



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 URRETXU PARA LA PROMOCIÓN DE 24 VIVIENDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ALQUILER EN EL ÁREA DE ACTUACIÓN INTEGRADA RESIDENCIAL (A.I.R.) 16 GAINZABAL, EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE URRETXU

32/2019 DDLCN - IL

I ANTECEDENTES

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda ha solicitado, a través de la aplicación Tramitagune, el preceptivo informe de legalidad de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el Convenio citado en el encabezamiento (NBNC_CCO_25/19_05).

Juntamente con la solicitud y con el texto del Convenio, el órgano solicitante aporta la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se aprueba y se autoriza su suscripción; la memoria relativa al Convenio que incluye una valoración económica de los costes presupuestarios que se derivan de los compromisos económicos que se asumen con la suscripción del Convenio y que nacen a partir del ejercicio 2019; el informe de valoración de la parcela objeto de cesión gratuita; y el informe jurídico departamental que concluye informando favorablemente el convenio remitido.

Por otra parte, 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. Este desarrollo reglamentario ya ha sido abordado por el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, el cual en su artículo 13 establece la preceptividad del presente informe.

II LEGALIDAD

Debemos en primer lugar remitirnos explícitamente al informe jurídico departamental que acompaña al expediente, concluyendo en ese sentido que el Convenio que se pretende alcanzar es coherente y adecuado para la consecución de fines de interés general comunes a las Administraciones intervinientes. En todo caso, procede en el presente trámite profundizar en alguno de los aspectos jurídicos relacionados con el Convenio tramitado:

1. Objeto del Convenio

El objeto del Convenio que se informa viene recogido en su cláusula primera y con él se persigue la promoción de viviendas de protección social en alquiler en la Actuación Integrada A.I.R. 16 Ginzabal, en el término municipal de Urretxu. El número de viviendas que se estima promover, aunque no se precisa en el clausulado del Convenio, es de 24 viviendas. En ese sentido, cabe recordar que la Disposición Adicional octava de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo de la CAPV, en su redacción vigente, establece *que tendrán la consideración de viviendas de protección pública (VPP) las viviendas de protección social (VPS) y las viviendas tasadas (VT), cuyo régimen jurídico será el previsto en la Ley de Vivienda y en las normas que se dicten en su desarrollo*

Se identifica igualmente la parcela que será objeto de cesión, siendo la identificada como la finca de 7471 de Urretxu (parcela a.2.16.5 de la Actuación Integrada antes citada).

Con esa finalidad se incorporan las obligaciones y compromisos que asumen las partes intervinientes, si bien en relación con los que corresponden al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, debemos detenernos en primer lugar en lo establecido en el último párrafo de la cláusula tercera del documento remitido, en cuanto que en el mismo se establece que la efectividad de los compromisos que se contemplan están definidos desde su subordinación al elemento financiero y presupuestario. Así lo establece dicha cláusula tercera cuando señala que *la totalidad de los compromisos asumidos por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco en el presente Convenio de Colaboración, 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.*

Por el contrario, los compromisos que asume el Ayuntamiento de Urretxu se consideran sin embargo de inmediata ejecución y no se encuentran sometidos a condición alguna. Por tanto, tal previsión, que afecta a la parte de la Administración General, podría no ser coherente y defraudar la previsión de contenido que se establece para los Convenios (como tales considerados) en el art. 49 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que dispone que debe recogerse en los mismos las *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.*

Así lo dicho, se advierte que el Convenio prevé compromisos de indudable repercusión económica, y algunos de ellos parece que han de acometerse por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda de forma inmediatamente posterior a su firma, como puede ser, entre otros, la redacción de los documentos técnicos necesarios para la promoción de las viviendas de protección social.

Por consiguiente, no podemos manifestar nuestra absoluta conformidad con la memoria en la que se señala que *no procede adoptar unos compromisos de gasto por unos importes elevados en un momento tan previo como puede ser el de la suscripción del Convenio, y ello teniendo en cuenta en todo caso que la Administración debe dar cumplimiento a lo dispuesto en la normativa de estabilidad presupuestaria.* Esta apreciación todavía se refuerza más con el hecho de que en la misma memoria se estima que en el presente ejercicio ya se producirán costes (100.000,- euros de un total de 3.600.000,-euros), entre los que se incluyen los correspondientes a la ejecución previa de la excavación

del talud y su estabilización, si bien debemos advertir que esta actuación no ha sido recogida de forma expresa en el clausulado del Convenio remitido.

Será la OCE la que evalúe definitivamente esta cuestión, si bien desde el plano de la legalidad, a priori, no parece razonable la previsión contenida en el Convenio, de modo que sería necesario incorporar con mayor precisión la cuestión financiera y económica que indefectiblemente va ligada al proyecto. A nuestro entender, deberían explicitarse cuáles son las razones por las que “no procede” adoptar compromiso de gasto alguno, y ello se señala sobre todo si se tiene en cuenta lo establecido en el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en relación con la asunción de obligaciones por parte de la Administración de la CAPV.

Apunta, en todo caso, la memoria departamental que la promoción de las viviendas podría ser ejecutada por VISESA, en el marco de los contratos programa que se suscriben con dicha entidad, lo que podría comportar una modificación en la incidencia presupuestaria que señalamos, pero al plantearse como una mera posibilidad, no procede efectuar un pronunciamiento definitivo respecto de dicha opción.

Por consiguiente, dejando al margen la posible intervención de VISESA, la inexistencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a los compromisos que han de asumirse a partir de este ejercicio 2019 podría considerarse como una causa de incumplimiento en la forma prevista en la cláusula décima del Convenio y que ocasionaría el retorno a la situación jurídica primitiva, advirtiendo que dicha causa de resolución podría incluso activarse en la misma fecha de su suscripción.

2. Régimen Jurídico del Convenio de Colaboración

El artículo 2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, al regular los principios rectores de la política de vivienda, menciona entre ellos el de la colaboración y coordinación de todos los poderes públicos, incluyendo los órganos dependientes de la Administración general del Estado y el sector público vasco, compuesto a los efectos de dicha Ley por la Administración General de la Comunidad Autónoma, las diputaciones forales, las entidades locales y todos los entes de titularidad pública dependientes de ellas, en la garantía del derecho al disfrute de una vivienda digna, adecuada y accesible.

Por consiguiente, con esa finalidad ha de considerarse la utilización de la figura del Convenio, prevista en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como una de las fórmulas más adecuadas. Así los suscribientes plasman en él los compromisos adoptados, en orden al correcto cumplimiento del objeto, que no es otro en este caso que promover en el término municipal de Urretxu 24 viviendas de protección social en alquiler.

La propuesta se sitúa, 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, cuyo 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 dicha cooperación y en los que se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes.

Por último, sin perjuicio de lo más adelante se dirá, procede señalar que el artículo 118 del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, prevé la celebración de convenios entre Administraciones Públicas o con personas pertenecientes al sector público con el fin de ordenar sus relaciones de carácter patrimonial y urbanístico en un determinado ámbito o realizar actuaciones comprendidas en esa ley en relación con los bienes y derechos de sus respectivos patrimonios.

3. Competencia en materia de vivienda

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, en la que hay que incluir necesariamente la promoción de viviendas.

Las competencias de vivienda en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco vienen asignadas además en la actualidad al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por 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 Urretxu atañe, debemos citar las reconocidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; en la 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, con base en lo dispuesto en su artículo 17.

4. Aspectos Patrimoniales.

Uno de los aspectos vertebradores y nucleares del convenio tramitado lo constituye el compromiso del Ayuntamiento de Urretxu para ceder, de forma gratuita y libre de cargas, la parcela señalada, mediante la adopción del oportuno acuerdo de cesión. En todo caso, en la propia cláusula segunda ya se condiciona la citada operación a la obtención de la correspondiente autorización del Consejo de Gobierno conforme a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio.

Esta autorización previa del Consejo de Gobierno está prevista en el artículo 38 del citado TR, si bien en ese artículo dicho requisito se exige únicamente para determinadas adquisiciones a título gratuito. Entre éstas se encuentra la que se establece en el Convenio, en cuanto que en el mismo se comprueba que la adquisición por parte de la Administración de la CAPV comporta como contrapartida la asunción de determinadas condiciones o compromisos de uso específico que generan gasto. A lo anterior hay que añadir igualmente que en el artículo 39 inmediatamente siguiente se establece que si el compromiso de gasto excediera de los bienes adquiridos, únicamente podrán aceptarse si concurren razones de interés público apreciadas por el órgano competente para proceder a tal aceptación. En ese sentido, aunque el Departamento promotor ha elaborado un informe de valoración de la parcela, y aunque del contenido de la operación se detectan sin dificultad las razones de interés público que lo avalan, dicha justificación debería haber sido recogida de forma expresa en el texto del Convenio, o al menos en la propuesta de Acuerdo de Consejo que lo aprueba.

Debe significarse, asimismo, que con la suscripción del Convenio no se culmina la operación patrimonial, ya que para su materialización será necesario un posterior

negocio jurídico de oferta y aceptación, para el que también habrá que acudir nuevamente a lo dispuesto en el TR de la Ley de Patrimonio.

Por consiguiente, cabe señalar en este momento que el Convenio suscrito trasciende de su contenido patrimonial, para convertirse en un Convenio de Colaboración más amplio con una Administración Territorial, en este caso Local, por lo que para determinar la competencia para su aprobación ha de acudirse a lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que la residencia en el Consejo de Gobierno.

Otro aspecto patrimonial, que debe mencionarse, es el destino de la parcela que se adquiere, ya que la misma va a pasar necesariamente a formar parte del Patrimonio Público del Suelo de la CAPV, regulado en la Ley de Vivienda. Una primera consecuencia de ello es el papel que en todo ello va a desempeñar en su gestión el titular del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, si bien ello podría entenderse que ya se encontraba recogido en la Disposición Adicional Segunda del TR de la Ley de Patrimonio, que asigna a dicho titular, en ese ámbito de vivienda, el ejercicio de las competencias asignadas de forma general al Departamento competente en materia de patrimonio.

Debemos señalar que la integración de esta parcela en el Patrimonio Público del Suelo no es neutra, ya que tiene efectos jurídicos, en cuanto que con dicha integración se asigna a estos bienes un régimen de disposición determinado (en particular, el que se deriva de lo dispuesto en los artículos 15 y 18 de la Ley de Vivienda), advirtiendo que para algunos de esos supuestos deberá intervenir nuevamente el Consejo de Gobierno, en especial referencia a los locales resultantes de la promoción y que se sitúen en las plantas bajas.

5. El régimen de adjudicación de las viviendas promovidas

Una vez construidas las viviendas promovidas, la cláusula quinta del Convenio se ocupa de su adjudicación, en la que se establecen una serie de previsiones respecto de su procedimiento de adjudicación, lo cual, en nuestra opinión, debería haber sido objeto de un análisis jurídico más completo, en la medida que habría que examinar si tales previsiones podrían contravenir o no lo dispuesto en la Orden de 15 de octubre de 2012, del Registro de Solicitantes de Vivienda y de los procedimientos

para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico.

Así, se prevé, por ejemplo, excepcionar del procedimiento de adjudicación cuatro viviendas al objeto de atender diversas necesidades sociales, lo cual en todo caso puede tener encaje en lo previsto en la letra b) del artículo 48.3 de la Orden citada, que prevé ciertas excepciones.

También la referencia que se efectúa a Urretxu como municipio interesado, se coherente con lo establecido en el anterior artículo ya citado, si bien en este caso con lo establecido en la letra a), en cuanto que en la Orden de inicio del procedimiento de adjudicación se puede determinar un único municipio al que acotar dicha adjudicación, y como consecuencia de ello los llamados a la adjudicación serían aquéllos que aparezcan el Registro de solicitantes de vivienda como empadronados en el municipio.

Por último, la cláusula tercera incorpora una previsión relacionada con la posibilidad de que en el procedimiento establecido queden viviendas excedentarias, previendo, en caso de producirse dicha circunstancia, la posibilidad de dictar una segunda Orden de adjudicación en la que, además de determinar otros Municipios interesados, se establezcan los requisitos de las personas que podrían acceder a las viviendas. Ello sin embargo, dicha previsión podría contravenir lo establecido en el artículo 59 de la Orden de 15 de octubre de 2012, a la que hemos hecho referencia.

III CONCLUSIÓN

En base a todo lo expuesto, se informa favorablemente el borrador de Convenio tramitado, si bien recomendando que se examinen y que, en su caso, se tomen en consideración las observaciones contenidas en el presente informe. De la misma forma nos remitimos a las conclusiones que pueda alcanzar la Oficina de Control Económico, OCE, respecto de la repercusión presupuestaria de los compromisos económicos que asume el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.