



INFORME DE LEGALIDAD DEL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, EUSKAL TRENBIDE SAREA, LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA Y LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) PARA LA FINANCIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL INTERCAMBIADOR DE RIBERAS DE LOIOLA DE SAN SEBASTIÁN.

7/2023 IL - DDLCN
NBNC_CCO_4521/22_08

I. INTRODUCCIÓN

El Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes ha solicitado la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Convenio de referencia.

Juntamente con la solicitud y la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno, el órgano solicitante aporta memoria justificativa y económica, referente a la iniciativa objeto del presente informe, suscrita, el 28 de septiembre de 2022, por la Directora de Infraestructuras del Transporte y el Técnico de Gestión Económica y Presupuestaria de dicha Dirección, e Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto 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 (en adelante, "CAPV") y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y en el artículo 15.1 c) del

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



Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

La ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en su artículo 5, establece los asuntos sobre los que corresponde al Servicio Jurídico Central la emisión de informe de legalidad, entre ellos, los proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban con el Gobierno Vasco, en los supuestos que se determinen reglamentariamente.

Por Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco se aprueba el Reglamento ejecutivo de la Ley 7/2016, disponiendo en su artículo 13 que corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión del preceptivo informe de legalidad cuando se trate de proyectos de Convenio, incluidos los de contenido subvencional, que se suscriban por la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos o entes institucionales con, entre otros, otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquéllas.

II. LEGALIDAD

II.a) Competencia y legitimación.

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus competencias, pueden suscribir convenios con otros sujetos de derecho público y privado, a fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública y facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos.

Por ello, vamos a pasar a analizar la competencia de los miembros firmantes.

Por un lado, el título sobre el que se asienta la intervención del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se encuentra comprendido en el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Euskadi la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20.^a de la Constitución, centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.

La competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en el artículo 11.1 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.

En cuanto a la competencia de la Dirección de Infraestructuras del Transporte se encuentra recogida en el artículo 16.1 del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, a cuyo tenor le corresponden a dicha dirección, entre otras, las áreas de actuación infraestructuras del ferrocarril. Dentro de la referida área, el apartado 2.e) del artículo 16 dispone que corresponde a la Dirección de Infraestructuras del Transporte proponer y preparar los instrumentos de cooperación y de coordinación económica, técnica y administrativa de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco con las demás administraciones territoriales en materia de infraestructuras del transporte.

En lo que respecta a la competencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa ésta queda reflejada en el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en el artículo 10 de la Ley 27/1983, 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de competencias en materia de transporte; y en la Ley 4/2004, de

18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera. De otra parte, es competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de acuerdo con lo previsto en el apartado c) 5 del artículo 7 de la Ley 27/1983, así como en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

El artículo 36.1. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por su parte, dispone que es competencia propia de las Diputaciones la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

En lo que respecta a ADIF, organismo público adscrito al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, goza de personalidad jurídica propia, así como plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio propio, y se rige por lo establecido en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y sus normas de desarrollo, en su Estatuto y en la legislación presupuestaria y otras normas de aplicación.

Euskal Trenbide Sarea (ETS), por su parte, es un ente público de derecho privado adscrito al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco. Fue creado por Ley 6/2004, de 21 de mayo constituyendo su objeto, de conformidad con el artículo 5, la cooperación técnica con el departamento competente en materia de ferrocarriles de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la planificación y programación de infraestructuras de transporte ferroviario; la construcción de infraestructuras de transporte ferroviario que le encomiende el gobierno, así como conservar, gestionar y administrar estas nuevas infraestructuras, y las preexistentes hasta su aprobación.

Por otra parte, con arreglo al artículo 62 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco 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.

En este caso, la intervención del Consejero en la suscripción del convenio que nos ocupa lo es en relación a materias propias de su departamento, pero no actúa en representación de éste sino de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A la vista de las competencias que corresponden a cada una de las partes intervinientes en la materia objeto del borrador de convenio, convenientemente reflejadas en la parte expositiva del mismo, queda suficientemente acreditada la competencia de las partes intervinientes para la suscripción del convenio.

II.b) Objeto e instrumento jurídico para su formalización.

El objeto del convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (AGCAPV), Euskal Trenbide Sarea (ETS), la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) y la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), según se determina en su cláusula primera, es colaborar en la definición, ejecución y financiación de las obras de la nueva estación de intercambio de Riberas de Loiola, en Donostia/San Sebastián, a la altura del PK 2+500 de la línea ferroviaria E-2 Lasarte-Oria-Hendaia de ETS, en la intersección a distinto nivel de la línea C1 de Cercanías de ADIF y la ETS, con un vestíbulo de uso común que dé acceso a los andenes de cercanías de ADIF, en un nivel inferior y a los andenes de la red de ETS en un nivel superior. Todo ello, con el objeto de obtener una solución eficaz y coordinada para los servicios públicos de transporte ferroviario que promueva la utilización del transporte público y fomente la movilidad sostenibles, mejorando el intercambio de viajeros/as entre distintos sistemas de transporte público, y con ello el servicio ferroviario de conexión de la ciudad, y de ésta con otros municipios de Gipuzkoa, a través de dos proyectos de construcción, coordinados entre sí, pero que separen actuaciones sobre activos

titularidad de ETS y de ADIF, de tal forma que cada Ente realice la aprobación de las actuaciones sobre aquellos activos que finalmente resulten de su titularidad respectiva, en la forma y alcance que se describe en la cláusula segunda del Convenio a suscribir.

Las actuaciones a desarrollar serían las siguientes:

Las actuaciones a desarrollar serían las siguientes:

a) Redacción de los estudios y proyectos de construcción de la estación de intercambio de Riberas de Loiola en Donostia/San Sebastián con el alcance que figura en el Estudio Informativo aprobado, y la obtención de los suelos necesarios para su ejecución.

Se contempla la ejecución de 2 proyectos de construcción con el siguiente alcance:

Proyecto 1, Edificio intercambiador y resto de instalaciones de ETS.

Proyecto 2, vestíbulo junto a Av. Barcelona, vías, cobertura de las vías y andenes de ADIF.

b) Aprobación de los proyectos.

c) Ejecución de las obras de los proyectos de construcción, dirección de las obras, así como los servicios de asistencia técnica necesarios para, entre otros, el control y vigilancia, la gestión de los riesgos (incluso AsBo), la coordinación de seguridad y salud, el control medioambiental de las obras y los servicios de control, vigilancia y auditorías de Calidad.

d) Recepción y liquidación de las obras.

En relación al instrumento jurídico del Convenio poco podemos añadir al informe jurídico, de la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, que explica la estructura del mismo, así como su naturaleza jurídica, detallando que resulta conforme a lo dispuesto en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 49 establece el contenido de los Convenios.

III. ANÁLISIS DEL CONTENIDO

Tal y como describe el informe jurídico departamental el Convenio consta de una introducción, diez exponendos, trece cláusulas y tres anexos.

En la introducción del texto del Convenio se identifica a los sujetos que la suscriben, la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes y la competencia en la que se fundamenta la actuación de cada una de ellos. Se trata de previsiones que el artículo 49 de la LRJSP recoge como contenido mínimo de los convenios en sus apartados a) y b), analizaremos, pues, si el convenio cumple dichos preceptos.

En la parte expositiva, asimismo, se expresan los antecedentes del convenio y las razones por las que se estima necesaria su formalización.

La cláusula primera recoge el objeto del convenio.

La cláusula segunda regula la definición de las actuaciones incluidas en el convenio y, adicionalmente, la cláusula quinta regula las concretas obligaciones de las partes cumpliendo con lo requerido por el artículo 49.c de la LRJSP.

Siguiendo con el contenido mínimo del convenio, en lo referente a las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente, de acuerdo con lo previsto en la legislación

presupuestaria, tal y como se señala en el informe jurídico acertadamente, las cláusulas tercera y cuarta establecen el coste estimado de las actuaciones y la financiación y forma de pago respectivamente. Las anualidades previstas hasta el 2028 se detallan en el anexo II del convenio y en la memoria justificativa y económica del expediente. Según el informe, no se recoge en el convenio la imputación concreta al presupuesto, circunstancia que se recoge en la memoria económica, defecto que no se ha subsanado en el convenio ahora aportado, y que consideremos que debería incluirse en el propio convenio en cumplimiento de lo expresamente previsto en el artículo 49.d) de la LRJSP.

Según la memoria económica: *“En este sentido, 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, recoge en la partida presupuestaria 1000832000-1.51311.70200-19/3763 del subprograma presupuestario 51311 “Ferrocarriles” con el literal “Subvención de capital Euskal Trenbide Sarea”, un crédito de pago por importe de 100.309.000 €, crédito que financia las inversiones a ejecutar por parte de ETS recogidas en su presupuesto, entre las que figurarían en la partida en inversiones reales 00/90 “Proyectos”, el crédito necesario para financiar las actuaciones a desarrollar durante el presente ejercicio presupuestario.”*

Al tratarse de un crédito plurianual, tal y como consta en el informe económico: *“La financiación de las sucesivas anualidades recogidas en los compromisos a asumir por parte de la AGCAPV, vendrá determinada en las subvenciones de capital a ETS que se incorporarán en los sucesivos ejercicios presupuestarios.”*

En cuanto a las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento y los criterios para determinar la posible indemnización en tal caso, están señalados en la cláusula undécima del convenio.

En relación con los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, están recogidos en la cláusula décima.

Asimismo, se prevé el régimen de modificación del convenio en la cláusula decimosegunda.

Como observa el informe jurídico, el plazo de vigencia del convenio ha de cumplir las siguientes reglas: Según lo dispuesto en el *art. 49 de la LRJSP*:

*“1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.
2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.”*

Siguiendo lo dispuesto en el informe jurídico, este plazo superior a los cuatro años está amparado en la Disposición Adicional Centésima Trigésima Octava de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 que amplía el plazo previsto en el artículo 49. h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público a los convenios cuyo objeto sea la ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo determinando que el plazo inicial no podrá superar los diez años. Las partes podrán acordar su prórroga, antes de la finalización del plazo final, por un período de hasta siete años adicionales.

En consecuencia, el Convenio respeta las exigencias del artículo 49. h) de la LRJSP, y las de la Disposición Adicional Centésima Trigésima Octava de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Además, como ya se ha advertido, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco contempla en su artículo 54 idéntica definición de los convenios a la recogida en el artículo 47 de la LRJSP, y en relación a la negociación de los Convenios y Protocolos Generales el apartado 2 del artículo 56 establece que las personas que lleven a cabo la negociación

por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco propondrán la inclusión en el texto definitivo de las cláusulas que regulen expresamente el régimen de vigencia, de las prórrogas, denuncia y resolución del Convenio o del Protocolo General.

La vigencia del convenio, prórrogas, y causa de resolución y denuncia están establecidas en la cláusula undécima del convenio.

IV. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, a juicio de quien suscribe sin perjuicio de las observaciones y propuestas de mejora realizadas, informamos favorablemente al Convenio que se nos presenta.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a la fecha de la firma electrónica.

