



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL CONVENIO A SUSCRIBIR CON EL AYUNTAMIENTO DE BERRIATUA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA EN EL PLAN PARCIAL DE ZUBIAURRE DEL TERMINO MUNICIPAL DE BERRIATUA

74/2023 IL – DDLCN
NBNC_CCO_2478/23_08

I.- ANTECEDENTES

Por la asesoría jurídica del departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, y el Ayuntamiento de Berriatua, para la construcción de viviendas de promoción pública en el AC-01 Zubiaurre (Urepel Plaza) del término municipal de Berriatua.

Juntamente con la solicitud y el texto del proyecto de convenio se ha aportado al expediente administrativo la siguiente documentación:

- Borrador del Convenio
- Memoria justificativa realizada por la Dirección de vivienda, suelo y arquitectura.
- Informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ

tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



II.- PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1º b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1. b), del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, al tratarse de un convenio que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otra Administración Pública, como lo es el Ayuntamiento de Berriatua.

Lo anterior debe ponerse en relación, así mismo, 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, y 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.

III.- LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

En el caso a que se refiere el Convenio informado, el Ayuntamiento de Berriatua se compromete a ceder gratuitamente de la parcela B del Ámbito Consolidado (AC-01) Zubiaurre de Urepel plaza a favor de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que por su parte asume el compromiso de llevar a cabo la construcción de viviendas de *promoción pública*

dicho lugar, a fin de atender las actuales necesidades de las personas que residen en el municipio.

El proyecto de convenio encuentra su justificación en los principios rectores que, conforme al artículo 2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, deben regir la política de vivienda en Euskadi; y en las previsiones contempladas en el artículo 16 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, donde se establece que el planeamiento urbanístico municipal podrá calificar cuantos terrenos considere precisos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Por su parte, entre las líneas de actuación marcadas por el vigente Plan Director de Vivienda, se encuentra el impulso para la promoción de alojamientos dotacionales en el periodo 2021-2023, contemplando igualmente que el Gobierno Vasco colaborará con los Ayuntamientos para impulsar la promoción de viviendas sociales en régimen de alquiler. Consecuentemente se considera acreditada la oportunidad del presente convenio.

2.- Régimen jurídico aplicable, competencia y legitimación

Para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos explícitamente a las páginas 1 a 8 del informe jurídico departamental que se acompaña en el expediente, para comprender la naturaleza, el encaje y la adecuación competencial del Convenio informado en el ordenamiento jurídico.

De forma sucinta, hemos de señalar que el instrumento convencional es coherente y adecuado para la consecución de fines de interés general comunes a las Administraciones intervinientes. Tanto de los que asume la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a quien compete la promoción de la vivienda pública, como de los que corresponden a la Administración municipal, obligada a facilitar la cesión de aquellos terrenos

destinados a la construcción de vivienda que atienda a las demandas de su municipio.

Con esta actuación coordinada de ejecución urbanística, que establece los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución de parte del planeamiento vigente en el Ayuntamiento de Berriatua, se da cumplimiento a las previsiones que se contienen en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante Ley de Vivienda), dirigidas a la conformación del Patrimonio Público de Suelo, en coherencia con la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.

Como se ha manifestado, la actuación se formaliza por la vía del Convenio, figura que la Ley de Vivienda destaca como instrumento válido por el que realizar tanto la colaboración, en general, como la cooperación, en particular, en tanto que principios rectores de funcionamiento y relación entre Administraciones, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, se da cumplimiento a las previsiones que se contienen en el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, tanto concretamente en la Disposición Adicional Segunda de dicho texto refundido, que sitúa en el departamento competente en materia de vivienda las decisiones relacionadas con las adquisiciones a título gratuito de suelo que vaya a conformar el Patrimonio Público de Suelo, como también en la previsión del artículo 38 del mismo, que obliga a someter al Consejo de Gobierno la aceptación de estas adquisiciones.

3.- Análisis jurídico del contenido del convenio.

En cuanto al análisis jurídico de la propuesta de convenio, consta de los siguientes elementos: título, dos apartados en los que se concretan las partes

comparecientes, parte expositiva o manifestaciones preliminares con 6 apartados y 10 cláusulas.

Los apartados relativos a la fijación de las autoridades legitimadas y competentes por cada una de las partes actuantes, especifican correctamente quiénes suscriben el convenio, en qué representación y con qué habilitación lo hacen. En este punto, señalar que el órgano promotor de la iniciativa ha remitido, junto al Proyecto de Convenio, la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, que incorpora, adicionalmente al acuerdo de aprobación del presente proyecto de convenio, el acuerdo de autorización para prestar el consentimiento y suscripción por una autoridad diferente a la del Lehendakari. En concreto, en este caso, el Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

La parte expositiva del mismo incluye una amplia explicación de las razones y fundamentos jurídicos que justifican adecuadamente la celebración del Convenio.

El apartado dispositivo, relativo a las cláusulas o estipulaciones que se establecen y donde se concretan los compromisos que se adquieren, así como otros extremos relativos al régimen del convenio, consta, como ya se ha dicho, de 10 cláusulas.

La **cláusula primera** delimita como objeto el “posibilitar una construcción de viviendas de promoción pública en la plaza Urepel de Berriatua, a fin de atender las actuales necesidades de las personas que residen en el municipio.”

Respecto a dicho objeto deben diferenciarse dos aspectos:

1.- Respecto a “...posibilitar una construcción de viviendas de promoción pública en la plaza Urepel de Berriatua ...”.

El artículo 20.1 de la Ley de Vivienda dispone que tendrán la consideración de viviendas de protección pública las viviendas que cumplan los requisitos y condiciones de habitabilidad, calidad, superficie, uso y precio o renta establecidos por la ley y su normativa de desarrollo y se califiquen como tales por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco.

La parcela en cuestión, es calificada en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Berriatua como suelo apto para urbanizar el Sector de Suelo Urbanizable Bastalotza-Oixonale-Zubiaurre. En las páginas 8 y 9 del informe jurídico del Departamento se detallan los antecedentes sobre la calificación de la parcela a los cuales nos remitimos.

2.- Se menciona que el convenio se celebra "...a fin de atender las actuales necesidades de las personas que residen en el municipio".

Resulta que ni la memoria justificativa, ni la parte expositiva, ni el resto de cláusulas del proyecto de convenio, hacen referencia ni cuantifican "...las actuales necesidades de las personas que residen en el municipio". Simplemente se afirma la *existencia de necesidades acreditadas de vivienda*. Dicha ausencia resulta, cuando menos, llamativa, pues podría ser relevante para el contenido de la futura Orden contemplada en la Cláusula Quinta. Sin embargo, la misma no conlleva objeción de legalidad, porque el objeto del proyecto de convenio se ha justificado suficientemente, haciendo referencia a los objetivos generales perseguidos por las políticas de vivienda, a las obligaciones de las administraciones intervinientes, a los medios destinados a hacerlas efectivas, etc.

Las **cláusulas segunda, tercera y cuarta** concretan las actuaciones a las que se obliga cada una de las partes firmantes, para alcanzar el objetivo establecido en la cláusula primera.

Resumidamente, la cláusula segunda establece como obligación principal del ayuntamiento de Berriatua ceder gratuitamente la anteriormente referida parcela, así como el 15% del aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria.

La cláusula tercera viene a establecer, como compromisos del Gobierno Vasco, el desarrollar las actuaciones necesarias para proceder a la construcción de viviendas de promoción pública. A saber:

“- Contratar la redacción del proyecto básico y de ejecución del edificio de las determinaciones del Estudio de Detalle redactado, incluyendo un capítulo con la urbanización del frente de la parcela.

- Contratar la ejecución de las obras de edificación y la dirección facultativa de las misma, así como las referidas a la urbanización del frente de la parcela.

- Adoptar todas las medidas oportunas para minimizar la afección que pueda resultar de la obra.

-El Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco asumirá, salvo el Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, los gastos derivados de la escrituración e inscripción en el Registro de la Propiedad de la operación patrimonial consistente en la adquisición mediante cesión gratuita de los suelos de referencia.

La totalidad de los compromisos asumidos por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco estarán

supeditados a la existencia previa de las oportunas consignaciones presupuestarias y a las disponibilidades de la Comunidad Autónoma del País Vasco en cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

La cláusula cuarta, por su parte, delimita las actuaciones a desarrollar por el Ayuntamiento de Berriatua a fin de facilitar al Gobierno Vasco el cumplimiento de las obligaciones que asume. Estas cláusulas vienen a establecer, además, que los costes derivados de la ejecución de las obligaciones que asume cada una de las administraciones serán de cuenta y cargo de la administración actuante.

La **cláusula quinta** hace referencia al procedimiento de adjudicación de las viviendas a edificar, remitiéndose a una futura Orden del Consejero del Departamento competente en materia de vivienda. Sin perjuicio de remitirnos a las observaciones realizadas a la cláusula primera, y a las consideraciones vertidas en anteriores informes de esta Dirección, no se realiza observación de legalidad a la misma.

Respecto de las **cláusulas sexta a novena** (mecanismo de seguimiento, naturaleza y régimen jurídico, plazo de vigencia, régimen de modificación), no se aprecia tacha de legalidad en las mismas.

La **cláusula décima**, por su parte, hace referencia a las causas y efectos de la resolución del convenio. El párrafo cuarto de la mencionada cláusula merece acentuarse por dos motivos:

1.- Exonera a uno de los firmantes del convenio de cualquier indemnización, si el mismo, unilateralmente, desiste de llevar a debido efecto el objeto del convenio, en el supuesto de que causas sobrevenidas hagan inviable el mismo.

2.- Los conceptos “causas sobrevenidas” e “inviabile”, dada su indeterminación, podrían incluir, entre dichas causas sobrevenidas, supuestos de muy diversa índole, (económicas, políticas, sociales etc. etc.).

Estamos, por tanto, salvo error de interpretación de quien suscribe, ante una cláusula regulatoria de los efectos del incumplimiento del convenio que permite a una de las partes firmantes, desistir del cumplimiento del convenio sin indemnización alguna a la otra parte, siempre que lo haga por “causas” que no existiesen en el momento de la suscripción del convenio y sin fiscalización alguna, salvo que dicho desistimiento se considerase una “cuestión incidental”, a la que deba atender la “Comisión de Seguimiento” prevista en la Cláusula Sexta, lo que resulta poco probable. Consideramos procedente la revisión de dicho apartado cuarto.

Al margen de lo hasta ahora manifestado, consideramos que, desde una perspectiva material, teniendo en cuenta los objetivos planteados en el proyecto de convenio y la concurrencia de la voluntad de las partes, resulta evidente la capacidad legal de las Administraciones o Entidades Públicas intervinientes para suscribir el mismo, así como su competencia.

Desde una perspectiva formal el proyecto cumple con la mayoría de los requisitos establecidos en el artículo 48 de la LRJSP y artículo 33 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. Y decimos la mayoría, porque en lo relativo a los compromisos económicos asumidos por el Departamento el proyecto de convenio establece en el último apartado de su cláusula tercera que:

“La totalidad de los compromisos asumidos por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco, estarán supeditados a la existencia previa de las oportunas consignaciones presupuestarias y a las disponibilidades de la Comunidad Autónoma del País

Vasco en cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Conforme a la memoria económica, dicha cláusula se justifica porque: “...se considera que no procede adoptar unos compromisos de gasto concretos en un momento tan previo como puede ser el de la suscripción del convenio...”. Pues bien, sin perjuicio de las consideraciones que, sobre el contenido de la memoria justificativa y económica y el propio convenio, pueda realizar la Oficina de Control Económico, lo cierto es que el proyecto remitido no da cumplimiento al contenido mínimo que deben tener los convenios, conforme al artículo 49.d) de la LRJSP. Y ello dado que, aunque especifica las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, no cuantifica dichos compromisos en modo alguno, no indica su distribución temporal por anualidades, ni las partidas presupuestarias a las que deberán imputarse.

IV. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Convenio sometido a nuestra consideración, sin perjuicio de la necesaria toma en consideración de las observaciones realizadas en el cuerpo de este informe.