



INFORME RELATIVO AL BORRADOR DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, EL AYUNTAMIENTO DE ABANTO-ZIERBENA Y LA FUNDACIÓN DEL MUSEO DE LA MINERÍA DEL PAÍS VASCO PARA REGULAR EL USO DEL EDIFICIO CORTA POR PARTE DE LA FUNDACIÓN Y LA COLABORACIÓN ENTRE LA EKOETXEA MEATZALDEA Y LA FUNDACIÓN MUSEO DE LA MINERÍA DEL PAÍS VASCO.

46/2019 DDLCN - IL

I. ANTECEDENTES

Se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Borrador de convenio de referencia.

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, en el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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, en relación con lo dispuesto en los artículos 12. 1 a) y 14. 1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Además del borrador del texto de convenio, se acompañan varios documentos: memoria del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, informe jurídico de la asesoría del Departamento, la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio, el Pliego de condiciones para constituir la concesión administrativa sobre la finca identificada como edificio Corta y la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno de autorización para la aceptación de la concesión administrativa de la finca denominada edificio Corta, y el acuerdo de Consejo de Gobierno de 5 de junio de 2018 en el que se aceptan las condiciones de la concesión administrativa sobre la finca aprobadas por el Ayuntamiento de Abanto-Zierbena.

II. OBJETO

Los antecedentes del borrador estudiado, además de la cláusula primera, ilustran correctamente el doble objeto que rige la necesidad de establecer un ámbito de actuación conjunto entre las Administraciones Públicas firmantes y la entidad privada Fundación Museo de la Minería (en adelante la Fundación).



De esta manera, se acuerda regular (1) el régimen de uso de espacios de la Ekoetxea Meatzaldea que se sustancia en el protocolo recogido en el anexo del borrador del convenio por parte de la Fundación y (2) los compromisos de todos los firmantes para promover las actividades de interés cultural y ambiental en el centro en pos de la conservación del paisaje minero y su transformación en un lugar atractivo para los visitantes.

III. LEGALIDAD

A.- Convenio de colaboración interadministrativo.

I.- Marco legal. Perspectiva formal y material

A.- Formalmente, los términos en los que se concreta el contenido de las bases de colaboración entre las Administraciones Públicas firmantes se presentan bajo la denominación de convenio de colaboración.

La regulación general de los convenios se contiene ahora en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), concretamente en su Capítulo VI del Título Preliminar, artículos 47 a 53.

Las notas características de los convenios a resultas de lo previsto es esta nueva disposición legal encajan esencialmente con el contenido y la estructura del texto informado. En este sentido, constatamos que la materia objeto de acuerdo se ajusta a la definición prevista en el art 47.1, tanto en su vertiente positiva –acuerdo con efectos jurídicos adoptado por las administraciones públicas-, como en su vertiente negativa –no es un mero protocolo general de actuación, ni contiene una prestación propia de los contratos-.

Por lo demás, estaríamos en presencia de una tipología combinada de convenio; por una parte, entraría en el supuesto de los interadministrativos previsto en el art. 47.1 a) Ley 40/2015, en lo que respecta a la colaboración con el Ayuntamiento de Abanto-Zierbena, y de los establecidos en el 47.2 c), firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado (Fundación de la Minería del País Vasco).

Así mismo, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, regula el régimen jurídico de los convenios y los protocolos generales en su Capítulo XIII, artículos 54 a 65.

El texto proyectado encaja con claridad en la definición que dispone el art. 54.1, por lo que habrá de estarse al régimen concreto que define el resto de este articulado y que iremos detallando en los apartados correspondientes.

B) Materialmente, este convenio no se articula con referencia directa a ninguna disposición de carácter general, más bien las relaciones trabadas entre las entidades concernidas y los motivos que justifican su participación/competencia responden a los compromisos adquiridos a través de otros convenios de colaboración y de la concesión administrativa patrimonial trabada a favor del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, que describe con detalle la parte expositiva del borrador.

En este sentido, sólo extraeremos los datos que nos parecen relevantes para efectuar el análisis jurídico que nos atañe.

En primer término, el Ayuntamiento de Abanto-Zierbena ostenta la titularidad de la mencionada finca por cesión realizada por la Fundación Museo de la Minería del País Vasco mediante convenio firmado el 5 de marzo de 2015.

Por su parte, el Departamento de Medio Ambiente tiene el uso y explotación de la finca identificada como edificio Corta mediante concesión administrativa otorgada por el Ayuntamiento de Abanto-Zierbena (uso privativo de un bien de dominio público) y asumida por el Gobierno Vasco mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 5 de junio de 2018.

Este Departamento ha sido beneficiario de la citada concesión por cuanto tiene atribuidas - en concreto la Dirección de Patrimonio natural y Cambio Climático de la Viceconsejería de Medio Ambiente - la materia de protección del patrimonio natural, garantía y fomento del desarrollo sostenible e información, participación, sensibilización, educación y formación ambiental de conformidad con los artículos 9 y 11 del Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento.

Finalmente, la Fundación Museo de la Minería del País Vasco está ubicada en el municipio de Abanto-Zierbena, y es una entidad sin ánimo de lucro de naturaleza privada creada en el año 2001 cuyos fines¹ se centran en la recuperación, conservación y difusión del patrimonio, cultura e historia de la zona minera de Bizkaia.

Dicho centro se había construido con fondos públicos a partir de sendos convenios de financiación entre diversas administraciones públicas y la Fundación, la cual aportó el proyecto constructivo y la propiedad del edificio Corta.

Debe clarificarse, a su vez, que en la finca denominada edificio Corta se construyó el edificio de uso conjunto con destino al Centro de Interpretación del Parque Cultural y Ambiental de la Minería del País Vasco que ha sido, a su vez, integrado en la Red Ekoetxea del Departamento de Medio Ambiente, con el nombre de Ekoetxea Meatzaldea.

Se observa que el borrador de convenio utiliza distintas denominaciones para referirse al uso de la Ekoetxea Meatzaldea, sin que ello tenga razón de ser.

Según entendemos, actualmente la denominación correcta del centro es Ekoetxea Meatzaldea y en ella confluyen todos los usos posibles de dicho centro ambiental. Por ello, siempre que el borrador se refiere al uso del centro en las condiciones actuales debería utilizarse la denominación Ekoetxea Meatzaldea y no la de edificio Corta, como se hace en el propio título del convenio. La falta de unificación de la terminología utilizada complica innecesariamente la comprensión de las estipulaciones del convenio, estimando que debe evitarse de cara a la redacción final

Otro aspecto a destacar es que el Departamento de Medio Ambiente ha “encargado” la gestión del programa educativo de la Ekoetxea a la Sociedad Pública Ihobe S.A.. Desconocemos la naturaleza jurídica de esta encomienda y, particularmente, las obligaciones concretas que

¹ Información obtenida de los Estatutos de la Fundación consultados en su página web.

asume la sociedad. En tal caso, no estaría de más anexar al convenio el contenido de la encomienda con la finalidad de hacer visible la cara del órgano gestor responsable de hacer cumplir el protocolo de uso.

Sin embargo, el texto proyectado deja abierto también que el apartado de la colaboración pueda estar sometido en el futuro al régimen de encomienda a favor de Ihobe S.A.. Ello puede generar dudas sobre si ambos objetos vinculados en último término a la gestión del centro se pueden separar. En cualquier caso, sugerimos que se aclare debidamente este extremo en el contexto del convenio.

Por otra parte, la necesidad de estipular las condiciones de uso de la Ekoetxea tiene su origen en la cláusula 15ª del Pliego de condiciones de constitución de la concesión administrativa sobre la finca denominada edificio Corta a favor del Departamento de Medio Ambiente.

Dicha cláusula condiciona la aplicación de las estipulaciones del pliego a la firma del borrador de convenio que informamos para que la Fundación lleve a cabo un uso del edificio y que éste se pueda realizar de manera debidamente ordenada; en cualquier caso, no se puede eludir que habiéndose formalizado debidamente la concesión administrativa mediante los documentos administrativos y acuerdos pertinentes de los órganos competentes de las administraciones implicadas, ésta está válidamente constituida. Resulta difícil entender la verdadera entidad jurídica de esta cláusula y si era necesaria para amparar el contenido de este borrador, si bien esta reflexión no es objeto de este informe.

La regulación del uso del centro que tiene su engarce en dicha cláusula 15ª es desarrollada mediante un protocolo que ocupa el único anexo del convenio al que se remite la cláusula 5ª del texto informado. No observamos, ni parece que ello sea viable jurídicamente, un contenido patrimonial asociado al régimen de uso por parte de la fundación en los términos en los que se pronuncia este convenio; esto hace de su contenido una mera regulación de funcionamiento de la infraestructura que compone la Ekoetxea Meatzaldea por parte del concesionario, cuando ésta es usada por la citada entidad privada.

Además, el objeto de este convenio se extiende también a la adopción de una serie de compromisos de colaboración y promoción de las actividades a desarrollar que dan sentido al destino de la Ekoetxea con base en las competencias y objetivos que ostenta cada entidad firmante. Vemos que esta segunda finalidad del convenio es perfectamente compatible con la primera, y confirma la responsabilidad y el control que ejerce el concesionario sobre los diferentes usos culturales y medioambientales de la Ekoetxea.

No obstante, cuando analicemos el clausulado se realizarán determinadas observaciones que pretenden mejorar la comprensión general del convenio.

II.- Ámbito subjetivo.

Teniendo en cuenta que el ámbito subjetivo del convenio comprende entidades previstas en el artículo 55.1 b) del Decreto 144/2017, como es el Ayuntamiento de Abanto-Zierbena, ha de concluirse que se reserva al Consejo de Gobierno la competencia para autorizar la la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de un convenio como el que nos ocupa.

En lo que se refiere a la Administración General de la CAE, la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte a otra autoridad (artículo 62 Decreto 144/2017). Como se anexa el documento con la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno, hemos podido constatar que se autoriza al Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda para su suscripción.

III.- Examen clausulado

Haciendo un repaso de los contenidos que debe albergar un convenio, con referencia al art. 49 LRJSP, se observa un cumplimiento general adecuado de los mismos (derechos y obligaciones, comisión de seguimiento, duración, causas de resolución etc...).

El informe jurídico del departamento hace un análisis exhaustivo de estos extremos con los que estamos plenamente de acuerdo y a ellos nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias.

No obstante, a la vista de la estructura del convenio y del clausulado establecido se realizan una serie de observaciones.

En la cláusula segunda, dentro de los compromisos del Departamento de Medio Ambiente se definen tres de ellos que entendemos desubicados y, en cierta manera, reiterativos. Nos referimos a la elaboración del protocolo, a facilitar el acceso a la instalación a los grupos de la fundación y facilitar el acceso a la terraza exterior a los grupos de la fundación.

Por un lado, vemos que la elaboración del protocolo de uso de la Ekoetxea por la fundación constituye uno de los objetos del convenio con sustantividad propia y relevancia evidente y que se distingue del otro objeto en que esta regulación sólo afecta a los grupos que provengan de la fundación, mientras que el resto de compromisos de colaboración afectan a todas las actividades de promoción dirigidas al público en general.

No vemos impedimento jurídico alguno para que el protocolo de uso se ubique en el anexo del convenio pero también creemos que no es el lugar más apropiado dado el engarce que tiene con la entrada en vigor de las condiciones de la concesión administrativa. Resultaría más apropiado que constituyera una cláusula más del convenio o que éste se estructurara en dos partes, una para los compromisos generales y otra para las condiciones de uso por la fundación.

En cualquier caso, sea cual sea la decisión que se adopte, los apartados que recogen el compromiso de facilitar el acceso a las instalaciones y a la terraza exterior a los grupos de la fundación debería eliminarse de este listado y ubicarse sólo en el régimen de uso de la fundación.

Otro tanto habría de decirse de la cláusula sexta referida a las condiciones de divulgación pública de los eventos organizados por la fundación que se reiteran, con ligeras

diferencias, en el apartado 8 del protocolo de uso, donde creemos que deben ubicarse en exclusiva.

Los compromisos que asume el Ayuntamiento en la cláusula cuarta se advierten muy desdibujados e imprecisos; expresiones como velar para que las actividades se hagan en las mejores condiciones de seguridad y con la mejor coordinación no arroja ninguna luz sobre las responsabilidades que le corresponden. Este aspecto debería mejorarse, por tanto.

Respecto del régimen financiero del convenio, hacemos las siguientes apreciaciones. La cláusula octava dedicada al marco económico del convenio se refiere únicamente a la ausencia de cargas financieras para la fundación cuando desarrolla sus actividades, remitiéndose al protocolo para establecer los supuestos excepcionales de los que se derivan gastos para la fundación y que se recogen en el apartado 6 del protocolo.

Encontramos esta cláusula vacía de contenido por cuanto sólo repite el reparto de los costes inferidos del uso por parte de la fundación que ya está explicitado en el protocolo, en su apartado 6.

En todo caso, el contenido razonable de esta cláusula es el que se refiere a las cargas financieras que corresponden al Departamento por la asunción de los compromisos adquiridos con la aplicación del convenio. Ahora bien, los gastos provenientes del convenio son los que conlleva la asunción de la propia concesión administrativa y, en tal medida, se vinculan con el régimen económico que establece el art. 9 del pliego de condiciones; este artículo dispone sobre el método de financiación de la gestión del centro, que abarca tanto la asunción de compromisos que afectan al centro en general como a los usos que realice la fundación y así debería hacerse constar en la cláusula octava.

IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, estimamos que debe informarse favorablemente el convenio sin perjuicio de acometer las modificaciones apuntadas con el propósito de mejorar su contenido y estructura.