



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 AL PROYECTO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL PAÍS VASCO, DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO SOSTENIBLE DE MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE USO TURÍSTICO DEL BIEN DE INTERÉS CULTURAL “PALACIO MONTEFUERTE” AFECTO AL CAMINO DE SANTIAGO A SU PASO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, FINANCIADOS POR FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA-NEXT GENERATION EU.

NBNC_CCO_5201/22_12
38/2023 IL – DDLCN

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Servicios del departamento de Turismo, Comercio y Consumo se solicita informe de legalidad sobre la propuesta de convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y la Diputación Foral de Bizkaia para la financiación del proyecto sostenible de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, del bien de interés cultural Palacio de Montefuerte en Gernika, en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por fondos de la unión EUROPEA-NEXT GENERATION EU.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Borrador del convenio.
- ✓ Memoria económica y justificativa.
- ✓ Informe Jurídico departamental.
- ✓ Resolución por la que se concede una subvención a la Comunidad Autónoma del País Vasco al amparo del Real Decreto 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- ✓ Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por la que se concede a la diputación Foral de Bizkaia una subvención directa para la ejecución del proyecto sostenible de mantenimiento y rehabilitación de uso turístico del bien de interés cultural “Palacio de Montefuerte” afecto al camino de Santiago a su paso por la Comunidad Autónoma del País Vasco, enmarcado en el plan de recuperación, transformación y resiliencia – financiado por LA UNIÓN EUROPEA – NEXT GENERATION EU.
- ✓ Memoria justificativa del interés público, social y económico.
- ✓ Memoria específica relativa a la cuantificación y justificación del gasto.

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



- ✓ Presupuesto de ingresos y gastos de la actividad subvencionada.
- ✓ Autorización gasto suscrita por el Viceconsejero de Turismo y Comercio.

Tras la primera solicitud de informe el día 14 de marzo, se han anexoado al expediente la siguiente documentación:

- ✓ Memoria justificativa de la necesidad de incorporación de las obligaciones de análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés dispuestas por la ORDEN HFP/55/2023.
- ✓ Nueva propuesta de acuerdo para el consejo de Gobierno, teniendo en cuenta las obligaciones establecidas en la Orden HFP/55/2023, anexando la nueva redacción dada al convenio de colaboración por el cual se instrumentaliza la subvención directa.

Los días 16 y 17 de marzo de 2023, por la Diputación Foral de Bizkaia, se han aportado al expediente los siguientes documentos:

- ✓ Documento de solicitud de la subvención directa.
- ✓ Certificados de estar al corriente de las obligaciones con Seguridad Social y Agencia Tributaria.
- ✓ Decreto Foral del Diputado General de la Diputación Foral de Bizkaia de delegación de firma en las/os diputadas/os forales para la tramitación de subvenciones en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

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 7.1.c) y 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 15/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023.

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.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 15/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023, 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** y de la Oficina de Control Económico.

Si bien el departamento proponente de la iniciativa ha remitido toda la documentación necesaria para la justificación de la propuesta de acuerdo, además del informe jurídico departamental, cumpliendo con creces los requisitos formales necesarios para la tramitación de la misma y para la emisión del informe de legalidad.

Además de las especialidades derivadas de la tramitación de estos fondos, en el caso que nos ocupa debemos tener en cuenta que la Administración General del País Vasco, se conforma como una suerte de entidad colaboradora de las subvenciones directas establecidas mediante el RD 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Es decir, la Administración General es, en realidad, el vehículo por el cual se canalizan las ayudas directas establecidas en el RD 1074/2021 a los beneficiarios reales de la subvención que, en este caso, es la Diputación Foral de Bizkaia quien recibirá en última instancia estos fondos mediante la subvención, también directa, que se regulará en el convenio proyectado. Ahora bien, el sistema de subvencional específico establecido por el RD mencionado establece una serie de obligaciones y requisitos en el artículo 10 para la Comunidad Autónoma, como ejecutora del subproyecto.

La aprobación de las subvenciones directas que se pretende articular, debe además realizarse teniendo en cuenta las exigencias establecidas tanto en el artículo 49.7 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y como en el artículo 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

2.- Análisis material

2.1. Competencia.

El título competencial 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 que fue aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, tal y como dispone el informe jurídico departamental.

Sigue el dicho informe especificando: “que 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 Consejo Europeo aprobó, el 21 de junio de 2020, la creación del programa *Next Generation EU*, un instrumento de estímulo económico financiado por la Unión Europea, en respuesta a la crisis social y económica sin precedentes causada por el coronavirus, teniendo como objetivo responder de manera conjunta y coordinada y contribuir a reparar los daños causados por la pandemia.

Este nuevo instrumento permite movilizar un gran volumen de inversión y, en ese contexto, se aprobó el 7 de octubre de 2020 el marco general del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que fue regulado en 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.

En el marco de la iniciativa *Next Generation EU* se crea el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, mediante el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, que tiene como objetivo promover la cohesión económica, social y territorial de la UE.

En concreto, mediante este instrumento se pone a disposición de los 27 Estados miembros apoyo, a través de transferencias directas y préstamos, para incrementar las inversiones públicas y acometer reformas que contribuyan a la recuperación de la economía y el empleo, y se orienten a abordar los principales retos económicos y sociales post COVID-19.

Dicho Reglamento incluye diferentes ámbitos de ejecución, estructurados en seis pilares (artículo 3), entre los que está la “*transición ecológica*”.

En cumplimiento del referido Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, en el que se establecía la necesidad de que cada Estado miembros elaborara sus planes de recuperación y resiliencia nacionales para alcanzar los objetivos establecidos, se aprobó el del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021.

En este contexto se aprueba el Real Decreto 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Atendiendo al artículo 2 de este último Real Decreto, las subvenciones reguladas en el mismo se regirán por: lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, salvo en lo que afecte a los principios de concurrencia y publicidad. Igualmente, serán de aplicación 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, y 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. Así como: 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; la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y la demás normativa tanto europea como nacional que sea de aplicación a la gestión, seguimiento, verificación, publicidad y control en el marco del Plan de Recuperación.

Además, como bien expone la memoria complementaria de 14 de marzo, resulta de aplicación la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Orden que establece una serie de obligaciones a las entidades responsables de operaciones, es decir, al órgano competente para la concesión de la subvención, que deberá realizar en análisis ex ante de posibles indicios de riesgo de conflicto de interés.

2.3 Naturaleza jurídica del convenio.

Como menciona la memoria justificativa obrante en el expediente, 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, ha dado gran valor a la instrumentalización de estas subvenciones a través de convenios de colaboración, a fin de agilizar las gestiones y actuaciones a realizar por las entidades beneficiarias, y mediante el mismo se han modificado diversos apartados de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), para la agilizar y simplificar trámites a la hora de preparar dichos convenios.

Dicho lo anterior, el artículo 7.2 del citado Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, establece que “los convenios se regirán por lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. En tal sentido, el artículo 47 de la LRJSP define los convenios de la siguiente manera:

“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.

No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.”

Además de lo mencionado, y en virtud del artículo 48 LRJSP, sobre requisitos de validez y eficacia de los convenios, 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 el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

2.4 Análisis del contenido del convenio.

Análisis material:

Antes de comenzar con el análisis del contenido del acuerdo, 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 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, sobre la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión. Lo que es aplicable en el caso que nos ocupa, dado que la cláusula 10ª del convenio establece la constitución de una comisión paritaria de seguimiento.

Por su parte, 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, en su artículo 9, establece que todas las convocatorias, licitaciones, convenios y resto de instrumentos jurídicos, que se desarrollen en este ámbito, deberán contener, tanto en su encabezamiento como en su cuerpo de desarrollo, la siguiente referencia: «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU».

Como se ha mencionado en el apartado anterior, la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, establece una serie de obligaciones que se han recogido en el último borrador del convenio.

Por su parte, en atención a lo dispuesto en el artículo 33.4.g) de la Ley del Sector Público Vasco, en la cláusula decimoctava del convenio proyectado se establece la posibilidad de extinción del convenio, así como la posibilidad de que las partes, a propuesta de la Comisión de Seguimiento del convenio, puedan acordar su continuación hasta su completa terminación, justificación y liquidación, conforme a las cláusulas contenidas en el mismo.

Observado lo anterior, entendemos que el contenido del convenio se acomoda al contenido mínimo dispuesto en el artículo 49 de la LRJSP.

2.5 Análisis del contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

La propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, que acompaña al presente expediente, autoriza, por un lado, la concesión de la subvención directa y, por otro lado, la firma del convenio por la cual se instrumentaliza esa subvención.

Sobre la tramitación de las subvenciones directas ante el Consejo de Gobierno debe tenerse en cuenta la Circular nº 6/99, de 17 de diciembre, de la Oficina de Control Económico, que determina el modo en el que han de tramitarse la concesión de las subvenciones nominativas y las directas. Esta circular requiere la elaboración de una propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno en la que se ha de recoger la siguiente información:

- a) *Definición precisa del objeto de la ayuda o subvención.*
- b) *Partida presupuestaria a la que se imputa el gasto.*
- c) *Órgano encargado de la gestión de la subvención.*
- d) *Cuantía de la ayuda, incluyendo, en su caso, su importe máximo desglosado por conceptos.*
- e) *Previsión y autorización, en su caso, de la suscripción de un concierto o convenio que instrumente la subvención.*

- f) *Mención de que la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de ayudas o subvenciones otorgadas por otras Administraciones o entes públicos o privados y, en su caso, de cualesquiera otros ingresos o recursos para la misma finalidad, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, siempre que se salvaguarden los requisitos mínimos establecidos para ser beneficiario de la ayuda. En este sentido, deberá mencionarse la posibilidad de concurrencia con otras ayudas, subvenciones o recursos, o en su caso, la incompatibilidad con su percepción. En el caso de admitirse la compatibilidad, deberán establecerse necesariamente los límites o criterios para evitar la sobrefinanciación.*
- g) *Plazos y forma de pago.*
- h) *Plazos y forma de justificación por parte de la entidad beneficiaria del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la ayuda o subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.*
- i) *Régimen de garantías, cuando proceda.*
- j) *Mención, en su caso, de las obligaciones concretas de la persona o entidad beneficiaria, sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 50.2, del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.*
- k) *En su caso, supuestos específicos en los que no sería exigible el abono de la subvención o procedería el reintegro, sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 53.1, letras a) a la e), del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.*

De la misma manera, en el apartado QUINTO de la mencionada circular establece que *“cuando el Acuerdo, Orden o Resolución de concesión establezcan que la subvención se instrumentará mediante un convenio o concierto, éste se incorporará, debidamente suscrito por el beneficiario y por el órgano competente o autorizado, al resto de la documentación necesaria para la tramitación del primer pago de la ayuda.”*

En el caso de la propuesta de acuerdo que acompaña al expediente, recoge mayoritariamente los aspectos señalados en la circular nº 6/99, de 17 de diciembre antes referida. Además, al tratarse de una subvención articulada mediante convenio, los aspectos relativos a la forma de justificación y plazos de la ayuda, obligaciones concretas de la entidad beneficiaria y los casos de reintegro no recogidos en la propuesta de acuerdo, se detallan adecuadamente en la propuesta de convenio que se informa.

Cabe destacar que no consta en el expediente la versión en euskera la propuesta de acuerdo, al contrario de lo que determina al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.

2.6 Suscripción del convenio.

Sobre la autorización de la suscripción de los convenios, el artículo 55 del Decreto 144/2017 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, dice que:

Artículo 55. – Competencia del Gobierno Vasco y régimen de tramitación.

1.– Compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de éstos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con cualquiera de los siguientes:

- a) Los órganos constitucionales del Estado.*
- b) Los entes territoriales estatales, a través de sus órganos de Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas.*

Por su parte, el artículo 59 sobre la comunicación al Parlamento Vasco, establece:

1.– El órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento comunicará al parlamento Vasco la autorización previa del Gobierno Vasco para la suscripción o la modificación de los Convenios vigentes con:

- a) Los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

2.– El órgano competente en materia de Relaciones con el Parlamento trasladará al departamento proponente la decisión que adopte el Parlamento Vasco.

Sobre este aspecto, la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, en su art 18 establece lo siguiente:

Corresponde al Gobierno

...

- e) Autorizar y, en su caso, aprobar convenios de la Comunidad Autónoma con los Territorios Históricos Forales o con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. **Estos convenios deberán ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos.***

De las disposiciones transcritas se determina que, de no existir oposición expresa en el plazo de 20 días desde su remisión al Parlamento, se entenderá concedida la autorización a la que nos referimos.

III. CONCLUSIÓN

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