



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE PROTOCOLO DE COLABORACIÓN CON EL MINISTERIO DE FOMENTO PARA EL DESARROLLO DE LA TERMINAL INTERMODAL Y LOGÍSTICA DE LEZO.

98/2019 DDLCN - IL

I. ANTECEDENTES.

El Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras solicita el preceptivo informe de legalidad de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el denominado Protocolo de Colaboración citado en el encabezamiento.

Juntamente con la solicitud y el texto del Protocolo de Colaboración, el órgano solicitante aporta memoria justificativa y económica suscrita por el Director de Infraestructuras del Transporte de la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes, así como informe jurídico departamental. Se remite, asimismo, propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza su suscripción.

El presente informe de legalidad se emite en virtud de lo dispuesto en 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; en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) 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.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, forma parte de la función del Servicio Jurídico Central la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco en los supuestos que se determinen reglamentariamente, recogándose, a tal efecto, en el artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco la preceptividad, con anterioridad a su suscripción, de informe de legalidad por parte del SJCGV en el caso de proyectos de Convenio que se suscriban por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País vasco con otras Administraciones Públicas (apartado 1, letra b), así como en los supuestos de protocolos generales, memorandos de entendimiento



o acuerdos sin contenido normativo que deban de ser aprobados por el GV, o ratificados o remitidos a éste para su conocimiento (apartado 2 de dicho art. 13).

II. OBJETO, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESENTE DENOMINADO PROTOCOLO DE COLABORACIÓN.

El Protocolo de Colaboración cuyo borrador se nos somete a informe tiene por objeto, en los términos contenidos en su cláusula primera, *“instrumentar la cooperación necesaria entre el Ministerio de Fomento y el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras del Gobierno Vasco para la elaboración del Estudio Informativo y Proyectos Constructivos necesarios para el desarrollo de la terminal intermodal y logística de Lezo-Gaintxurizketa (Gipuzkoa), contemplada en la correspondiente planificación estatal y autonómica, así como en el Reglamento (UE) 1315/2013 de la Unión Europea”*.

A continuación se recogen como *intenciones de las partes* (cláusula segunda del texto), por parte del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras del GV, el *“formular y tramitar el citado Estudio Informativo y Proyectos Constructivos de la terminal intermodal y logística de Lezo, junto con la realización de los proyectos y estudios necesarios para ello”*, y a tal efecto, en coordinación con el Ministerio de Fomento, el citado Departamento *“manifiesta también su intención de garantizar que se cumple con todos los parámetros de interoperabilidad y capacidad necesarios para la conexión de la terminal de Lezo con la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG)”*.

Por parte del Ministerio de Fomento, éste se compromete a *apoyar, en su caso, la posible solicitud de ayuda financiera que se presente por el GV en la correspondiente convocatoria del Mecanismo Conectar Europa*.

El Protocolo de Colaboración, así llamado, se completa con una tercera cláusula, por la que se crea y regula una Comisión de Seguimiento, de composición paritaria por los dos firmantes, cuyo objeto y funciones sirven a la materialización de las actuaciones contempladas en la cláusula anterior, y con una cláusula cuarta, que sitúa la vigencia del Protocolo de Colaboración en 24 meses desde la fecha de su firma, prorrogables por igual período a propuesta de la Comisión de Seguimiento, o, en todo caso, hasta la aprobación definitiva del Estudio Informativo y los Proyectos Constructivos, aprobación definitiva a la que se compromete, como hemos visto, el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras del GV.

Esta última previsión, atinente a la vigencia del texto, delimita, a nuestro entender, el auténtico objeto y alcance del acuerdo que nos ocupa, que no es otro que la aprobación de los preceptivos Estudios Previos al proyecto de intermodal descrito.

III. COMPETENCIA Y LEGALIDAD.

En relación a la competencia de las partes para suscribir este llamado Protocolo de Colaboración, o, si así se entiende caracterizado (como en este caso a continuación veremos), un Convenio de colaboración interadministrativa, y llevar a cabo su objeto, entendemos correctas y suficientes las referencias contenidas en la Exposición de Motivos del texto, remitiéndonos asimismo, al respecto, al tenor del informe departamental que acompaña a la iniciativa.

Sin embargo, a diferencia de lo señalado en dicho informe, no estimamos, de suyo, ambiguas las obligaciones de las partes, fundamentalmente la que incumbe al GV, cual es la de formular y tramitar, respecto al desarrollo e implantación de la Terminal Intermodal y Logística de Lezo-Gaintxurizketa, instrumentos previos y necesarios tan concretos como son su Estudio Informativo y los Proyectos Constructivos.

Como ya apuntábamos, la propia determinación del plazo de vigencia del llamado Protocolo (dos años prorrogables, o la aprobación definitiva de los citados instrumentos) aclara que, a las obligaciones de formulación y tramitación de los documentos previos del proyecto, se añade la fundamental de asegurar la aprobación definitiva de los mismos. Es decir, este último es el fin real del acuerdo al que ahora se llega.

Por tanto, el citado sí es un compromiso cierto para una de las partes y no una mera manifestación de voluntad, más allá de cuáles sean los contenidos concretos de los citados documentos, términos que sí pueden dejarse a acordar en el futuro en el seno de la Comisión de Seguimiento que se crea con, entre otras, esa función.

Por su parte, el compromiso de la Administración Central de apoyar una solicitud de ayuda europea por parte del GV para este proyecto, circunstancia que no se ha producido y se califica como posible, sí puede caracterizarse como una declaración de intenciones.

En relación de nuevo con la obligación o compromiso fundamental del GV, cual es la formulación, tramitación y, también, aprobación definitiva del Estudio Informativo y de los Proyectos Constructivos relativos a la intermodal de Lezo-Gaintxurizketa, entendemos que sí podría ser objeto de reclamación por incumplimiento por la otra parte, aun tratándose de un compromiso carente, a día de hoy, de contenido económico determinable.

Ante tal realidad, es decir, ante la presencia de la formalización expresa de un compromiso jurídico concreto y exigible (artículo 54, apartados 1 y 2, del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del SJGV)

entendemos que la naturaleza jurídica real de la iniciativa que informamos es la de Convenio interadministrativo (artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), y habría, por tanto, de aplicarse a la misma el régimen jurídico que para la tramitación y suscripción de Convenios, no de meros Protocolos Generales, se prevé en el Capítulo XIII del citado Decreto normativo 144/2017, incluyendo la competencia del Consejo de Gobierno de aprobación de su suscripción, y no de mero conocimiento de la misma (art. 55.1.b.), así como la aplicación de las normas para su tramitación como tal Convenio de colaboración ante dicho órgano (artículo 57.1).

A contrario sensu, si el tenor del texto que informamos no recogiera el descrito compromiso jurídico concreto y exigible que corresponde al Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras del GV (la formulación, tramitación y aprobación definitiva de los citados estudios previos al proyecto de intermodal de Lezo), y sí, alternativamente, acogiera una mera expresión de voluntad por parte del GV de llevar a cabo esa tarea y su no exigibilidad por la otra parte firmante (Ministerio de Fomento), la iniciativa podría conservar su caracterización de Protocolo de Colaboración y no de Convenio como con la actual redacción nos merece.

Este es mi informe, que emito en Vitoria-Gasteiz, a cuatro de octubre de dos mil diecinueve, y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.