



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE EL DEPARTAMENTO DE CULTURA Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA (LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO), EL AYUNTAMIENTO DE BARAKALDO Y LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO PARA LA PROMOCIÓN DEL VALOR HISTÓRICO DE LOS CARGADEROS DE MINERAL EXISTENTES EN EL MUNICIPIO DE BARAKALDO, DENTRO DE LA ZONA DE SERVICIO PORTUARIA.

55/2019 DDLCN - IL

I. INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Patrimonio Cultural del Departamento de Cultura y Política Lingüística se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de protocolo general enunciado en el encabezamiento.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Borrador del Texto del Protocolo General de Actuación.
- ✓ Memoria justificativa.
- ✓ Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Cultura y Política Lingüística.
- ✓ Informe Jurídico de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Patrimonio Cultural sobre las observaciones realizadas en el informe jurídico emitido por la Dirección de Servicios al borrador de protocolo y las modificaciones introducidas en el mismo a raíz de las observaciones y sugerencias que se planteaban.

Se emite el presente informe 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 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con 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 con el artículo 12.1.b) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

El artículo 55 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, asigna al Gobierno Vasco la competencia para aprobar la suscripción de los convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y 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 (entre otros supuestos). El resto de requisitos para la tramitación de convenios y protocolos generales aparecen recogidos en los artículos 56 al 66 del precitado



Decreto. En el caso de los Protocolos, la suscripción de los mismos deberá ser puesta en conocimiento del Gobierno Vasco.

En tal sentido, la naturaleza jurídica de la Autoridad Portuaria de Bilbao corresponde a la de una Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Fomento, cuyas funciones aparecen reguladas en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Asimismo, los artículos 103 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público Estatal, regulan el régimen de las entidades públicas empresariales, y definen a éstas como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia.

II. LEGALIDAD

1.- Objeto, antecedentes y justificación.

Tales apartados vienen detallados en la memoria justificativa que se incorpora al expediente y a la que nos remitimos en aras de no ser reiterativos.

En todo caso, y de forma resumida, señalar que el protocolo general, o también llamado marco de colaboración, pretende sentar las bases para la colaboración interadministrativa de cara a impulsar el reconocimiento de la relevancia histórico-artística y arquitectónica de los antiguos cargaderos de mineral existentes en Barakaldo.

A la vista del interés cultural de estos bienes y considerando su ubicación en el término municipal de Barakaldo, concretamente en Zona de Servicio del Puerto de Bilbao, así como el estado en que se encuentran éstos, coinciden las partes intervinientes en la firma del protocolo en el interés común de, por un lado asegurar su protección mediante el correspondiente expediente, así como llevar a cabo las actuaciones necesarias para poner en valor el Conjunto Monumental que se podría denominar "*Paisaje industrial de los cargaderos de la ría del Nervión*".

Siendo ese el principal motivo por el que la Autoridad Portuaria de Bilbao, el Ayuntamiento de Barakaldo y el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco convienen en la oportunidad de firmar un protocolo de colaboración en el que se muestre por las tres partes intervinientes su firme voluntad en orden a llevar a cabo actuaciones tendentes a la cooperación, rehabilitación, conservación y custodia de dichos bienes.

2. Naturaleza jurídica del documento y habilitación competencial de las administraciones intervinientes.

Estamos ante un protocolo de colaboración de los previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47. 1 y 2.a), por lo que están excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.c) del Texto Refundido de la misma, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Por otra parte, el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, señala que a efectos de dicho decreto y de acuerdo con la ley, 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.

Igualmente, se completa anterior con el apartado 2º del mismo artículo señalándose lo siguiente:

“En todo caso, no tienen la consideración de Convenios los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comportan 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.

Nos encontramos pues ante este último supuesto donde los firmantes asumen meros acuerdos generales no vinculantes y que constituyen una declaración de voluntades sin vinculación a compromisos específicos, los cuales, en su caso, se articularán a través de convenios específicos (que se incorporarán como Anexos al Protocolo General), más detallados en su contenido, alcance, compromisos financieros, titularidad de los derechos que puedan derivarse, imputaciones presupuestarias, y demás obligaciones, tal y como se indica en la cláusula tercera, en relación con la octava, del Protocolo que informamos.

En cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de Protocolo que se informa, en el clausulado del mismo se hace una somera exposición de las que corresponde a cada una de las partes intervinientes.

Así, en cuanto a los aspectos competenciales, el artículo 10.19 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, reconoce como competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma la cultura, el patrimonio histórico y los archivos, bibliotecas y museos, salvo los de titularidad estatal. La ley de Territorios Históricos, por su parte, atribuye a las instituciones forales de dichos territorios competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de conservación, restauración, mejora y, en su caso, excavación del patrimonio histórico-artístico, monumental y arqueológico, y competencia exclusiva sobre archivos, bibliotecas y museos de su titularidad.

La Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco tiene por objeto la defensa, enriquecimiento y protección, así como la difusión y fomento del patrimonio cultural vasco, el cual se halla integrado por todos aquellos bienes de interés cultural que por su valor histórico, artístico, urbanístico, etnográfico, científico, técnico y social son merecedores de protección y defensa.

Por su parte, el artículo 3 de la citada ley establece que *“Los poderes públicos, en el ejercicio de sus funciones y competencias, velarán en todo caso por la integridad del patrimonio cultural vasco y fomentarán su protección y enriquecimiento y difusión, actuando con la eficacia necesaria para asegurar a las generaciones presentes y futuras la posibilidad de su conocimiento, comprensión y disfrute.”*

En lo que respecta al Departamento de Cultura y Política Lingüística, el ámbito funcional en el que se sustenta la propuesta se enmarca en el apartado 1 c) del artículo 14 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. En dicho artículo se contempla como materia propia del Departamento de Cultura y Política Lingüística la de *“Gestión y protección del Patrimonio Histórico Artístico; museos, bibliotecas y archivos”*.

Asimismo, y tal y como se indica en la parte expositiva del borrador de Protocolo, el artículo 11.1 del Decreto 82/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística, atribuye a la Dirección de Patrimonio Cultural la defensa, enriquecimiento, protección, difusión y fomento del patrimonio cultural vasco, en los términos establecidos en la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo.

Por su parte, con respecto a la Autoridad Portuaria de Bilbao, tal y como ya hemos indicado en el apartado primero, sus competencias derivan del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y desea compartir, junto con el resto de intervinientes, la promoción de determinados elementos de valor histórico y cultural ubicados en la Zona de Servicio del Puerto de Bilbao, de conformidad con el régimen jurídico y de competencias regulado en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y normativa complementaria.

El Ayuntamiento de Barakaldo es un ente local que, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. En tal sentido, tal y como se expresa el propio protocolo, dicho municipio está interesado en la realización de actuaciones relacionadas con la promoción de la relevancia histórica del señalado municipio ribereño de la Ría del Nervión y de su pasado industrial, para general conocimiento y orgullo de la ciudadanía, poniendo en valor todos aquellos elementos singulares representativos de la época que se ubiquen en el término municipal y contribuyan a reconocer la relevancia histórica, cultural y económica del municipio en el origen del desarrollo económico, social y político del Territorio Histórico de Bizkaia y, en general, de Euskadi.

3. Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Protocolo General.

Para examinar el contenido del Protocolo, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan el régimen jurídico de los convenios de colaboración, toda vez que de dicha naturaleza sí participarán los convenios específicos que las partes puedan suscribir a partir de la firma del Protocolo.

Así, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica que la *“suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

El artículo 49 de la LRJSP regula el contenido en estos términos:

Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán 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 teniendo en cuenta las siguientes reglas:

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.

Por su parte, el artículo 50 enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:

“1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley”.

En definitiva, debemos insistir en que el Protocolo General propuesto no supone en absoluto la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles entre las partes, y la colaboración en él plasmada será desarrollada, tal como se determina en la segunda de las cláusulas, a través de *mecanismos de colaboración específicos*, los cuales obviamente deberán regirse en su contenido y alcance por lo dispuesto el Capítulo VI del Título Preliminar de la precitada Ley 40/2019, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Expuesto el régimen jurídico diferenciado en el que debe enmarcarse el proyecto de Protocolo General de Colaboración y sus convenios específicos de desarrollo, vamos a examinar el contenido del mismo.

El Protocolo General consta de una parte expositiva, conformada a su vez en cinco apartados, donde se recoge todo lo relativo a la enumeración de los intervinientes en la firma del Convenio y su ámbito competencial respectivo; donde, además, se incluye su justificación a efectos de la concurrencia de intereses comunes; y donde se reflejan las líneas de colaboración mutua de cara a los compromisos que se adquieren por los firmantes y que son expresamente reflejadas en la parte dispositiva del Protocolo.

La Cláusula Primera define el objeto del Protocolo mientras que la Segunda y Tercera establecen los ámbitos de actuación y los compromisos respectivos que adquieren las administraciones intervinientes a través de los futuros convenios específicos que vayan a formalizarse.

La Cláusula Cuarta establece el seguimiento del Protocolo General.

La Quinta aborda la vigencia del mismo, señalándolo como indefinido y hace expresa referencia a que, a requerimiento de las partes, pueda ser sustituido en cualquier momento.

La Cláusula Sexta regula el tema de la relación contractual, esto es, la que podría establecerse entre las partes firmantes y con terceros que participen en su ejecución, excluyendo expresamente ninguna vinculación laboral.

La Séptima establece las causas de resolución del mismo.

La Cláusula Octava detalla la naturaleza del documento, meramente declarativo de voluntades.

Por último, la Cláusula Novena hace referencia a la legislación aplicable al mismo y a los mecanismos de interpretación y resolución de controversias que pudieran surgir en su aplicación, residenciando en la jurisdicción administrativa como ámbito judicial competente para dirimir las cuestiones litigiosas que no pudieran resolverse a través del resto de mecanismos previos que se recogen en dicho apartado.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, se constata que el expediente cumple con los trámites preceptivos para la suscripción de convenios señalados en el artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Conforme a ello, la memoria justificativa analiza la necesidad y oportunidad del Protocolo General, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en dicha Ley 40/2015.

Asimismo, respecto a la intervención del Consejero de Cultura y Política Lingüística, el artículo 62 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, regula la competencia para la suscripción de los convenios y establece que esta competencia corresponde en principio al Lehendakari, *“salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad”*. Por tanto, dado que la competencia para la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma corresponde al Lehendakari, el Gobierno Vasco debe facultar expresamente al Consejero correspondiente, cuestión que en el presente supuesto no resulta necesaria dada la naturaleza jurídica del protocolo general en cuestión, siendo competente el Consejero para su firma.

En este sentido, en el texto del Protocolo expresamente se prevé que la actuación del Consejero es “*en representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco*” y bastaría que se diera cuenta del mismo al Consejo de Gobierno (Artículo 62.2 en relación con el 55.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril).

Además, la celebración del citado Protocolo, a la luz del artículo 18.e) de la ley 7/1981, de Gobierno y del artículo 59.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, no precisa ser puesto en conocimiento del Parlamento Vasco y conforme al artículo 57.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, antes de su firma (Artículo 63.d) deberá completarse su tramitación e informado el Consejo de Gobierno, tal y como hemos señalado en el párrafo anterior.

III.- CONCLUSIÓN.

Este letrado, en aras de no ser reiterativo respecto del contenido de los informes jurídicos ya emitidos por el Departamento de Cultura y Política Lingüística, los cuales constan incorporados junto con el expediente administrativo que se nos ha remitido, los suscribe y hace suyos y, por tal motivo, este informe de legalidad debiera servir como apoyo de aquellos de cara a completar su tramitación e informar del Protocolo General al Consejo de Gobierno para así proceder posteriormente a su firma.

Este es el informe que emito y someto de buen grado a cualquier otro mejor fundado en derecho.