



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA EN MATERIA DE TRAFICO Y CARRETERAS E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN VIARIA PARA LA MEJORA DE LA SEGURIDAD VIAL

NBNC_CCO_5498/22_02
16/2023 IL - DDLCN

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales se solicita la emisión de informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio enunciado en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe la documentación que se detalla a continuación:

- Propuesta de Convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Bizkaia en materia de tráfico y carreteras e intercambio de información viaria para la mejora de la seguridad vial. - Informe jurídico de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos electorales.
- Memoria justificativa suscrita por la Directora de Tráfico.
- Memoria económica suscrita por la Dirección de Gestión Económica y Recursos Generales.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, de autorización del Convenio de colaboración.
- Certificado de la diputada foral de Administración Pública y Relaciones Institucionales y Secretaria.

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

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 14.1.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

1.- Objeto y justificación.

Tal y como consta en la memoria justificativa que acompaña al expediente, el convenio propuesto tiene por objeto el logro de una mayor eficiencia en el ejercicio de las competencias que a cada Administración corresponde.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7 del Decreto 87/2001, de 22 de mayo, por el que se regula el sistema de gestión del tráfico interurbano en la Comunidad Autónoma de Euskadi se prevé que las administraciones competentes en materia de carreteras colaboren en el ejercicio de sus respectivas competencias con el fin de posibilitar:

- a) El intercambio recíproco de información relevante para el ejercicio de sus respectivas competencias.
- b) La prestación de auxilio recíproco en el ejercicio de sus propias competencias.
- c) La información sobre los proyectos y planes de actuación de cada institución y cualesquiera otras actuaciones de interés común para el ejercicio de las competencias propias de ambas.

En atención a ello, la finalidad del convenio es articular los necesarios cauces de colaboración entre las dos Administraciones para mejorar la eficacia en el ejercicio de las funciones que cada una de ellas tiene encomendadas, y que afectan de manera directa a la seguridad vial. Colaboración que, a su vez, se enmarca dentro del Plan estratégico de Seguridad Vial y Movilidad segura y sostenible en Euskadi 2021-2025.

Este interés común aconseja la firma de un convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Bizkaia para llevar a cabo dicho cometido.

2.- Naturaleza y habilitación competencial de las administraciones intervinientes.

Estamos ante un convenio de colaboración cuya regulación se contiene en la actualidad, 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 47.2.a), por lo que están excluidos de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que

transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Según el artículo 4 LCSP, las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en esta sección quedan excluidos del ámbito de la presente Ley, y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

En cuanto a los aspectos competenciales, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco es el órgano responsable de tráfico y seguridad vial dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con el artículo 5.1 e) del 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.

Por su parte, la Diputación Foral de Bizkaia tiene competencia exclusiva sobre la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras y caminos, según lo dispuesto en el artículo 7 a), apartado 8, de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

La Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en su artículo 33 se refiere a los convenios de colaboración que la Administración general de la Comunidad Autónoma puede suscribir con las demás administraciones públicas, actuando cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de su autorización o aprobación por el Consejo de Gobierno.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 55.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Gobierno Vasco *“aprobar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de éstos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con cualquiera de los siguientes:*

[...]

b) 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.

[...]”

Por su parte, el artículo 62 del citado Decreto 144/2017, se refiere a las autoridades facultadas para suscribir y establece que *“La manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad”*. Por tanto, el Gobierno Vasco debe facultar expresamente a la autoridad que suscriba el instrumento convencional.

Si bien la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno contempla la autorización al Vicelehendakari para prestar el consentimiento y suscribir el convenio, dicha mención no se ha trasladado al texto del Convenio, que expresamente debe hacer referencia a que el Consejero se halla habilitado para intervenir en nombre y representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con base en la autorización acordada por el Consejo de Gobierno.

La misma observación cabe realizar respecto al Diputado Foral que interviene en nombre y representación de la Diputación Foral de Bizkaia. Respecto a su intervención, igualmente debiera plasmarse que se encuentra facultado para la suscripción del Convenio en base al acuerdo adoptado por el órgano foral. Acuerdo cuyo certificado consta en el expediente.

Con base en lo expuesto, se puede afirmar que la intervención de las partes en este convenio se manifiesta a través de una colaboración institucional encaminada a la consecución de objetivos compartidos. No existe, en consecuencia, un interés patrimonial, sino que cada parte pone de manifiesto un interés de carácter público.

3.- Régimen jurídico y procedimiento.

Para examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

El artículo 47 de la LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio. Según determina este precepto, 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.”*

Se añade que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos.

Asimismo, en el apartado 2 a) del mismo artículo, se denomina convenios interadministrativos a los *“firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones Públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.”*

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 de los convenios 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.”

Respecto al contenido, el artículo 33 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, establece lo siguiente:

4. Los instrumentos de formalización de los convenios deben especificar, cuando proceda en cada caso:

- a) Los órganos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.*
- b) La competencia que ejerce cada administración.*
- c) Su financiación.*

- d) *Las actuaciones que se acuerde desarrollar.*
- e) *La necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.*
- f) *El plazo de vigencia y, en su caso, la posibilidad y régimen de prórroga que se establezca.*
- g) *La extinción por causa distinta al agotamiento del plazo de vigencia, así como la forma de determinar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.*

En lo que concierne al procedimiento, el artículo 50 de la LRJSP 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.”

Cabe señalar que la memoria justificativa que acompaña al expediente no cumple con los requisitos exigidos en el artículo 50.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La misma se refiere únicamente a la necesidad y oportunidad del Convenio, siendo la memoria económica y el informe jurídico los que abordan los aspectos referidos al impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de la citada Ley 40/2015. En atención a ello, la memoria justificativa debiera, o bien completarse con el contenido exigido en el artículo 50.1 de la LRJSP, o bien asumir el contenido de las consideraciones que en los citados aspectos efectúan el informe jurídico y la memoria económica.

Respecto al régimen jurídico de los convenios y protocolos generales en la legislación autonómica, el artículo 54 y siguientes del Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, comunicación al Parlamento Vasco (artículo 59.1), suscripción (artículo 63.1 a), entrada en vigor y publicación, que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación y que deberá observarse.

Asimismo, deben cumplirse las nuevas previsiones que, en aras de la transparencia, introducen los apartados segundo y sexto del artículo 33 de la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco. Así, deberán ser objeto de publicidad activa las razones por las que se suscribe el convenio, así como los indicadores y criterios de evaluación establecidos en el mismo. Además, habrá de publicarse en el registro de convenios en vigor y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos.

Respecto a los datos que, como mínimo, debe contener registro de convenios a que se refiere el artículo 66 del Decreto 144/2017 de Regulación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, ha de señalarse que por razones de congruencia con la nueva normativa aprobada, dichos datos debieran extenderse a la organización personificada que, en su caso, pudiera contemplarse con base al inciso e) del apartado 4 del artículo 33 de la Ley del Sector Público Vasco.

4.- Contenido del Convenio.

Una vez que ha quedado expuesto el régimen jurídico aplicable al Convenio, se procede a examinar el propio contenido del texto propuesto.

En este sentido, para la descripción del contenido del Convenio, seguimos el orden derivado del mismo.

El convenio se inicia con la identificación de los intervinientes, así como las cuestiones que atañen a su legitimación y competencia. Tal y como se ha apuntado con anterioridad, el texto del Convenio expresamente debe recoger que la actuación del Consejero lo es *“en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma, autorizado para este acto en virtud de acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día ...de...de 2023”*. Observación que resulta trasladable a la intervención del representante del órgano foral.

A continuación, tratándose de un convenio entre dos Administraciones, y no de un acuerdo entre privados, procede eliminar la mención que en la propuesta de convenio se realiza al reconocimiento mutuo de capacidad jurídica y de obrar suficientes, introduciendo una fórmula similar a la siguiente:

Ambas partes, intervienen en función de sus respectivos cargos, y en el ejercicio de las facultades que tienen conferidas para convenir en nombre y representación de sus instituciones,[...]

Tras la identificación del interés común que guía a las partes, se contiene el clausulado del convenio. Clausulado que comienza con la identificación del objeto del convenio en el siguiente sentido (cláusula primera).

“Es objeto de este convenio establecer un marco de colaboración y coordinación entre las administraciones intervinientes con el fin de diseñar un intercambio fluido y estable de información viaria necesaria para el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, mejorando de esta forma la eficacia de las actuaciones que llevan a cabo en cumplimiento de sus respectivas atribuciones competenciales. Los cauces de colaboración y coordinación se concretan en las cláusulas siguientes.”

La cláusula segunda de la propuesta de Convenio, al referirse al ámbito del convenio, identifica la red viaria del Territorio Histórico de Bizkaia, con especial atención a las redes de interés preferente y básica, debido a los altos índices de circulación que soportan.

La cláusula tercera se refiere a las distintas líneas de actuación o cauces de colaboración en el intercambio recíproco de información relevante. Líneas de actuación que se concretan en las cláusulas cuarta, quinta y sexta.

Por su parte, las cláusulas séptima, octava y novena inciden en la cesión de datos e intercambio de información sobre aspectos referidos a la accidentalidad, la gestión y control de vehículos dotados de autorización complementaria de circulación y gestión, así como en la persecución del fraude en la utilización de las vías de pago.

La cláusula décima se refiere a la información sobre planes y proyectos de construcción de carreteras y sobre planes de modificación de la Red de Itinerarios de Mercancías peligrosas.

Respecto a las canalizaciones, sin limitarse a la remisión de la información referida a las existentes y a las que se incorporen en los nuevos proyectos de construcción, la cláusula decimoprimera prevé la cesión de uso de las que, estando disponibles, la Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco requiera para el ejercicio de sus competencias. Previsión para cuyo cumplimiento el apartado tercero remite a los instrumentos jurídicos que procedan. Remisión genérica que, atendiendo a la materia en cuestión, resulta conveniente completar añadiendo la siguiente mención, “[...] conforme a la normativa patrimonial que resulte de aplicación.”

La cláusula decimosegunda, al referirse a la información sobre otras materias, debiera concretarse reiterando el ámbito al que se refiere el Convenio.

La cláusula decimotercera prevé la suscripción de un protocolo que fije la metodología a utilizar para el intercambio de información.

En cumplimiento de las exigencias contenidas por la LRJSP (art. 49 f), la cláusula decimocuarta crea el mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes.

La cláusula decimoquinta trata sobre el régimen jurídico administrativo del convenio y la jurisdicción contencioso administrativa como aquella competente para la resolución de las cuestiones litigiosas.

La cláusula decimosexta, al referirse al régimen económico, señala que el mismo no genera ningún tipo de obligación económica.

Atendiendo a la continua cesión de datos y flujo de información que se producirá como consecuencia del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las Administraciones intervinientes, así como a la utilización de la información obtenida con distintos fines, entre ellos la persecución del fraude, se recomienda que la cláusula referida a la protección de datos (cláusula decimoséptima) sea informada por la Delegada de Protección de datos, al objeto de introducir aquella fórmula que mejor responda a las finalidades

pretendidas con observación de la normativa vigente en materia de protección de datos.

La cláusula decimoctava, vigencia, revisión y resolución del Convenio, prevé de forma expresa que tendrá una duración de cuatro años, pudiendo acordarse su prórroga en cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto por un periodo de otros cuatro años más. Previsión que debe adaptarse añadiendo la siguiente mención “*acordarse unánimemente*”.

Por último, se prevé la revisión del mismo por mutuo acuerdo y su resolución por mutuo acuerdo o por denuncia, sin perjuicio de las causas previstas en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

III. CONCLUSIÓN

A juicio de quien suscribe, el convenio es ajustado al ordenamiento jurídico vigente, sin perjuicio de las observaciones reflejadas.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma electrónica.