



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROTOCOLO ENTRE EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO, EL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA ESTACIÓN DE BILBAO-ABANDO Y DE UN APEADERO PROVISIONAL DE BASAURI

8/2022 IL - DDLCN

Exp. NBNC_PRO_377/22_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 de la Abogacía del Estado.
- ✓ 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 manifestar la voluntad de las partes de desarrollar de manera coordinada la construcción e integración de la Estación de Abando y del apeadero provisional de Basauri dentro del marco de la llegada de la alta velocidad a la ciudad de Bilbao.

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.
- 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.
- El Ayuntamiento de Bilbao.

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.

A estos efectos, como único comentario al efecto, a la vista de que el presente protocolo realiza una previsión de actuaciones de diferentes administraciones públicas en orden a su coordinación, alguna de las cuales (Ayuntamiento de Basauri) no concurre como firmante al presente protocolo, hemos de confirmar el que esa circunstancia no supone ninguna legal traba para que quienes sí concurren a la firma puedan adoptar el presente instrumento, en orden a coordinar sus propias actuaciones entre sí y, en su caso, con terceros. Y ello, porque por la propia naturaleza del instrumento (un protocolo que no incorpora compromisos jurídicos exigibles) como por el perfecto alcance que el mismo tiene (como se ha dicho, coordinar las actuaciones de los firmantes entre sí y en su relación con terceros) la falta de vinculación de la administración ausente a lo previsto en el borrador de protocolo no deja de ser una externalidad al mismo que en nada empece a los firmantes puedan prever mediante este instrumento las actuaciones que ellos mismos aspiran o esperan realizar.

3º.- Contenido del Protocolo

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

- Una enumeración de las personas firmantes.
- Una fase expositiva, en la que se exponen las competencias en virtud de las cuales suscriben el protocolo.
- Ocho estipulaciones.

Estipulación Primera

Se indica que el protocolo "tiene por objeto manifestar la voluntad de las partes de desarrollar de manera coordinada la construcción e integración de la Estación de Abando y del apeadero provisional de Basauri dentro del marco de la llegada de la alta velocidad a la ciudad de Bilbao." Añade que "se desarrollará mediante acuerdos específicos, que serán formalizados mediante los correspondientes convenios, que serán suscritos por las Administraciones y entidades firmantes del presente Protocolo, según lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pudiendo sumarse igualmente otros organismos a los mismos dadas las características que concurren en las actuaciones a desarrollar". Hay que señalar que esos convenios sí tendrán efectos jurídicos.

Estipulación Segunda

La estipulación segunda es el núcleo del protocolo. En ella se concretan los ámbitos de actuación coordinada:

1. El desarrollo y tramitación administrativa del estudio informativo y del Proyecto constructivo de la nueva estación soterrada para la llegada de la alta velocidad a Bilbao, configurando una solución de integración urbana acorde con los planes de desarrollo de la ciudad, de acuerdo con el Plan Especial de Ordenación Urbana a redactar por el Ayuntamiento de Bilbao.

2. La construcción de un apeadero provisional en la zona del cruce de la LAV con la línea ferroviaria 700 Miranda de Ebro a Bilbao, en la que se construirá también una nueva estación que permita la llegada de los servicios de alta velocidad a las proximidades de Bilbao mientras se desarrollan las obras de la estación definitiva de Bilbao. Este apeadero provisional entrará en Servicio cuando se hayan comenzado las obras del túnel de acceso y de la estación soterrada de Abando.

El apeadero provisional en Basauri se construirá de forma que produzca el mínimo impacto en dicho municipio, no generando una intermodalidad rodada por carretera (autobuses, taxis, vehículos privados, ...).

3. En el marco de las respectivas competencias, y con el fin de promover la máxima coordinación operativa en el ejercicio de las funciones, las partes tienen la intención de constituir dos grupos de trabajo técnicos, uno para la nueva Estación de Abando (integrado por MITMA, Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao y ADIF), y otro para el apeadero provisional de Basauri (integrado por MITMA, Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Basauri y ADIF).

Ambos grupos de trabajo coordinarán sus actividades para la consecución temporal de ambas actuaciones como se describe en este protocolo.

4. El grupo de trabajo para la construcción de Abando tendrá como labor inicial la de determinar la obra civil sin afección a la explotación ferroviaria de la estación tras la redacción de los proyectos por ADIF. Dicha obra civil será encomendada al gobierno vasco a través del correspondiente convenio. Este grupo de Trabajo será el garante de la coordinación de las obras ejecutadas por el Gobierno Vasco y las obras ejecutadas por ADIF.

5. La realización de las obras de plataforma del tramo de acceso a Bilbao y de la obra civil que no suponga afección a la explotación ferroviaria de la estación soterrada de Abando se ejecutará mediante una encomienda de gestión del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana al Gobierno Vasco.

6. El grupo de trabajo para la construcción del apeadero provisional de Basauri, analizará las cuestiones técnicas implicadas en el proyecto, la posible afección a suelos municipales y la planificación de las actuaciones. Tanto el Ayuntamiento de Basauri como el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco mantendrán los contactos precisos con los representantes del Ayuntamiento de Bilbao, antes de la aprobación de los proyectos constructivos, a fin de que el Ayuntamiento de Bilbao pueda exponer su criterio al respecto.

Estipulación Tercera

Se indica la vigencia del protocolo (4 años) con la indicación de que podrá ser renovado por acuerdo entre las partes.

Estipulación Cuarta

Dispone que se creará una Comisión de Seguimiento, que estará compuesta por un representante de cada una de las partes firmantes y será presidida por el representante del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Debe entenderse que esta Comisión, aunque no se denomine así, será un órgano colegiado con el régimen legal de un grupo de trabajo.

Estipulación Quinta

Señala que cualquier actualización o modificación del Protocolo requerirá unanimidad de las partes y se formalizará a través de una adenda.

Estipulación Sexta

El contenido de esta estipulación establece las causas de extinción del Protocolo, de manera pertinente.

Estipulación Séptima

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

Estipulación Octava

Señala que el protocolo “tiene carácter de declaración de intenciones y no supone ninguna obligación jurídica ni de otro tipo para las partes, ni ningún deber de exclusividad”.

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

III. 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 fecha de la firma electrónica.