



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE SHIFT2RAIL JOINT UNDERTAKING Y EL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONOMICO E INFRAESTRUCTURAS DEL GOBIERNO VASCO.

106/2019 DDLGN – IL

I.- ANTECEDENTES.

Por la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras se procede a la remisión del Memorando de Entendimiento entre Shift2Rail Joint Undertaking y el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras a la Dirección de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo, en orden a que se emita el preceptivo informe de legalidad. Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Memoria explicativa.
- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Texto del memorando de entendimiento.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios.

El presente informe se emite en virtud de las competencias que al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno le atribuye 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.

Asimismo, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, prevé en su artículo 13.2, que será preceptivo el informe de legalidad del Servicio Jurídico Central cuando se trate de protocolos generales, memorandos de entendimiento o acuerdos sin



contenido normativo que deban ser aprobados por el Gobierno Vasco o ratificados o remitidos a este para su conocimiento. En aplicación del mencionado precepto se emite el presente informe de legalidad.

II.- OBJETO.

El objeto del memorando de entendimiento es establecer la acción conjunta entre las partes firmantes Shift2rail Joint Undertaking (S2RJU) y el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras del Gobierno Vasco, en materia de investigación e innovación ferroviaria.

Ya desde un primer momento se quiere dejar constancia de la confusa redacción del Memorando de Entendimiento, seguramente como consecuencia de la traducción del texto de otro idioma, lo cual hace que la redacción del Memorando resulte en alguno de sus apartados algo imprecisa; esta circunstancia supone una dificultad añadida al ya de por sí carácter técnico del protocolo.

De cualquier modo, las acciones contempladas en el memorando de entendimiento, se pueden resumir en las siguientes:

A.- Identificación de prioridades comunes y posibles sinergias entre los instrumentos de financiación a través de intercambio de información, participación de eventos o jornadas informativas.

B.- Identificación de sinergias entre programas a través de proyectos sucesivos o secuenciales, proyectos paralelos complementarios y programas ESIF que se pueden ajustar a intereses comunes.

C.- Identificación de áreas de cooperación de diversos tipos:

- Procedimientos y acuerdos de trabajo para acompañar al sector ferroviario mediante sinergias entre los fondos de S2RJU y los fondos estructurales y fondos para inversión.

- Crear una plataforma de investigación ferroviaria de la región del País Vasco que, bajo la supervisión del Gobierno Vasco, incluiría una representación de todos los interesados ferroviarios ubicados en el País Vasco que expresen su interés en participar en la acción de S2RJU.
- Evaluar conjuntamente posibles actividades complementarias relacionadas con proyectos innovadores propuestos por los actores económicos y académicos del País Vasco y seleccionados por Shift2rail de cara a un desarrollo industrial de la región.
- Promover una política de difusión de la información, dirigida a actores económicos industriales.

De los objetivos anteriormente expresados, se puede concluir que el Memorando de Entendimiento no establece para las partes obligaciones jurídicas exigibles, sino que declaraciones de intenciones para crear un marco común de colaboración en el ámbito de la investigación e innovación ferroviaria.

III - COMPETENCIA.

El presente Memorando de Entendimiento se incardina plenamente entre las competencias del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras. Efectivamente, el Decreto 74/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras determina en su artículo 1 que el citado Departamento ejercerá sus funciones, entre otras, sobre las siguientes materias, dentro siempre de las competencias que corresponden a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

- b) Innovación y tecnología.
- r) Ferrocarriles.

Por otra parte, el artículo 22 del mencionado Decreto de Estructura Orgánica atribuye a la Dirección de Infraestructuras del Transporte, entre otras, en su punto "h) *La promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de infraestructura del transporte terrestre.*"

Por tanto, el objeto del Memorando de Entendimiento que persigue fijar un instrumento de colaboración entre las partes firmantes en el ámbito de la investigación e innovación ferroviaria, se adecua plenamente a las competencias ejercidas por el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.

No consideramos que este Memorando de Entendimiento afecte a la competencia de relaciones exteriores, habida cuenta de que la Empresa Común Shift2Rail es una asociación público-privada, y, por consiguiente, no se están estableciendo relaciones con otros países, regiones o entidades subestatales.

En cuanto a la competencia para la aprobación del presente Memorando de Entendimiento, hay que hacer referencia a que el artículo 3 del mencionado Decreto de Estructura Orgánica establece que corresponde a la Consejera, entre otras funciones, la de:

g) Aprobar los planes, programas y actuaciones significativas, salvo aquéllos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno.

La competencia del artículo 3 g) del Decreto mencionado hay que ponerla en relación con lo previsto en el Capítulo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Este Capítulo, titulado, *“Régimen jurídico de los convenios y protocolos generales”* dispone en su artículo 55.3:

“Compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales.”

Por consiguiente, el presente Memorando de Entendimiento puede ser aprobado por la Consejera del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, dando cuenta de su suscripción al Consejo de Gobierno.

Ahora bien, nada impide que el Memorando de Entendimiento sea previamente autorizado por el Consejo de Gobierno, tal como ha sido la opción elegida por el Departamento proponente.

Por último, en cuanto a la firma del Memorando de Entendimiento, es obvio que su suscripción corresponde a la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por ser un protocolo

general que se firma con entidad no publica, en aplicación del artículo 62.2 del Decreto 144/2017, que dispone:

“Los Protocolos Generales y los Convenios con particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación podrán ser firmados por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad o la competencia en la materia objeto del convenio.”

IV. NATURALEZA JURIDICA.

La Empresa Común Shift2Rail es una asociación público-privada en el sector ferroviario, creado en virtud Horizonte 2020, para proporcionar una plataforma para la coordinación de las actividades de investigación con el fin de impulsar la innovación en el sector ferroviario en los años venideros. Fue creada el 7 de julio de 2014, tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) nº 642/2014 de 16 de junio de 2014, creándose así la Empresa Común Shift2Rail.

La Empresa Común constituye una asociación público-privada del sector ferroviario, siendo sus miembros fundadores la Unión Europea (UE), por un lado, representada por la Comisión, y, por otro, los socios de la industria ferroviaria (fabricantes de equipos ferroviarios, empresas ferroviarias, administradores de infraestructuras y centros de investigación). Entre los miembros fundadores de la Empresa Común Shift2Rail se encuentra la empresa vasca CAF.

El objetivo de la Empresa Común Shift2Rail es crear una plataforma en la que los miembros del sector ferroviario trabajen de forma conjunta para impulsar la innovación en este ámbito, mediante el desarrollo y la validación de soluciones tecnológicas innovadoras.

Es en este marco de la innovación tecnológica del transporte ferroviario, donde cabe encuadrar el presente Memorando de Entendimiento, que se suscribe con una entidad de tipología no publica, al objeto de aprovechar sinergias entre la Empresa Común Shift2Rail y los diferentes actores económicos y académicos del País Vasco, y dar, así, cabida a posibles actividades complementarias relacionadas con proyectos innovadores en el sector ferroviario.

Por otra parte, el presente Memorando de Entendimiento no cabe calificarlo como de convenio de colaboración de los previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del

Sector Público. El artículo 47 de dicha Ley, titulado definición y tipos de convenios, establece lo siguiente:

“1. 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.”

En sentido muy similar a esta Ley se expresa el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que en su artículo 54 dispone:

“1. – A efectos de este 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.

2.– 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.

De la simple lectura de ambos preceptos podemos concluir que este Memorando de Entendimiento no tiene las características de un convenio de colaboración, por cuanto que del mismo no se derivan compromisos jurídicos concretos, sino que de lo que se trata es de crear un marco de colaboración entre la Empresa Común Shift2Rail y los distintos operadores que, en el País Vasco, intervienen en la innovación e investigación ferroviaria.

Por consiguiente, el instrumento utilizado se ajusta plenamente al objetivo perseguido, que no es otro que materializar una colaboración entre las partes que, aunando sinergias e intereses comunes, posibilite la innovación tecnológica ferroviaria.

V. CONTENIDO DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO.

Con respecto al contenido del Memorando de Entendimiento, lo primero que hay que destacar es que, al contrario de lo que sucede en el caso de los convenios, no existe una regulación de cuál ha de ser su contenido mínimo.

Hemos de considerar que las declaraciones de intenciones de las partes firmantes quedan correctamente reflejadas en los diferentes extremos del articulado. No obstante, vamos a realizar seguidamente alguna observación a los efectos de mejorar su redacción:

En general, la redacción del texto resulta poco clarificadora, especialmente en la parte relativa a los acuerdos propiamente dichos, seguramente como consecuencia de la traducción del texto de otro idioma, y debido al uso excesivo de lenguaje técnico, lo cual dificulta la comprensión del texto. Sería conveniente mejorar la redacción del texto en general, sustituyendo expresiones, tales como, “llamadas lanzadas” (página 7 al comienzo) por otras más precisas.

Por otra parte, se echa en falta una mejor descripción, tanto de algunos programas que se citan, como de las entidades intervinientes, al objeto de facilitar una mejor comprensión del texto. Así, convendría describir sintéticamente la naturaleza y objetivos de la Empresa Común Shift2Rail, y describir brevemente los programas ESIF y HORIZONTE 2020.

A nivel de redacción, en la parte inicial (REUNIDOS) convendría poner “de nombramiento” y no “del nombramiento”, y especificar en qué texto normativo se encuentran las atribuciones conferidas a la Consejera por Acuerdo de Gobierno de 7 de diciembre de 2016.

CONCLUSION

Se informa favorablemente el Memorando de Entendimiento entre la Empresa Común Shift2Rail y el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras de la Administración General de la CAPV, en materia de investigación e innovación ferroviaria.

Este es mi informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.