



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROTOCOLO ENTRE EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, EL GOBIERNO VASCO, LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA, EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA – GASTEIZ, EL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS, ADIF – ALTA VELOCIDAD Y LA SOCIEDAD ALTA VELOCIDAD VITORIA – GASTEIZKO ABIADURA HANDIA PARA IMPULSAR LA LLEGADA DE LA ALTA VELOCIDAD A VITORIA – GASTEIZ Y LA INTEGRACIÓN DEL FERROCARRIL EN LA CIUDAD

9/2022 IL - DDLCN

Exp. NBNC_PRO_362/22_08

I. INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Infraestructuras del Transporte del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, se solicita informe de legalidad, sobre el proyecto de Protocolo de Colaboración Interinstitucional enunciado.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Texto del Protocolo.
- ✓ Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno.
- ✓ Memoria justificativa y económica de la propuesta de Protocolo.
- ✓ Informe jurídico departamental.

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 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con 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 y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 15.1.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.



II. LEGALIDAD

1º.- Objeto.

La propuesta de Protocolo que se informa tiene por objeto establecer una adecuada coordinación de los trabajos para el impulso y el desarrollo de la integración urbana del ferrocarril en la ciudad de Vitoria y la conexión de la actuación con la línea de alta velocidad.

Esta cooperación se articula entre las siguientes Instituciones Públicas:

- La Administración General del Estado, a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.
- La Diputación Foral de Álava.
- El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- El Ente Público Empresarial, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ADIF, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- El Ente Público Empresarial, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ADIF- Alta Velocidad, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- La Sociedad Alta Velocidad Vitoria- Gasteizko Abiadura Handia, S.A.

2º.- Naturaleza jurídica de la iniciativa y habilitación competencial de los intervinientes

Sobre la naturaleza jurídica de este instrumento de colaboración, la lectura del presente Protocolo nos confirma su correcta caracterización como tal Protocolo General de Actuaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 47.1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

El protocolo expresa la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, y no supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles pues, aunque en ellos sí se prevé la realización de actuaciones determinadas y la suscripción en el futuro de posteriores convenios administrativos en su desarrollo, no se asumen compromisos definidos.

La cooperación formalizada a través de este Protocolo tiene que soportarse en la esfera competencial de cada una de las Instituciones Públicas intervinientes.

Así, en este caso, la propuesta de Protocolo cabe incardinarla, en cuanto a la Administración General de la Comunidad Autónoma concierne, en diversas materias como son las previstas en los artículos 10.31 (ordenación del territorio, urbanismo) 10.32 (ferrocarriles y transportes terrestres), 10.33 (obras públicas) 10.25 (promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica). Materias todas ellas que, conforme a la distribución competencial, corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco con carácter exclusivo. Y, además, en la contenida en el artículo 12. 9 (ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma). Por todo ello, el objeto de la propuesta de Protocolo se inserta perfectamente en el ámbito competencial autonómico vasco. Y si atendemos al reparto interno dentro de la Administración General de la Comunidad Autónoma, conforme al artículo 11.1 a, c, g, 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 y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, nos encontramos ante un área funcional atribuida al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Materia que es objeto de desarrollo y concreción por lo dispuesto en el 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.

Sí se debe advertir, sin embargo, que la referencia correcta al objeto de la administración firmante del protocolo es a la "Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco" y no a "Gobierno vasco", tal y como aparece en el texto del borrador de protocolo que se nos remite, lo que no sería correcto salvo en un sentido más coloquial, que se ha de evitar en la sede en la que nos encontramos. Siendo así que, en sentido estricto, el "Gobierno vasco" no es sino "el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco" (artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno).

3º.- Contenido del Protocolo

En cuanto al análisis de su contenido, el protocolo consta de:

- Una parte introductoria, que contiene una enumeración de las personas firmantes y las competencias en virtud de las cuales suscriben el protocolo.
- Una fase expositiva, en la que se explican las actuaciones seguidas desde 2006 para las actuaciones objeto del presente protocolo.
- Nueve estipulaciones.

Estipulación Primera

Se indica que el protocolo "tiene por objeto establecer una adecuada coordinación de los trabajos para el impulso y el desarrollo de la integración urbana del ferrocarril en la ciudad Vitoria [sic] y la conexión de la actuación con la línea de alta velocidad." Añade que "el MITMA y Adif – Alta Velocidad, consideran que, a fin de garantizar la máxima celeridad en la tramitación y aprobación del citado nuevo Estudio Informativo y de los proyectos básicos y constructivos y permitir la necesaria coordinación entre los citados documentos, es necesario que las mismas se desarrollen, en la medida de lo posible, dentro del mismo marco temporal. Para la consecución de este objetivo Adif – Alta Velocidad tiene el propósito de licitar y adjudicar el contrato de servicios correspondiente a la redacción del proyecto básico para la ejecución del nudo de Arkaute y del tramo urbano de la integración del ferrocarril en la ciudad de Vitoria – Gasteiz, que se desarrollará en paralelo al desarrollo, tramitación y aprobación del nuevo Estudio Informativo indicado y en coordinación con la conexión Burgos-Vitoria, teniendo en cuenta igualmente el propósito de no aprobar el citado proyecto hasta en tanto no tenga lugar la aprobación del nuevo Estudio Informativo".

Estipulación Segunda

En la estipulación segunda se concretan los ámbitos de actuación coordinada:

- a) *El Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz colaborarán con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de manera ágil y*

eficaz en la resolución de las consultas sobre documentación ambiental complementaria durante la evaluación ambiental del nuevo Estudio Informativo.

- b) El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobará, una vez finalizada la tramitación ambiental, el nuevo Estudio Informativo de la Integración del Ferrocarril en Vitoria – Gasteiz.*
- c) Adif – Alta Velocidad licitará la redacción del proyecto básico para la integración del ferrocarril en la ciudad de Vitoria - Gasteiz, que contempla tanto el tramo urbano como el nudo de Arkaute. Este proyecto básico permitirá establecer las condiciones básicas de las diferentes actuaciones y definir con mayor concreción los presupuestos estimados para su ejecución. Las obras de plataforma de la parte del Nudo de Arkaute que no supongan afección a la explotación ferroviaria serán objeto de una nueva encomienda al Gobierno Vasco en cuanto a la redacción de los proyectos constructivos y ejecución de dichas obras.*
- d) Sobre la base de los compromisos en él reflejados y el modelo del protocolo de 2010, se redactará un nuevo convenio para determinar las obligaciones a asumir por cada una de las partes en el proyecto global para la integración del ferrocarril en la ciudad de Vitoria – Gasteiz en relación con la financiación, organización y ejecución de las actuaciones concretas resultantes de esta operación global de integración.*
- e) Asimismo, en el seno de la sociedad se acordará una nueva encomienda al Gobierno Vasco para acometer la obra civil que no supongan afección a la explotación ferroviaria, en el ámbito del tramo urbano descrito en el punto V del exponendo, una vez se avance en la definición de los proyectos constructivos.*

Hay que señalar que los convenios que se prevén sí tendrán valor jurídico.

Estipulación Tercera

Indica que el protocolo “no supone gasto ni dará lugar a contraprestación financiera entre las partes firmantes.”

Estipulación Cuarta

Dispone que se creará una comisión de seguimiento en el marco de la Sociedad AVVGAH y estará compuesta por los miembros del grupo técnico de trabajo de la Sociedad. Debe entenderse que esta Comisión, aunque no se denomine así, será un órgano colegiado con el régimen legal de un grupo de Trabajo de los previstos en la Ley 40/2015, a la que se remite la estipulación.

Estipulación Quinta

Expresa la vigencia del protocolo: se extenderá “al periodo comprendido entre su firma y la conclusión de las actuaciones en él incluidas.”

Estipulación Sexta

“Cualquier actualización o modificación del presente Protocolo se realizará mediante acuerdo unánime de las partes y se formalizará mediante la correspondiente Adenda.”

Estipulación Séptima

Indica las causas de extinción del protocolo, pese a que la estipulación quinta se titulaba "Vigencia y extinción del protocolo". Se considera conveniente titular la estipulación quinta "Vigencia del protocolo", sin más.

Estipulación Octava

Señala que el protocolo "es una declaración de intenciones que viene a expresar la voluntad de las partes firmantes para actuar con un objetivo común, de conformidad con el artículo 47.1 segundo párrafo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público".

La naturaleza jurídica del protocolo ya se ha abordado, en el 2º apartado de este informe.

CONCLUSIÓN

Con las consideraciones y observaciones señaladas, se considera ajustada a derecho la propuesta de Protocolo analizado.

Este es el informe del letrado que suscribe, que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 3 de febrero de 2022.