



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO PARA DESARROLLAR UN PROYECTO INTEGRAL DE CARÁCTER PILOTO DE IMPULSO DE LA EMANCIPACIÓN JUVENIL DESDE EL SISTEMA DE JUVENTUD Y CON LA PARTICIPACIÓN DE LAS Y LOS JÓVENES EN UN CONTEXTO DE TRANSICIÓN SOCIAL Y DEMOGRÁFICA

116/2022 IL - DDLCN
Expediente: NBNC_CCO_3395/22_10

I. ANTECEDENTES

Por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio de cooperación señalada en el encabezamiento. Con dicha solicitud se ha adjuntado la siguiente documentación:

1. Memoria justificativa
2. Memoria Económica.
3. Informe jurídico departamental,
4. Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno de aprobación del Convenio de referencia.
5. Borrador del Convenio de Colaboración.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.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.

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. LEGALIDAD

1. Objeto.

La iniciativa sometida a informe tiene por objeto, de acuerdo con lo estipulado en la *Cláusula Primera*:

«...fijar las condiciones en las que el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao se comprometen a colaborar en la puesta en marcha de un proyecto integral, de carácter piloto, que habilita el artículo 9 de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud (LJ), en el apartado 1.i) 1, impulsando la emancipación juvenil, desde el sistema de juventud y con la participación social de las y los jóvenes.

El proyecto se dirige a personas de 16 a 34 años -según lo previsto en el artículo 3.3 de la ley de Juventud respecto a las políticas transversales de juventud como la política de emancipación- que viven, estudian o trabajan en Bilbao, o desean hacerlo, con una perspectiva abierta y un impacto amplio, por tanto.

Este proyecto piloto se va a implantar en el municipio de Bilbao a fin de sistematizar un modelo efectivo, a partir de su evaluación, que sirva para el diseño de proyectos con los mismos objetivos en otros municipios de la CAE, mediante procesos de evaluación, sistematización y escalado, y avanzar así en la articulación de la Red Vasca para la Emancipación Juvenil, según lo previsto en el artículo 23 de la ley de Juventud.

En este sentido, el proyecto persigue extraer aprendizajes de utilidad para otros distritos, el conjunto de Bilbao y otros municipios, mediante la evaluación, sistematización y escalado del proyecto en su conjunto y de los servicios o programas piloto, que serán compartidas por el Ayuntamiento y el Gobierno Vasco.».

El convenio se articula entre las siguientes Administraciones Públicas:

- La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, y
- El Ayuntamiento de Bilbao.

2. Competencia material y formal del proyecto de Convenio.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su artículo 10.39, atribuye a los poderes públicos vascos la competencia de desarrollar la política juvenil. Se trata de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi no afectada por ninguna legislación básica o marco, ni por principios ordenadores económicos, ni tampoco por la alta inspección del Estado.

La distribución competencial entre las Administraciones Públicas Vascas viene dada por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, que atribuye a estos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes, tanto de las Leyes emanadas del Parlamento Vasco como de las disposiciones normativas aprobadas por el Gobierno autonómico, en materia de políticas y recursos de juventud, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco, incluyendo en esas competencias ejecutivas las potestades reglamentaria para la organización de sus propios servicios, administrativa –incluida la inspección– y revisora en la vía administrativa.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi viene haciendo uso de esa competencia en materia de políticas de juventud, correspondiendo a sus instituciones comunes la capacidad legislativa (en sentido normativo), de desarrollo y la acción directa en tal materia (artículo 6, c párrafo 2 de la Ley de Territorios Históricos). Y los municipios pueden ejercer competencias propias en materia de «planificación, ordenación y gestión de políticas de juventud», según el apartado 36 del artículo 17, «Competencias propias de los municipios», de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

En un contexto competencial material más específico nos debemos referir a los dispuesto en la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, amplia y pormenorizadamente expuesta en el informe jurídico Departamento remitido junto con el expediente, siendo relevante reseñar, a los efectos de este informe, lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, referido a la creación de la Red Vasca para la Emancipación Juvenil, que integrará las actividades y servicios referidos en el artículo 9.1.i).1, de competencia del Gobierno Vasco, y las que el resto de administraciones públicas vascas dirijan a propiciar la emancipación juvenil, en el marco de una política especializada en ese sector de población y el ámbito geográfico de su competencia.

Más concretamente, nos debemos referir a las competencias que la Ley de Juventud atribuye a las instituciones firmantes en el desarrollo de las políticas de juventud de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuyo planteamiento se corresponde, particularmente en aquellos aspectos más innovadores de la Ley, con la construcción de un sistema de juventud. Una red que ofrezca una atención integral, continuada, próxima, descentralizada, participativa, desde el liderazgo institucional y la cooperación, público-público y público-social, como herramienta fundamental para desplegar políticas de transición desde la innovación social (innovación en cooperación). En particular, el proyecto piloto que se promueve y sus actuaciones se encuadran en lo previsto en los artículos: 9.1. i).1., 11.e; 20 y 23 de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud.

Singularmente, el artículo 11.e), de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud establece como una de las atribuciones de la Administración local el *«Impulsar la emancipación juvenil en el ámbito municipal o supramunicipal, en coordinación con las diputaciones forales y el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de juventud, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9»*.

En ese contexto, el presente proyecto se basa en la necesidad de colaborar entre instituciones y agentes, para innovar (innovación social) en un contexto de despliegue de políticas de transición, que respondan al reto demográfico y en particular al retraso en la edad de emancipación, a través de un conjunto de actuaciones (servicios y programas) de carácter piloto e integral, conectadas en un equipamiento también experimental en Bilbao, al servicio del conjunto de la ciudad y ubicado en una zona que se está configurando como zona universitaria y de referencia para un amplio colectivo de jóvenes.

En lo que se refiere a la personalidad jurídica de las partes, el artículo 48.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.

No es objeto de controversia, por notoriedad, el carácter de Administración Pública tanto de la Administración General de la CAE como del Ayuntamiento de Bilbao.

Según se establece en el artículo 62 del ya citado Decreto 144/2017, de 25 de abril, *“la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.”* Es por ello, y por lo que atañe a la Administración General de la CAE, que es conforme a Derecho el que en la propuesta de acuerdo de autorización de la suscripción del convenio se formule por el órgano al que se le faculta para prestar el consentimiento para la suscripción (la Consejera del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales).

3. Naturaleza jurídica de proyecto de Convenio.

Los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes suscriptoras del proyecto de Convenio han adoptado la forma de los convenios regulados en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Capítulo VI del Título Preliminar).

El Convenio de Colaboración constituye un instrumento idóneo de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas y entidades privadas en su caso, para la consecución de un objetivo común, que tiene la consideración de documento cuasi contractual, en cuanto acuerdo por el que se establecen compromisos y pactos entre partes del que derivan derechos y obligaciones para los entes suscribientes, lo que fundamentaría en principio su

examen al amparo de la normativa general en materia de contratación pública, si bien han sido excluidos legalmente de dicho ámbito.

Así el párrafo tercero del artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece:

«Los convenios no podrá tener por objeto prestaciones propias de los contratos...»

En este mismo orden de cosas, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, deja fuera de su aplicación los convenios de colaboración:

- a) *«... celebrados entre sí por la Administración General del Estado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Entidades locales, las entidades con personalidad jurídico-pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídico privada, siempre que, en este último caso, tengan la condición de poder adjudicador [...]».* [art. 6.1)].
- b) *«... con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.»* [art. 6.2)].

Observadas estas prescripciones, y atendiendo a los compromisos adquiridos conforme a la *Cláusulas Primera y Segunda* del Convenio, así como a lo dispuesto en las *Cláusulas Cuarta, Quinta y Séptima*, nos encontramos ante un sistema de cooperación pública horizontal, cuyo resultado no puede calificarse de contractual (artículo 31.1. b) de la Ley de Contratos del Sector Público

Por otra parte, el artículo 48 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, prevé la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la consecución de unos objetivos comunes y siempre y cuando no se amplíe por esta vía la esfera de competencias de los órganos administrativos.

El artículo 143.2 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, refiere que esta técnica de cooperación resulta ser un instrumento idóneo para formalizar las relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas, como convenio en el que habrán de preverse las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben.

Lo anteriormente referido es ratificado en la *Cláusula Tercera* del propio borrador de Convenio al decir que *«El presente Convenio tiene naturaleza administrativa conforme a lo esblencado en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen*

Jurídico del Sector Público, quedando excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.».

En tal sentido, y observadas las citadas prescripciones, se debe de entender que el proyecto remitido ha de considerarse un convenio interadministrativo de los previstos en el artículo 47.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y que se celebra con la finalidad de canalizar las relaciones voluntarias de cooperación y coordinación en la ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollarse en aras a lograr el objetivo común en él previsto y que reviste interés público, conforme al marco normativo antes referido.

En este marco normativo, se ha de considerar que la formalización del proyecto propuesto por las Administraciones Públicas signatarias del borrador de Convenio que se informa, como instrumento para canalizar las relaciones voluntarias de cooperación, está plenamente amparado por el ordenamiento jurídico.

4. Sobre el contenido del borrador de Convenio.

La propuesta de convenio consta de título, partes concertantes, parte expositiva, diez cláusulas [«Objeto», «Servicios y programas», «Naturaleza Jurídica», «Obligaciones del Gobierno Vasco», «Obligaciones del Ayuntamiento de Bilbao», «Comisión de coordinación y seguimiento», «Compromisos Económicos», «Régimen de modificación» y «Extinción del Convenio» y «Plazo de vigencia»] y tres anexos.

En el Título se identifica a las partes que suscriben el convenio y su objeto de forma sucinta y sin que induzca a error de lo que se pretende.

Por lo que respecta a las Partes concertantes, éste comienza citando los títulos competenciales que habilitan a cada una de las partes para suscribir el proyecto de convenio.

En la Parte Expositiva se citan los intereses que representan, así como los fines comunes que se pretenden obtener, estableciendo este ámbito de colaboración, y sobre los cuales nos hemos pronunciado anteriormente al referirnos a la legalidad de la competencia material del proyecto.

La *Cláusula Primera*, que define el objeto del convenio, lo hace de una forma precisa haciendo especial incidencia en el carácter de proyecto piloto de cara a la implantación y desarrollo de la *Red Vasca para la Emancipación Juvenil* en Euskadi, tal y como se establece en la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud.

La *Cláusula Segunda*, que lleva por título «Servicios y programas», detalla las concretas actuaciones a realizar, que son aún más detalladas en el Anexo II del proyecto de Convenio y son coherentes con los objetivos y mandatos establecidos en Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, para *Red Vasca para la Emancipación Juvenil*.

La *Cláusula Tercera*, tal y como hemos señalado anteriormente, refleja la naturaleza del proyecto de convenio que no es otra que la administrativa, lo que induce de forma consecuente

que las cuestiones litigiosas que pueda surgir de él se tengan que dilucidar en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Las *Clausulas Cuarta y Quinta* regulan las obligaciones de cada una de las partes: Gobierno Vasco y Ayuntamiento de Bilbao que son coherentes con lo que establece el ordenamiento jurídico para este tipo de colaboraciones en general, y específicamente en lo que se refiere a la *Red Vasca para la Emancipación Juvenil prevista en Ley 2/2022*, de 10 de marzo, de Juventud, en los términos antes referidos en este informe.

La *Cláusula Sexta* se refiere a la coordinación y el seguimiento de convenio, diferenciando ambos aspectos. Así, el seguimiento no sólo se refiere a comprobación del desarrollo de los objetivos previstos en el Convenio, sino que, además, promueve una proposición de dinamización e impulso de estos objetivos, más allá de lo previsto en el proyecto de Convenio, de cara al «*despliegue de la Ley de Juventud*». La constitución de la comisión es paritaria, con un mínimo de cuatro componentes por cada una de las dos partes.

La *Cláusula Séptima*, regula los compromisos de las partes con un calendario plurianual de aportaciones, lo que es reflejado de forma explícita al referir que cada una de las partes deberá consignar, en sus respectivos presupuestos anuales, «crédito suficiente» para atender a las obligaciones económica contraídas.

Por añadidura, y en el espíritu antes citado de no quedarse solamente en el cumplimiento de las acciones previstas en el proyecto de Convenio, sino de proseguir en la consecución de los objetivos que lo promueven («*el despliegue de la Ley de Juventud*») se establece la posibilidad que las partes puedan obtener «financiación externa» a la consignada en el Convenio, para el desarrollo de las acciones previstas en él u otras posible (es de suponer), en el marco de la consecución de los objetivos previstos en la *Cláusula Primera*.

Como corolario de esta Clausula financiera, se hace una remisión al Anexo I, en el que se incluye un desglose más pormenorizado de las aportaciones (e incluso de las fechas) de cada una de las partes.

La *Cláusula Octava* recoge el régimen de modificación o revisión de lo acordado en el proyecto de Convenio, bien entendido que ello no ha de vulnerar su objeto. Tales modificaciones se incorporarán al texto del proyecto de Convenio mediante Adendas suscritas por ambas partes.

La *Cláusula Novena*, regula las causas de extinción del proyecto de Convenio que se informa, y tiene el carácter de «cláusula tipo» para estos casos, recogiendo las habituales del trascurso del término de vigencia, el acuerdo unánime de las partes para ello o denuncia expresa sujeta a plazo de preaviso, así como el incumplimiento de las cláusulas del proyecto de Convenio por alguna de ellas, previo, naturalmente, requerimiento de incumplimiento.

Finalmente, la *Cláusula Décima*, lleva por título «*Plazo de vigencia*», y en ella se establece que ésta será de dos años, prorrogables por otros dos, contados a partir del día de su firma; previéndose, además, que cualquiera de las partes podrá denunciar expresamente el Convenio durante el periodo de vigencia. Estos último, en nuestra opinión, es una redundancia pues ya se

haya recogido en el apartado e) de la *Cláusula Novena* de extinción: «*Por denuncia expresa por parte de alguna de las partes...*». Quizás fuera conveniente suprimir alguna de las dos.

Estos términos y plazos son conformes a la previsión establecida en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Conviene traer aquí a colación, que, para el caso de novación sustancial o prórroga, expresa o no, así como la extinción (en referencia a la anterior *Cláusula Novena* antes citada), se habrá de estar a lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, que refiere ello es de competencia del Consejo de Gobierno.

Un elemento discordante es el *ANEXO III*, pues en el cuerpo del proyecto de Convenio no existe referencia a alguna a él.

Una lectura pormenorizada de su contenido nos hace pesar que, pese a llevar por título la denominación de «PRESTACIONES», en realidad es más una adenda de definiciones o conceptos, propio del *ANEXO II*, que un anexo independiente. Por ello, y en nuestro parecer, quizás fuere conveniente suprimir el término *ANEXO III* e incorporarlo al anexo anterior.

En este mismo orden de cosas, a lo algo del texto del proyecto de Convenio se citan dos términos que, a nuestro entender, debieran unificarse. Así en unos apartados se dice «Anexo 1» y en otros «Anexo I». Quizás fuere conveniente unificar criterios entorno al término «Anexo I».

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, se puede considerar que el proyecto de Convenio que se informa, se ajusta a las prescripciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

III. PROCEDIMIENTO Y TRAMITACIÓN.

En aras de no ser reiterativo, y dado lo prolija y detallada que resulta la exposición que a este respecto se hace en el Informe Jurídico Departamental, es de considerar la remisión íntegra en este Informe de legalidad a sus consideraciones por claridad, orden y exhaustividad.

Sin embargo, sí debemos hacer mención a un hecho acaecido con posterioridad a la solicitud del presente informe de legalidad y de singular trascendencia en cuanto al procedimiento.

Con fecha 27 de septiembre de 2022, se ha publicado en el BOPV nº 185, el Decreto 18/2022, de 23 de septiembre, del Lehendakari, de segunda modificación del Decreto 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.

La modificación promovida por el Decreto 18/2022, de 23 de septiembre, del Lehendakari, supone la incorporar al área competencial de Lehendakaritza del área de actuación de Juventud, que hasta ahora estaba adscrita en el área competencial del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

Consecuentemente con ello, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Transitoria del citado Decreto, todas las referencias que anteriormente se hacía a órganos y competencias del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales en el texto del proyecto de Convenio, a futuro, habrán de ser adaptadas a la modificación competencial atribuida a Lehendakaritza, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Segunda Final.

IV. CONCLUSIÓN.

Teniendo presente lo expuesto con anterioridad, se informa favorablemente el proyecto de Convenio a suscribir.

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

En Vitoria-Gasteiz, a fecha de firma electrónica.