



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren
Saillburuordetza
*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 LA QUE SE CONCEDE AL AYUNTAMIENTO DE BILBAO UNA SUBVENCIÓN DIRECTA PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE SOSTENIBILIDAD TURISTICA EN DESTINO DE BILBAO 2022-2024, CORRESPONDIENTE AL PLAN TERRITORIAL DE SOSTENIBILIDAD TURISTICA EN DESTINO DE EUSKADI, FINANCIADOS POR FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA-NEXT GENERATION EU, Y SE AUTORIZA LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACION GENERAL DEL PAÍS VASCO, A TRAVES DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO, COMERCIO Y CONSUMO, Y EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO.

33/2022 IL DDLCN
NBNC_CCO_1840/22_12

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Turismo y Hostelería del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de un informe de legalidad en relación a la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de referencia y al proyecto de Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao, en los términos del texto que figura como Anexo a dicho acuerdo y cuya suscripción autoriza el punto cuatro de la propuesta de Acuerdo

Se incluye dentro del expediente remitido la siguiente documentación:

- ✓ Memoria justificativa de la conveniencia de suscribir el convenio proyectado, ante la necesidad de establecer fórmulas basadas en la colaboración efectiva entre administraciones, para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino de Bilbao 2022-2024, con base en el Plan Territorial de Euskadi, a fin de contribuir al

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



cumplimiento de los objetivos e hitos previstos en el Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, como instrumento fundamental para el desarrollo de los fondos europeos de recuperación Next Generation EU.

- ✓ Memoria justificativa del interés público, social y económico relativo a la concesión de una subvención directa al Ayuntamiento de Bilbao para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en destino correspondiente al Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en destino de Euskadi, financiados con Fondos de la Unión Europea-NEXT Generation EU.
- ✓ Memoria específica de la cuantificación y justificación de las estimaciones de gasto y la contribución al cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en relación con la ejecución presupuestaria y contable, gestión y seguimiento de las actuaciones y proyectos vinculados al citado Plan — artículo 6.5 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de febrero de 2022—.
- ✓ Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por la que se concede al Ayuntamiento de Bilbao una subvención directa para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino de Bilbao, correspondiente al Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destino de Euskadi, financiados por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU, y se autoriza a la suscripción del convenio de colaboración entre la Administración General del País Vasco, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y el Ayuntamiento de Bilbao para la gestión de la ayuda y ejecución del PSTD.
- ✓ Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo.

La solicitud de la entidad local beneficiaria de la ayuda, a la que hace referencia la memoria justificativa del interés público, social y económico relativo a la concesión de la subvención al Ayuntamiento de Bilbao, no se encuentra incorporada entre los documentos aportados

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 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 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022.

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 en base a 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 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022, 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 Next Generación EU, solo requerirán en su tramitación informe del Servicio Jurídico Central y de la Oficina de Control Económico.

Por consiguiente, el Departamento proponente de la iniciativa ha remitido la documentación necesaria para la justificación de la propuesta de acuerdo, cumpliendo los requisitos formales necesarios para la tramitación de la misma y para la emisión del informe de legalidad, por lo que no se aprecia tacha de legalidad alguna desde esta perspectiva formal.

2.- Análisis material

2.1. Competencia

El título competencia 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.

Por otra parte, la doctrina constitucional, desarrollada en numerosas Sentencias (SSTC [39/1982](#), de 30 de junio; [179/1985](#), de 19 de diciembre y [146/1986](#), de 25 de noviembre) y codificada en la STC [13/1992](#), de 6 de febrero, considera que la actividad subvencional no constituye en sí misma un título competencial autónomo ni para el Estado ni para las Comunidades Autónomas. Es, por el contrario, según dicha doctrina, una atribución de naturaleza instrumental, que podrán ejercer las distintas Administraciones públicas en la medida en que incida en los ámbitos materiales en que dispongan de título habilitante de naturaleza competencial.

Esa doctrina constitucional se complementa con otra idea. El poder de gasto del Estado, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución fija. Ahora bien, aunque la soberanía financiera del Estado le permite asignar fondos a cualquier finalidad, la competencia para regular y gestionar las ayudas públicas así acordadas será de quien ostente la competencia sobre la materia en que recae la subvención.

Finalmente, las comunidades autónomas son competentes para establecer el régimen jurídico y las reglas procedimentales aplicables a las subvenciones y las ayudas públicas acordadas por las mismas en materias de su exclusiva competencia, así como respecto a las fases procedimentales de las subvenciones acordadas por el Estado cuya gestión se les encomiende, de acuerdo con lo apuntado en el apartado anterior.

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.

2.2. Marco normativo.

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, tiene como objetivo promover la cohesión económica, social y territorial de la UE mediante:

- la mejora de la resiliencia de los Estados miembros de la UE, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento;
- la mitigación del impacto social y económico de la crisis de la COVID-19, en particular en las mujeres;
- la contribución a la aplicación del pilar europeo de los derechos sociales;
- el apoyo a la transición ecológica la ayuda para lograr los objetivos climáticos para 2030 y el objetivo de neutralidad climática para 2050 de la UE;
- el fomento de la transición digital

El Reglamento incluye diferentes ámbitos de ejecución estructurados en seis pilares (artículo 3):

- transición ecológica;
- transformación digital;
- crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas;
- cohesión social y territorial;
- salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y
- políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades

En dicho contexto, la instrumentación de la ejecución de los recursos financieros del Fondo Europeo de Recuperación se realiza a través del Plan de Recuperación Transformación y

Resiliencia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, y de conformidad con lo establecido por la Decisión de Ejecución del Consejo relativa la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (Council Implementing Decision- CID), de 13 de julio de 2021.

El Plan integra cuatro ejes transversales que están plenamente alineados con los objetivos que establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género.

Estos cuatro ejes se proyectan en 10 políticas palanca con capacidad para impactar sobre la actividad y el empleo durante la primera fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Las diez palancas, a su vez, recogen 30 componentes que articulan los proyectos de inversiones y reformas con las que se debe impulsar la recuperación y modernización. Aunque la mayoría de ellos tienen carácter horizontal, para el conjunto de la economía, algunos están específicamente dirigidos a impulsar la modernización de sectores tructores, como el comercio, el turismo, el agroalimentario, la salud, la automoción o las propias Administraciones pública. Para lograr estos fines, se ha establecido una dotación presupuestaria para cada uno de los 30 componentes.

La evaluación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Council Implementing Decision- CID), fue aprobada el de 13 de julio de 2021 y posteriormente la Decisión de la Comisión de 29 de octubre de 2021 aprobó los Acuerdos Operativos (Operational Arrangements–OA) entre la Comisión y España recogiendo en su anexo indicadores de seguimiento para los distintos hitos y objetivos de las medidas.

En el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), como parte del Componente 14, se ha incluido la línea de inversión de Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad. El componente está organizado en torno a 4 grandes ejes convertidos en sus inversiones principales:

- Sostenibilidad del sector turístico: mejorar los indicadores de sostenibilidad medioambiental, socioeconómica y territorial asociados a esta actividad económica.
- Programa de digitalización e inteligencia turística: la digitalización del sector
- Estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares

- Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad: en materia de eficiencia energética y economía circular

Dentro del componente 14, medida C14.I1 Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad, se contempla en la submedida 2, los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino.

Los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino se configuran como mecanismos de actuación cooperada entre los tres niveles de la Administración: la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA), y las Entidades Locales (EELL); así como con el sector privado.

Su objetivo es que, mediante una importante provisión de recursos económicos, se acometan actuaciones transformadoras en el sector turístico en los ámbitos de la transición verde, la transición digital y la mejora de la competitividad turística.

Las inversiones contempladas en el PRTR se financian con cargo a los recursos financieros derivados del Instrumento Europeo de Recuperación a través del mecanismo de Recuperación y Resiliencia regulado en el Reglamento.

Los fondos europeos son objeto de desembolso por parte de la Unión Europea al Gobierno de España de acuerdo con su normativa específica, pero el Gobierno de España anticipó a través de los diferentes departamentos ministeriales la financiación a las Comunidades Autónomas para que iniciaran la ejecución de los proyectos en cada inversión de cada componente

Esta actuación se materializa mediante la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destino, dentro de la cual se incluye el Programa de Planes Territoriales de Sostenibilidad Turística en Destinos.

El instrumento normativo elegido para aprobar las disposiciones legales precisas que permitan agilizar la gestión y ejecución de los fondos europeos y sentar las bases del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha sido 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, de aplicación a las entidades que integran el sector público de acuerdo con lo dispuesto en el

artículo 2.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que, en lo que más puede interesar, define en su Título III el contenido del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el procedimiento para su elaboración y aprobación (capítulo I), establece las estructuras de gobernanza necesarias para garantizar un proceso participativo que incorpore las propuestas de los principales agentes sociales, económicos y políticos y la necesaria coordinación entre los distintos niveles administrativos (capítulo II) y determina los instrumentos de gestión necesarios para ello (capítulo III), Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021

Por su parte, el título IV contiene las que denomina "especialidades de gestión" del Plan, que responden al común objetivo de flexibilizar y agilizar el acceso a los fondos europeos mencionados y, en particular, a los procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación. Estas especialidades abarcan múltiples materias, que van desde la gestión y control presupuestario hasta la evaluación ambiental, pasando por la contratación administrativa, el régimen de las subvenciones o los convenios administrativos

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 configura y desarrolla un Sistema de Gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se descomponen las medidas (reformas/inversiones) previstas en los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, regula el procedimiento, formato y periodicidad de la información de seguimiento del logro de los hitos y objetivos y de la ejecución contable de los gastos incurridos en el desarrollo de los proyectos, subproyectos o las líneas de acción de las medidas que conforman los componentes financiables con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a remitir por las entidades públicas responsables de dicha ejecución.

La Conferencia Sectorial de Turismo en su reunión de 28 de julio de 2021, ratificó la aprobación de la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destino, marco del Programa de Sostenibilidad Turística en Destinos. Dicha estrategia se instrumenta en torno a Programas de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos en los que participan los tres niveles de administraciones turísticas.

Su aprobación permitió el inicio de la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021 del Programa Extraordinario de Sostenibilidad Turística en Destinos 2021-2023, dirigida a entidades locales, en el contexto de la submedida 2 de la inversión 1 del Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico, componente 14 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR).

Mediante Resolución de 23 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Turismo, se publicó el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo, adoptado en su reunión de 21 de diciembre, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*“En el marco de las conferencias sectoriales y de acuerdo con las previsiones incluidas en el Plan Nacional de Recuperación, se procederá a la aprobación de los criterios de distribución de fondos para subvenciones gestionadas por las CCAA con carácter plurianual”* artículo 44.2 del Real Decreto-Ley 36/2020).

Así mismo, la citada Resolución, establece que la concesión de las ayudas establecidas permite a las comunidades autónomas destinar los créditos correspondientes a las entidades beneficiarias en el marco de los Planes Territoriales, según lo que se determine a través de sus respectivos instrumentos jurídicos, y también que sean estas quienes ejecuten las propias actividades objeto de las ayudas, a través de las inversiones directas que pudieran efectuar con cargo a tales créditos, es necesaria la suscripción del presente convenio

En dicho acuerdo se adjudican a la Comunidad Autónoma del País Vasco crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Mediante Resolución de 4 de enero de 2022, de la Secretaría de Estado de Turismo, se acuerda la distribución de los créditos a las Comunidades Autónomas, y se formalizan los compromisos financieros derivados del Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 21 de diciembre de 2021, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto para las comunidades autónomas del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para el ejercicio 2021 y se dispone formalizar los

compromisos financieros resultantes de la efectiva distribución de los créditos a las respectivas comunidades autónomas acordada, atribuyendo al PSTD 4.700.000,00 euros que se detalla en dicha Resolución.

La Conferencia Sectorial de Turismo de 28 de julio de 2021 a la que se ha hecho referencia, instrumenta la Estrategia de sostenibilidad Turística en Destinos en torno a Programas de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos en los que participan los tres niveles de administraciones turísticas por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

De acuerdo con el procedimiento establecido en dicha estrategia, el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo elaboró el Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destino, cuyo objetivo es mejorar los destinos turísticos a través de la inversión en actuaciones claves para el aumento de su competitividad que permitan ejercer un efecto tractor sobre la demanda turística y un efecto dinamizador del sector turístico privado, así como diversificar la oferta de destinos turísticos para contribuir a generar oportunidades de empleo y actividad, redistribuir la renta turística y , *“buscar un efecto transformador en la modernización de los destinos, fortaleciendo la cohesión territorial y el desarrollo turístico equilibrado bajo el paraguas del Código Ético del Turismo de Euskadi”*

Para ello incluye 11 destinos con sus programas de actuación de los 18 que se presentaron, uno de los cuales incluye el “PSTD BILBAO 2022-2024 “HIRIAREN HELMUGA”.

2.3 Objeto y finalidad de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

Tal como se recoge en el punto 1 de la parte dispositiva del acuerdo, se trata de aprobar la concesión de una subvención directa por razones extraordinarias de interés público y social de 4.700.000 euros al ayuntamiento de Bilbao para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino “PSTD BILBAO 2022-2024 “HIRIAREN HELMUGA” en el marco del Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destino de Euskadi, financiado con cargo a Fondos Next Generation EU

2.4 Análisis del contenido del Acuerdo

La propuesta de acuerdo consta de título, parte expositiva o manifestaciones preliminares, una parte dispositiva y un anexo en el que se contiene el convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao.

El punto 1 de la parte dispositiva del acuerdo aprueba la concesión de una subvención directa por razones extraordinarias de interés público y social de 4.700.000 euros al ayuntamiento de Bilbao para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino "PSTD BILBAO 2022-2024 "HIRIAREN HELMUGA" en el marco del Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destino de Euskadi, financiado con cargo a Fondos Next.

Lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 49.7 TRLOHGPV de acuerdo con el cual *"La concesión directa de las ayudas o subvenciones será competencia del Gobierno, a propuesta del titular del Departamento interesado. Estas subvenciones de concesión directa, a las que no será de aplicación lo dispuesto en los párrafos anteriores, tendrán carácter excepcional, debiendo acreditarse mediante justificación razonada y memoria documental las razones de interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen, así como la imposibilidad de su convocatoria mediante una disposición de carácter general. Estas subvenciones se publicarán en el Boletín Oficial del País Vasco con indicación de su importe, objeto y beneficiarios y se comunicarán semestralmente a la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco."*

El interés público, social y económico relativo a la concesión de la subvención directa al Ayuntamiento de Bilbao se justifica mediante memoria del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo que obra al expediente

Los puntos segundo y tercero establecen que la subvención se otorgará con cargo al programa presupuestario denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: sección 99, programa 1228, subprograma 12281 del Departamento de Economía y Hacienda y que el importe tendrá carácter de pago anticipado y único pago, y se efectuará una vez suscrito el convenio anexo, tras verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la seguridad social.

La cuantía a abonar se concreta en 4.700.000 euros, atendiendo al crédito destinado a la entidad local en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 21 de diciembre de 2021.

El punto 4 autoriza, la suscripción del convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao en los términos del texto que figura como Anexo al acuerdo.

El hecho de que los convenios no sean propiamente una modalidad de concesión de ayudas y subvenciones sino una forma de instrumentarlas implica que la concesión, que es un acto administrativo unilateral, sea un requisito previo al convenio, que justifica precisamente la suscripción de este último.

La subvención existe desde el acto de concesión, mientras que el convenio, además de que su firma por el beneficiario sirve para acreditar la aceptación de la subvención, es requisito de su eficacia en cuanto que contiene los elementos legalmente exigibles a cualquier subvención (plazos de ejecución de la actividad o de justificación del gasto, supuestos de reintegro, etc.). Consecuentemente, la previsión de que la subvención se instrumente por un convenio debe estar contenida en el acto de concesión de la subvención

El punto 5 autoriza al Consejero de Turismo, Comercio y Consumo para suscribir el convenio y prestar el consentimiento en nombre de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para suscribir el convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Bilbao.

El punto 6 establece el objeto del mismo, que es la realización de todas las actuaciones contempladas en el Plan de Sostenibilidad Turística en Destino del Ayuntamiento de Bilbao, integrado en el Plan Territorial de Sostenibilidad Turística de Euskadi y con ello contribuir al cumplimiento de los Hitos y Objetivos 217, 218, 220 y 221 de la decisión de ejecución del Consejo de aprobación de la evaluación del PRTR.

2.4.1 Análisis del contenido del Convenio

Respecto al contenido, el Convenio consta de título, parte expositiva o manifestaciones preliminares con ocho apartados, una parte dispositiva y un anexo en el que se recogen los modelos de declaración

Tal como se recoge en la cláusula 1 de la parte dispositiva del Convenio, el mismo tiene por objeto canalizar la subvención directa concedida al Ayuntamiento de Bilbao, a fin de articular la colaboración entre las partes firmantes con el objetivo de ejecutar el Plan de Sostenibilidad Turística en Destino del "PSTD BILBAO 2022-2024 "HIRIAREN HELMUGA" dentro del Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destino de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con cargo a los Fondos Europeos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como el importe necesario para la ejecución del mismo.

En concreto, el PSTD objeto de ejecución se enmarca en el Objetivo 217 de la Decisión de Ejecución del Consejo, relativo a la adjudicación del presupuesto para los Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos, así como en los hitos 220, relativo a la ejecución de los Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos, y 221, relativo a la finalización de los Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos.

La cláusula 2 se refiere a la naturaleza y al régimen jurídico aplicable.

El Convenio tiene naturaleza administrativa y se rige por los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El artículo 7.1 del Real Decreto Ley 36/2020 (que tiene carácter básico de acuerdo con la Disposición Final Primera) establece la previsión de que la tramitación de los convenios administrativos ha de efectuarse *"en un periodo de tiempo que permita el cumplimiento eficaz de los fines perseguidos con su formalización bajo los principios de agilización y simplificación administrativa"* y se remite, en cuanto a su régimen jurídico, a lo establecido en la Ley 40/2015.

El artículo 7.2 del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre establece que *"los convenios se registrarán por lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público"* a cuyos artículos 48.8 y 50.2 se da nueva redacción por la Disposición Final Segunda de dicho Real Decreto- Ley.

Por su parte, el artículo 48.7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que *"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 la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable"*.

El artículo 32.1 de la Ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2022, dispone por su parte que *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 del Gobierno Vasco y de la Oficina de Control Económico.*

El régimen jurídico del convenio se incardina a través de la figura del Convenio Administrativo previsto en el artículo 47.2 a) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sujeto a las previsiones contenidas en el Capítulo VI Preliminar y canalizando la gestión de una subvención directa a favor del Ayuntamiento de Bilbao ajustándose al artículo 32.1 de la Ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022.

A través del Convenio se instrumentaliza la concesión de una subvención directa, que es la que aprueba el Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Consecuentemente, el proyecto no se ha seleccionado a través de un procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, sino que, de conformidad con el precitado Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo, el Consejero de Turismo, Comercio y Consumo colabora en su desarrollo y destina a tal efecto 4.700.000 euros con cargo al programa presupuestario denominado Mecanismo de recuperación y resiliencia: sección 99, programa 1228, subprograma 12281.

Para hacer efectiva esta transferencia de fondos, se hace necesario recurrir al mecanismo excepcional previsto en los artículos 49.7 del TRLPOHGVP y 22.2.c) LGS cuando concurren evidentes razones extraordinarias de interés público y social. Circunstancias que se ponen de manifiesto en esta iniciativa extraordinaria de carácter singular. A tal fin, las actuaciones específicas previstas en este Convenio —ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino del Ayuntamiento de Bilbao en el ámbito del Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 21 de diciembre de 2021—, son definidas en el Plan Territorial de Sostenibilidad Turística de Euskadi y financiadas por la Unión Europea- Next Generation EU con

cargo a los Fondos Europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia —Componente 14—.

Igualmente se evidencia la concurrencia de dificultades razonables para realizar la concesión de las mismas por medio del procedimiento ordinario de convocatoria pública concurrente, dada la previsión de las entidades beneficiarias concretas y definidas.

En el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo se hace constar el crédito asignado a la Comunidad Autónoma del País Vasco —24,13 millones de euros— destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades beneficiarias, de los que 4.700.000 euros se adjudican a la ejecución del “PSTD BILBAO 2022-2024 “HIRIAREN HELMUGA”.

La cláusula 3 establece, de acuerdo con lo previsto en la Decisión de Ejecución del Consejo, que las actividades recogidas en el PSTD contribuirán al cumplimiento de los objetivos relacionados con el cambio climático con un coeficiente climático del 100 % y a aquellos con un coeficiente climático del 40 %, de conformidad con el anexo VI del Reglamento (UE) 2021/241 sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

La cláusula 4 contempla las actuaciones a financiar y los gastos subvencionables.

Respecto a las actuaciones a financiar y las cuantías, son las contenidas en el “PSTD BILBAO 2022-2024 “HIRIAREN HELMUGA” correspondientes al Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destino de Euskadi y coincide respecto a la cuantía global con la previsto en el Acuerdo de 21 de diciembre de 2021, de la Conferencia Sectorial de Turismo.

Por otra parte, obra al expediente memoria específica relativa a la cuantificación y justificación de las estimaciones de gasto para cada actuación o subproyecto, en qué medida contribuyen al cumplimiento de los objetivos e hitos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, elaborado de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.5 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de febrero de 2022.

Respecto a los gastos subvencionables, se ajusta a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

Las cláusulas 5 y 6 establecen las obligaciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Turismo, y de la entidad beneficiada, Ayuntamiento de Bilbao.

Respecto a las de la Comunidad Autónoma, consisten las mismas en aportar a la entidad beneficiaria la cantidad de 4.700.000 euros con cargo al programa presupuestario denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia : sección 99, programa 1228, subprograma 12281, justificar el cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la transferencia y la aplicación de fondos percibidos ante la Secretaría de Estado de Turismo, velando para ello por que los proyectos sean ejecutados conforme a los requisitos exigibles y asumir la responsabilidad en cuanto al seguimiento de la ejecución contable de los gastos imputados a proyectos o iniciativas del PRTR de acuerdo con el artículo 46 del Real Decreto-Ley 36/2020 de 30 de diciembre, además de las obligaciones de información y registro y demás obligaciones previstos en las Ordenes HFP/1030/2021 y HFP/1031/2021 de 29 de septiembre, obligaciones estas dos últimas que, en realidad, lo son no respecto a la entidad beneficiaria sino respecto al Estado.

En cuanto a las de la entidad beneficiaria, afectar los ingresos percibidos a financiar las actuaciones recogidas en la cláusula 4, las recogidas en el punto 2 de dicha cláusula 6.1 y las recogidas en la cláusula 6.2 en orden al cumplimiento de las obligaciones de sometimiento a las disposiciones comunitarias sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que integra en definitiva un principio típico del acervo comunitario como es la prevención eficaz de los conflictos de intereses y el fraude a cuyo efecto, la entidad local beneficiaria deberá aplicar el Plan de medidas para cubrir los requisitos antifraude, conflicto de intereses, doble financiación y ayudas de estado y daño no significativo al medio ambiente exigidos en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para lo que se someterá a las actuaciones de control y seguimiento de la aplicación de los fondos al proyecto mediante la verificación de documentos y a la evaluación continua y final por parte del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo así como al control financiero de los mismos por la Oficina de Control Económico del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco y el Tribunal de Cuentas y órganos estatales y europeos que tengan encomendado el control y seguimiento de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Deberá igualmente cumplir con lo indicado en el artículo 8 de la Orden HFP/1030/2021 en relación con la identificación del perceptor final de los fondos, respetar la normativa medioambiental aplicable en aplicación del principio de no causar daño significativo

La cláusula 7 contiene las medidas, en materia de evaluación ambiental, para el efectivo cumplimiento del principio europeo de *no causar un perjuicio significativo*, incluido en el artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo.

En dicho sentido, todas las actuaciones deben cumplir dicho principio a los siguientes objetivos medioambientales

- a. La mitigación del cambio climático.
- b. La adaptación al cambio climático.
- c. El uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos.
- d. La economía circular.
- e. La prevención y control de la contaminación.
- f. La protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas

Cabe recordar al respecto que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha presentado una Guía (orientativa y no vinculante) con recomendaciones para adecuar tanto el diseño, como el desarrollo de las actuaciones del PRTR, al principio DNSH

La cláusula 8 expresa el carácter de pago único y anticipado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.3 de la Ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022, la cuantía a abonar y la no constitución de garantías de acuerdo también con lo previsto en el artículo 32.3 citado.

La cláusula 9 prevé (artículo 29.2 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) la posibilidad de subcontratación, total o parcial, de las actividades en un máximo del 100% en cuyo caso deberá ajustarse a lo dispuesto en la Ley ya citada, en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público así como a la normativa en materia de ayudas de Estado y a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre y en las Ordenes HFP/1030/2021 HFP/1031/2021, de 29 de septiembre. y prever los mecanismos para asegurar

que los subcontratistas cumplan con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente. De la misma manera debe prever los mecanismos para asegurar que los subcontratistas cumplan el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente.

Cabe únicamente observar que el punto 4 de dicha cláusula repite la obligación ya prevista en la cláusula 6.2 f)

La cláusula 10 se refiere a la Comisión de seguimiento. La misma, que será paritaria, quedará constituida la desde la firma del convenio y dictará las normas internas de su funcionamiento, debiéndose reunirse siempre que lo solicite alguna de las partes y, en todo caso, al menos tres veces al año.

Se regirá por lo previsto en el presente convenio y supletoriamente por lo dispuesto en la Sección Tercera del Capítulo II del Título Preliminar de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En cuanto a sus funciones, consistirán en la vigilancia, control, seguimiento y resolución de cuantas cuestiones se susciten en torno a la interpretación y aplicación de la ejecución del presente convenio

La cláusula 11 establece el plazo de ejecución que en todo caso debe ser anterior al 31 de diciembre de 2024 y la obligación de justificar la misma ante el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, en el plazo de 3 meses, presentando una memoria de actuación y una memoria económica que deberá contener la documentación que se relaciona en dicha cláusula.

Lo que responde a la necesidad de articular los mecanismos precisos para un control efectivo de los fondos públicos destinados a subvenciones y del cumplimiento de las finalidades a la que se vincula su concesión.

La cláusula 12 hace referencia a la publicidad y difusión estableciendo la preceptividad de la utilización del "Manual de marca PRTR" en la ejecución de todos los programas, así como del resto de obligaciones previstas en materia de publicidad en relación con los mecanismos de recuperación y resiliencia

La cláusula 13 en relación al incumplimiento y reintegro recoge las causas que pueden dar lugar a la pérdida del derecho a la percepción de la subvención y a la obligación de reintegrar las cantidades percibidas, recoge además las causas previstas en el Acuerdo de la Conferencia

Sectorial de Turismo celebrada el día 21 de diciembre de 2021 (BOE nº 312, de 29 de diciembre) y añade como causa del reintegro el incumplimiento de “no causar perjuicio significativo” del etiquetado digital o ambiental o de las condiciones recogidas en la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación resiliencia de España y en el Componente 14.

Establece, por último, el órgano competente para exigir el reintegro de la subvención, la persona titular del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco.

La cláusula 14 contempla la compatibilidad de la subvención con otras ayudas o subvenciones de conformidad con lo previsto en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, el respeto al principio de adicionalidad y la necesidad de establecer mecanismos que eviten la doble financiación.

La cláusula 15 contiene una cláusula relativa al cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal.

La cláusula 16 contiene las causas de extinción y resolución del Convenio.

La cláusula 17 se refiere a la vigencia del Convenio y a la posibilidad de prórroga de la misma por un periodo de hasta cuatro años de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 h) de la Ley 40/2015

La cláusula 18 remite a la jurisdicción contencioso-administrativa la resolución de las cuestiones litigiosas que pudieran suscitarse entre las partes en el desarrollo del Convenio.

La referencia que se realiza al artículo 11.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de junio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debiera serlo al artículo 10.1 g) de la misma, de acuerdo con el cual corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia el conocimiento de los recursos que se deduzcan en relación con los convenios entre administraciones públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

III. CONCLUSIÓN

Se informan favorablemente la propuesta de acuerdo y el convenio, al considerar que se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación.

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

En Vitoria-Gasteiz, a fecha de firma electrónica.