



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA ADENDA Nº1 MODIFICATIVA Y PRÓRROGA AL CONVENIO ENTRE AYUNTAMIENTO DE IRÚN, LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y EL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO, LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS, LA DIRECCIÓN DE LAS OBRAS Y EL MANTENIMIENTO DE LA NUEVA PASARELA URBANA CON ACCESO AL EDIFICIO DE VIAJEROS DE LA ESTACIÓN DE IRÚN (GIPUZKOA).

1/2025 IL – DDLCN  
NBNC\_CCO\_7187/24\_12

### I. ANTECEDENTES.

Por la asesoría jurídica del Departamento de Movilidad Sostenible se ha solicitado, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión de informe de legalidad relativo a la Adenda nº1, modificativa y de prórroga, al convenio entre ayuntamiento de Irún, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif), para la redacción del proyecto constructivo, la ejecución de las obras, la dirección de las obras y el mantenimiento de la nueva pasarela urbana con acceso al edificio de viajeros de la estación de Irún (Gipuzkoa).

Juntamente con la solicitud y el texto definitivo del proyecto de adenda, se ha aportado al expediente administrativo la siguiente documentación:

- Memoria justificativa y económica relativa a la Adenda remitida.
- Borrador de la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la suscripción de la Adenda y se autoriza a la Consejera del Departamento de Movilidad Sostenible a prestar consentimiento en nombre de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).
- Convenio suscrito el 1 de diciembre de 2022 entre el ayuntamiento de Irún, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), para la redacción del proyecto constructivo, la ejecución de las obras, la dirección de obras y el mantenimiento de la nueva pasarela urbana con acceso al edificio de viajeros de la estación de Irún (Gipuzkoa).



- Informe jurídico de la Asesoría Jurídica departamental relativo a la Adenda Nº 1 modificativa y de prórroga al convenio.

Dicha documentación, que da cumplimiento al mandato del art. 13.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, traslada adecuadamente las finalidades a las que se dirige la actuación informada, razona su encaje en el ordenamiento jurídico y cuantifica el coste económico y previsiones presupuestarias para su ejecución.

## **II. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN LA ADENDA DE REFERENCIA.**

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1º b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1. b), del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en lo sucesivo, Decreto del Servicio Jurídico), al tratarse de un convenio que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otra Administración Pública en entes vinculados a las mismas, como lo son el Ayuntamiento de Irún y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). ADIF, en concreto, es un organismo público actualmente adscrito al Ministerio de Transportes y Movilidad sostenible, que tiene personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio, y se rige por lo establecido en el artículo 22 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre Ley del Sector Ferroviario, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en sus propios estatutos y en las demás normas que le sean de aplicación.

Debe relacionarse, todo ello, con el artículo 9.1. i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad 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 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

## **III. LEGALIDAD**

## **1.- Objeto y justificación.**

El ayuntamiento de Irún, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) suscribieron, el 1 de diciembre de 2022, un convenio para la redacción del proyecto constructivo, la ejecución de las obras, la dirección de obras y el mantenimiento de la nueva pasarela urbana con acceso al edificio de viajeros de la estación de Irún (Gipuzkoa).

Según se recogía en el convenio, Adif se encargó de redactar el proyecto constructivo del nuevo edificio de viajeros de Irún, pasarela urbana. Sin embargo, Adif suspendió el encargo, ya que, a pesar de contar con el visto bueno del Ayuntamiento de Irún y de las áreas de ADIF, no pudo aprobarse técnicamente debido a que el trazado de la pasarela impactaba contra la denominada “Nave Almacén 77”, que contaba con una Propuesta de Protección por el Departamento de Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco.

Con posterioridad, Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco emitió un nuevo informe, matizando el anterior y solicitando mantener el máximo volumen longitudinal de la nave compatible con la pasarela. Visto el informe, la Comisión de Seguimiento concluyó que el proyecto de la Pasarela urbana podría hacerse compatible con una consolidación parcial de la nave, pero que sería necesaria la adecuación del proceso constructivo de la misma, así como la actualización del proyecto a la normativa vigente y la actualización de precios del presupuesto del Proyecto Constructivo.

Atendiendo a dichos extremos, las partes están de acuerdo en proceder a una modificación y prórroga del convenio inicialmente suscrito y, por tanto, el objeto de la Adenda que se informa no es otro que dar cobertura a dichas necesarias actualizaciones normativas, económicas y temporales (se prorroga por dos años adicionales), derivadas de la modificación del proyecto y del tiempo transcurrido desde su aprobación inicial.

Los aspectos referidos a los costes estimados derivados del convenio tras la modificación, la distribución de anualidades, su financiación y tratamiento presupuestario, se encuentran recogidos y detallados en la memoria justificativa y económica incorporada al expediente y a la misma nos remitimos.

## **2.- Naturaleza y habilitación competencial de las Administraciones Públicas intervenientes.**

A tenor de lo dispuesto en el artículo 55.1 del Decreto del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción, la novación sustancial y la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado de los Convenios suscritos por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 62.1 del Decreto del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, 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. En el supuesto que nos ocupa, observamos que la citada habilitación para manifestar el consentimiento y suscribir la Adenda, se ha incorporado a la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno que obra en el expediente. Concretamente, en el segundo acuerdo de la propuesta, y lo es en favor de la Consejera de Movilidad Sostenible, persona que, en la Adenda remitida, está prevista como firmante de la misma.

En este caso, la intervención de la Consejera en la suscripción de la adenda al convenio que nos ocupa, lo es en relación a materias propias de su Departamento, pero no actúa en representación de éste, sino de la Administración General de la CAPV.

La competencia del Ayuntamiento de Irún se fundamenta en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en el artículo 17.1.9 de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi.

Finalmente, está presente la entidad pública empresarial, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), que está habilitada para la firma del presente convenio, en virtud de lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.

Los títulos competenciales que concretan y la habilitación personal para la suscripción del convenio por las distintas partes intervinientes no exigen mayor examen, una vez correctamente explicitados en la parte expositiva de la propia Adenda.

### **3.- Régimen Jurídico del Convenio.**

El artículo 47-1º de la LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio, manifestando que;

“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 pues, en tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se deberá ajustar a lo previsto en la legislación de contratos del sector público, supuesto que, consideramos, no acaece con el presente proyecto. Consideramos que el proyecto sometido a informe está excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen 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, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos de exclusión dispuestos en el artículo 6-1º de la misma.

Asimismo, en el artículo 47-2º a) de la LRJSP se determina que un tipo de convenio de colaboración son los:

*“Convenios Interadministrativos 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.”*

Por su parte, el artículo 48-1º de la LRJSP habilita la celebración de convenios, cuando dice:

“Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia”.

Así, el artículo 48-3º 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 mínimo de los convenios, y consideramos que la Adenda remitida da cumplimiento a las previsiones de dicho artículo, incluida las previsiones del régimen de prórroga.

Por su parte el artículo 50.1 de la misma ley establece como trámite preceptivo la necesidad de que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico y el carácter no contractual de la actividad en cuestión. La memoria justificativa adjuntada al proyecto de modificación y prorroga de convenio, reúne, por su parte, los contenidos mínimos establecidos en el mencionado artículo.

Por lo tanto, el régimen jurídico del presente proyecto de modificación y prorroga de convenio viene específicamente determinado, además de por los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que regulan el régimen jurídico general aplicable a los Convenios, por los artículos 22 y siguientes de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, y por el artículo 33 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, con los que es conforme, así como en el resto de la normativa que pueda ser de pertinente aplicación.

#### **4.- Procedimiento del Convenio.**

En materia procedural, referida a la celebración de convenios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se considera procedente mencionar los parámetros de legalidad siguientes:

El desarrollo normativo en materia de convenios, en lo que se refiere a esta Comunidad Autónoma, se encuentra en el ya citado Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que en sus artículos 54 a 65 contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de aprobación, tramitación, negociación, con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación de los convenios celebrados por esa Administración. Normas que han sido tenidas en cuenta en el presente proyecto y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 del Decreto del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, compete al Gobierno Vasco la aprobación de la suscripción del presente convenio.

La aprobación del texto que se informa debe ser tramitada ante el Consejo de Gobierno, conforme a lo establecido en los apartados 1 y 3 del artículo 57 de la misma norma.

Puesto que no interviene ninguno de los sujetos que establece el artículo 59-1 (territorios históricos, Comunidad Foral de Navarra y otras comunidades autónomas), no es precisa la comunicación al Parlamento Vasco. Pero, conforme a lo preceptuado en el artículo 61, sí se requiere comunicación al Senado, y dicha comunicación deberá efectuarla el Gobierno del Estado.

He de exponer igualmente que, para la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios, el artículo 62 del Decreto expresa 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.”

En este punto procede señalar que el órgano promotor de la iniciativa ha remitido, junto al Proyecto de Convenio, la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno que incorpora, adicionalmente al acuerdo de aprobación del presente proyecto de convenio, el acuerdo de autorización para prestar el consentimiento y suscripción por una autoridad diferente a la del Lehendakari. En concreto, en este caso, a la Consejera del Departamento de Movilidad Sostenible, para prestar su consentimiento en nombre de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, acuerdo que deberá ser formalizado con carácter previo a sus suscripción.

No compartimos el criterio del informe jurídico departamental al afirmar que, conforme determina la Circular Nº 4/2023 de la Oficina de Control Económico y la Dirección de Recursos Institucionales, el borrador de la Adenda a suscribir deberá remitirse a la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Hacienda y Finanzas para su análisis y valoración, a fin de que por la citada Dirección se emita un informe de adecuación al ordenamiento de financiación institucional vigente tras la emisión del informe de legalidad.

Es cierto que la mencionada circular señala que, cuando el convenio a suscribir con la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades de derecho público dependientes de dicha administración, implique obligaciones con contenido económico a favor de una u otra administración, el departamento responsable de su tramitación, previo a solicitar el trámite de fiscalización previa a la Oficina de Control Económico, hará llegar el borrador del texto del convenio a la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Economía y Hacienda para su análisis y valoración, junto con la documentación adicional necesaria. Pero

también es cierto que el Decreto del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco establece en su artículo 13.3 que:

**“Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico.”**

Consideramos, por tanto, que **el informe de la Dirección de Recursos Institucionales debe ser requerido con anterioridad al informe de legalidad.** Y es con posterioridad al informe de legalidad, conforme a lo previsto en el artículo 22.1.a) 1. del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuando procede la solicitud de informe económico-fiscal a la Oficina de Control Económico, previa remisión del Convenio de Colaboración para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Por último, indicar que, en virtud de lo establecido en el artículo 8 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deberá dar la oportuna publicidad al convenio, una vez suscrito, mediante su publicación en el portal de la normativa vasca “Legegunea”.

## **5.- Contenido del convenio.**

La propuesta de convenio remitida para informe consta de título, apartado en el que se concretan las partes o sujetos intervinientes, parte expositiva o manifestaciones preliminares (con 9 apartados) y 6 estipulaciones o cláusulas.

La cláusula primera, denominada “modificación del convenio”, viene a recoger, resumidamente, los objetivos de la Adenda, objetivos que son plasmados en las siguientes cláusulas.

Consideramos que esta cláusula primera debería recoger propiamente el objeto y alcance de la Adenda que, conforme a lo expresado en la parte expositiva del mismo, entendemos no es otro que “proceder a una modificación, actualización y prórroga del convenio inicialmente suscrito para atender y dar cobertura a las necesarias actualizaciones normativas, económicas y temporales (se prorroga por dos años adicionales) derivadas de la modificación del proyecto y del tiempo transcurrido desde su aprobación inicial”.

Ello no obstante no hay objeción de legalidad a dicha Cláusula.

La segunda cláusula expresa la actualización del presupuesto estimado de las actuaciones que quedan contenidas en el convenio tras la modificación del mismo. Llama la atención que las partidas destinadas para la redacción y dirección de la redacción del Proyecto de Construcción de la Pasarela de conexión Urbana se incrementen, desde los 105.000 euros del convenio firmado en 2022, hasta los 955.269,58 euros de la Adenda. Y más todavía cuando los gastos de ejecución y dirección de obra se mantienen como en el convenio inicialmente firmado. Pero esta es una cuestión técnica que, según la memoria justificativa y económica, ya ha sido prevista presupuestariamente sobre una partida que dicha memoria concreta, por lo que entendemos se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 49 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y no procede objeción de legalidad sobre la misma en el presente informe, a reserva de lo que sobre dicho aspecto diga el informe de Control Económico, a quien compete más específicamente dicho análisis.

La cláusula tercera modifica la cláusula octava del Convenio suscrito el 1 de diciembre de 2022, añadiendo una nueva facultad a la Comisión de Seguimiento prevista en dicha cláusula y comienza diciendo:

“Aprobar, en su caso, los reajustes de anualidades necesarios para adaptar las aportaciones económicas de las Partes al ritmo de los trabajos, siempre que dicha distribución de anualidades no suponga un incremento económico en los importes globales .....

Quien suscribe considera que dicha facultad excede a las previsiones contempladas en el apartado f), del artículo 49, de la mencionada Ley 40/2015 que viene a establecer:

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

Consideramos que la aprobación de reajustes en las cantidades económicas a aportar anualmente por los suscriptores del convenio, deben ser suscritas por los mismos, independientemente de que lo sean a propuesta de la Comisión de Seguimiento. En cualquier caso, los créditos de compromiso constituyen el límite máximo de gastos que pueden comprometerse durante el ejercicio y, por ello, la Comisión de Seguimiento en ningún caso podría incrementar los compromisos de aportación por encima de dicho límite con cargo a ejercicios futuros, ni aun respetando el límite global. Puesto que, aunque no es lo habitual, el ritmo de los trabajos y el consiguiente gasto, podría ser superior al inicialmente previsto.

Por ello, entendemos que procede la revisión de la facultad otorgada a la Comisión de Seguimiento en la presente cláusula.

Respecto de las cláusulas cuarta, quinta y sexta de la Adenda sometida al presente informe, no hay objeción de legalidad sobre las mismas.

Consideramos, por tanto, que la documentación remitida da cumplimiento a los requisitos que le son exigibles a la Adenda del convenio de colaboración, lo cual aboca a la siguiente,

#### IV. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones realizadas, a juicio de quien suscribe, la denominada "Adenda nº1 modificativa y de prórroga al convenio entre ayuntamiento de Irún, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif), para la redacción del proyecto constructivo, la ejecución de las obras, la dirección de las obras y el mantenimiento de la nueva pasarela urbana con acceso al edificio de viajeros de la estación de Irún (Gipuzkoa)" es acorde al ordenamiento jurídico.

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