



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO Y EL AYUNTAMIENTO DE ZARAUTZ PARA LA PROMOCIÓN DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES EN EL AREA 10-2 OR SALBERDIN, EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE ZARAUTZ.

106/2017 DDLCN – IL

I. ANTECEDENTES

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda solicita el preceptivo informe de legalidad de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el convenio citado en el encabezamiento.

Juntamente con la solicitud y el texto de convenio, el órgano solicitante aporta memorias económica (de autorización anticipada de gasto) y explicativa suscritas por la Dirección de Vivienda y Arquitectura e informe jurídico departamental. Se remite, asimismo, Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se autoriza su suscripción.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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 en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban por el

Gobierno Vasco en los supuestos que se determinen reglamentariamente, desarrollo reglamentario ya abordado por Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y que regula en su artículo 13 la preceptividad del presente informe.

II LEGALIDAD

El objeto del convenio que se informa viene destinado a posibilitar la promoción de alojamientos dotacionales en el Área 10-2 OR Salberdin, en el término municipal de Zarautz.

El convenio que se informa viene a hacer efectivas las previsiones contempladas en el Convenio de 24 de septiembre de 2008 que, aunque vinculado a la ejecución de vivienda protegida en el área 12.3 Kortazar y Área 10.2 Salberdin, adelantaba ya un ulterior compromiso entre los suscribientes -el entonces Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y el Ayuntamiento de Zarautz - para la construcción de alojamientos dotacionales en la segunda de las áreas citadas.

De esta manera y nuevamente con recurso a la figura del Convenio prevista en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los suscribientes plasman en él los compromisos adoptados, en orden al correcto cumplimiento del objeto ya descrito.

Nos hallamos, en definitiva, 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, Ley ésta que en su 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 la cooperación y en los que se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes.

El recurso al instrumento del convenio se adecua, además, en el presente caso, a lo dispuesto en el artículo 29.2 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, en la medida en que en el mismo se establecen las pautas para la promoción de los alojamientos dotacionales por parte del departamento competente en materia de vivienda.

Procede recordar así que aquellas pautas establecen que la promoción de alojamientos dotacionales por parte del Departamento de la Administración autonómica competente en materia de Vivienda requerirá la entrega de las parcelas destinadas a este fin por el respectivo Ayuntamiento, debiendo formalizarse dicha entrega bien a través del acuerdo de reparcelación, previa aceptación del Departamento competente en materia de Vivienda, bien mediante la suscripción del oportuno convenio y posterior acuerdo respectivo de cesión por parte del Ayuntamiento y de aceptación por parte del Gobierno Vasco, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que le sea de aplicación.

Analizado el texto del convenio sometido a informe, adelantamos ya como primera consideración de relevancia que nada cabe objetar al mismo desde el punto de vista de su legalidad.

En este sentido, y en lo que al sustento competencial para su suscripción se refiere, el mismo encuentra amparo en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, que reconoce la competencia de Gobierno Vasco y municipios en materia de vivienda.

A aquellas competencias se suman también, en lo que al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se refiere, las contenidas en el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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 en el Decreto 77/2017 de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

En lo que en lo que al Ayuntamiento de Zarautz atañe, debemos citar las reconocidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y también en la Ley 2/2016 de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

El informe jurídico incorporado al expediente analiza la naturaleza jurídica del instrumento elegido para la articulación de los compromisos asumidos por las partes y describe

con detalle el contenido de los mismos. Al citado análisis se añade el referido a los requisitos formales y procedimentales a los que debe ajustarse su tramitación.

Quien suscribe comparte los términos del citado análisis sobre adecuación del convenio a las prescripciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y por tal razón, no volverá sobre los extremos examinados con el fin de evitar reiteraciones innecesarias.

Respecto de la tramitación nada resta por añadir a lo allí afirmado. Resulta correcta y el expediente que acompaña al borrador de convenio lo acredita.

Si ahondaremos, siquiera de forma sucinta, en el análisis del clausulado del convenio.

El texto del convenio incorpora un total de once cláusulas que acompañan a su parte expositiva y en las que se abordan, fundamentalmente, las obligaciones de las partes en orden al efectivo cumplimiento del objeto del convenio, esto es, el posibilitar la promoción de alojamientos dotacionales en la parcela ya descrita. A dichas cláusulas se acompañan las referidas a la constitución de una comisión de seguimiento, naturaleza del convenio, vigencia, supuesto de incumplimientos, consignación presupuestaria y autorización de Consejo de Gobierno.

Centrándonos ahora en los compromisos de las partes, debemos citar como más relevantes los que siguen.

Respecto de los compromisos que asume el Ayuntamiento de Zarautz, destacan:

- La cesión gratuita de la parcela que, libre de cargas, se destinará a la construcción de los alojamientos dotacionales.
- La modificación de la ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras a fin de ampliar la bonificación del 50% prevista para las viviendas de protección oficial a los alojamientos dotacionales.

En el caso de que la modificación no se culmine con anterioridad a la concesión de la licencia de obras, se aplicará la bonificación del 95% contemplada en la ordenanza

municipal para las construcciones, instalaciones y obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales que justifican tal declaración.

- La exención al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco de la prestación de cualquier garantía financiera como fianzas o avales.

En lo que al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda atañe, destacan:

- La tramitación de la oportuna aceptación por el Consejo de Gobierno de la parcela objeto de cesión gratuita.
- La formalización en escritura pública de la operación patrimonial relativa a dicha cesión y ello en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del Acuerdo del Consejo de Gobierno aceptando la cesión gratuita.
- La redacción de los proyectos técnicos necesarios para la ejecución de los alojamientos dotacionales.
- La contratación y ejecución de las obras de edificación de los alojamientos dotacionales en la parcela objeto de cesión, así como las obras de urbanización vinculada.
- La finalización de las obras de edificación y urbanización vinculada a los alojamientos dotacionales en el plazo de 4 años a contar desde la formalización de la cesión gratuita en escritura pública.
- La declaración de Zarautz como único municipio interesado en la promoción de los alojamientos dotacionales, siendo sus ciudadanos los destinatarios preferentes.
- La minimización de la afección que pudiera resultar de la obra y la garantía de restitución de los bienes de titularidad municipal que pudieran resultar afectados por la misma a su estado anterior

Relacionados los compromisos más relevantes que las partes asumen con motivo de la firma del convenio, nada obsta, en principio, y como más arriba adelantábamos, la viabilidad jurídica de los mismos. En el marco del principio de libertad de pactos y con respeto al ordenamiento jurídico, todos ellos resultan ajustados al fin que se promueve.

No obstante la anterior afirmación, quien suscribe estima preciso realizar unas observaciones respecto del contenido del clausulado para su consideración por parte del órgano promotor de la iniciativa, al entender que, de aceptarse, clarificarían algunos extremos del mismo que con la actual redacción resultan confusos.

La primera observación se refiere al contenido de la cláusula tercera del convenio que en su último párrafo incorpora la previsión de la finalización de las obras de edificación y urbanización en el plazo de cuatro años a contar desde la formalización de la cesión gratuita en escritura pública.

Al respecto cabe sugerir la conveniencia de la incorporación de una previsión de prórroga -por causas justificadas- del plazo establecido, previsión que la conectaría con la contemplada en la cláusula décima referida a la posibilidad de extender la vigencia del convenio otros cuatro años más y que entendemos se encuentra motivada por la posibilidad de que concurren retrasos en los trámites previos a cumplimentar y, por ende, en las ulteriores tareas de construcción de los alojamientos dotacionales.

De aceptarse esta sugerencia debiera añadirse la previsión de prórroga al párrafo tercero de la cláusula undécima.

Nuestra segunda observación se refiere a la cláusula sexta.

La cláusula citada se refiere, en primer lugar, al contenido de la ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras del Ayuntamiento de Zarautz, la cual contempla una serie de bonificaciones que pudieran resultar de aplicación a la actuación objeto del convenio.

En segundo lugar, incorpora el compromiso del Ayuntamiento de Zarautz de modificar la misma para ampliar a la construcción de los alojamientos dotacionales una de las bonificaciones

descritas -del 50%- y que con la redacción actual solo se aplicarían a las viviendas de protección oficial.

Acaba la cláusula con una previsión adicional para el caso de que la modificación citada no llegara a culminarse con anterioridad a la concesión de la licencia de obras: la de la aplicación por parte del Ayuntamiento de la bonificación máxima del 95% para construcciones declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales que justifiquen tal declaración.

La cláusula resulta excesivamente prolija y, a la par, confusa.

Y es que si, de acuerdo con la actual redacción de la ordenanza municipal, solamente podrá aplicarse una bonificación por cada hecho imponible siendo esta la que resulte más favorable para el sujeto pasivo y este extremo va a permanecer invariable con la modificación pretendida, la cuestión debatida bien pudiera considerarse ventilada con la aplicación directa de la bonificación máxima del 95%, que el convenio solo prevé para el supuesto de que no se culmine en plazo la modificación de la ordenanza.

Salvo error de comprensión de quien suscribe, la aplicación en sus actuales términos de la ordenanza municipal resulta más favorable para el sujeto pasivo -el Departamento del Gobierno- que las previsiones incorporadas al convenio.

De ser así, debiera reconsiderarse su actual redacción.

Nuestra siguiente consideración viene relacionada con aspectos presupuestarios.

Sin perjuicio de que tales extremos resultarán debidamente analizados en el informe de la OCE, entendemos, en primer lugar, que puede existir una posible contradicción entre el párrafo segundo de la cláusula séptima y los párrafos primeros de las cláusulas tercera y undécima del convenio (suficiencia presupuestaria frente a necesidad de previsión presupuestaria).

Asimismo, la cláusula undécima parece distinguir entre compromisos determinados en su cuantía económica de aquellos que no lo están, cuando en el texto del convenio no se

cuantifica ningún importe, extremo este último que no deja de resultar llamativo cuando obra en el expediente una memoria económica para la solicitud de una autorización de gasto anticipada por una cuantía determinada que, sin embargo, reiteramos, no ha encontrado su reflejo en el texto del convenio.

Por último una consideración de carácter formal.

La cláusula undécima contempla un conjunto de contenidos que guardan escasa relación entre sí (previsiones presupuestarias, supuesto de incumplimientos de obligaciones, autorización del Consejo de Gobierno). Por tal motivo, resultaría conveniente su inclusión en cláusulas independientes.

III CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto y con las observaciones expresadas, se informa favorablemente el borrador de Convenio entre el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Zarautz para la promoción de alojamientos dotacionales en el Área 10-2 OR Salberdin, en el término municipal de Zarautz.

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