláusula quinta del Convenio.

Sobre la necesidad de que el Convenio recoja la posibilidad de una organización personificada para su gestión, puede considerarse que en este caso ya se prevé la constitución de una Comisión de Seguimiento Interadministrativa en la cláusula quinta del Convenio, y ésta pudiera calificarse como una especie de organización personificada a los efectos de la Ley del Sector Público Vasco.

En consecuencia, el contenido del Convenio cumple con lo exigido en la normativa, a excepción de la cláusula novena.

6.- Análisis del contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Con arreglo al artículo 62 del referido 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.

En este sentido se ha incorporado al expediente borrador de propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno relativa a la aprobación del Convenio, en la que se recoge la aprobación del convenio y la autorización expresa al Secretario General de Transición Social y Agenda 2030 para suscribir el mismo.

III. CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta de Convenio, 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.