



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y EL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) PARA LA ENCOMIENDA DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LA NUEVA ESTACIÓN DE ASTIGARRAGA Y SUS ACCESOS.

18/2025 IL – DDLCN  
NBNC\_CCO\_5675/24\_12

### I. DOCUMENTACIÓN Y ANTECEDENTES JURÍDICOS

El Departamento de Movilidad Sostenible solicita el preceptivo informe de legalidad sobre el convenio de colaboración citado en el encabezamiento.

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

- Acta de 20 de marzo de 2024, de la reunión de la Comisión seguimiento y coordinación del convenio para la nueva red ferroviaria en el País Vasco.
- Memoria justificativa y económica referente a la suscripción del proyecto de convenio, de 12 de septiembre de 2024, de la Directora de Infraestructuras del Transporte.
- Informe jurídico emitido con fecha del día 21 de enero de 2025, por la Asesoría Jurídica del Departamento de Movilidad Sostenible.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se autoriza la suscripción del proyecto de convenio.
- Texto del proyecto de convenio.

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



Los **antecedentes** del presente proyecto de convenio se corresponden con los siguientes hitos:

1. “Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y ADIF para la construcción de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco” de fecha 24 de abril de 2006.

En este convenio no se hace alusión a la construcción de una nueva estación de cercanías en el término municipal de Astigarraga.

2. “Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y ADIF para la Encomienda de determinadas actuaciones para la construcción de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco”, de fecha 24 de abril de 2006.

Se trata de un convenio que tiene por objeto el desarrollo del Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y ADIF para la construcción de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco.

En este convenio no se hace alusión a la construcción de una nueva estación de cercanías en el término municipal de Astigarraga.

3. Posteriormente, el 27 de diciembre de 2017 se suscribió entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las entidades públicas

empresariales ADIF y ADIF-Alta Velocidad, la modificación de ambos convenios de 24 de abril de 2006.

Dicha modificación, en lo que aquí interesa, consistió en la actualización de la cláusula quinta del mismo, para la incorporación de nuevas actuaciones para la construcción del apeadero de Astigarraga.

Asimismo, se incorpora ADIF-Alta Velocidad como firmante y se establece que la construcción de este nuevo apeadero será encomendada a la Administración General de Euskadi mediante la modificación del convenio de colaboración para la encomienda.

4. En fecha 23 de diciembre de 2021 se suscribió la segunda modificación y prórroga de los referidos convenios de 24 de abril de 2006.

En esta ocasión, se acuerda prorrogar el plazo de vigencia de la primera modificación de ambos convenios por un periodo de 4 años, hasta el 27 de diciembre de 2025, y en cuanto al convenio para la construcción de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco, se acuerda actualizar el precio de las nuevas actuaciones incorporadas en la primera modificación del convenio, entre ellas la del Apeadero de Astigarraga.

Tras la celebración, con fecha 20 de marzo de 2024, de la reunión de la Comisión de Seguimiento y Coordinación del Convenio para la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco, las partes firmantes dan la conformidad a tramitar la 3<sup>a</sup> modificación de ambos convenios de 24 de abril de 2006.

Dicha tercera modificación ya fue objeto de Informe de Legalidad de esta Dirección, con fecha del 16 de mayo de 2024 (IL DDLNC 49/2024 – NBNC\_CCO\_2323/\_08), y fue aprobada por el Consejo de Ministros de fecha 17 de diciembre de 2024.

Esta tercera modificación supuso la exclusión, de los convenios del 24 de abril de 2006, tanto de las actuaciones pendientes de las obras de la estación de Ezkio, que serán asumidas por ADIF-Alta Velocidad, como de la totalidad de las obras de la estación de Astigarraga, que pasan a ser parte de dos nuevos convenios: uno, entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y ADIF, para la encomienda al Gobierno Vasco de la ejecución de las obras de la estación de Astigarraga y sus accesos; y, otro, entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ADIF y el Ayuntamiento de Astigarraga, para la financiación de la ejecución de las obras de la pasarela en la nueva estación.

La modificación implica los correspondientes cambios en materia financiera y el ajuste de las anualidades que estaban establecidas.

## **II. COMPETENCIA PARA LA EMISIÓN DEL INFORME DE LEGALIDAD**

El presente Informe de Legalidad se emite en virtud de lo dispuesto en:

- a) el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco,
- b) el artículo 11.1 y 2 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco,
- c) en relación, ambos, 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 de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y
- d) el artículo 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

### III. NORMATIVA DE APLICACIÓN

De manera acorde a lo que se detalla, tanto en la memoria justificativa y económica, como en el Informe de la Asesoría Jurídica del departamento promotor del proyecto de convenio, la principal normativa de aplicación al caso es la siguiente:

- Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (LSF).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).
- Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea (ETS).
- Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco (LSPV).
- Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.
- 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.
- Decreto 382/2024, de 19 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Movilidad Sostenible.
- Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y ADIF para la construcción de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco, de fecha 24 de abril de 2006.

- Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y ADIF para la Encomienda de determinadas actuaciones para la construcción de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco, de fecha 24 de abril de 2006.
- Modificación del Convenio de colaboración suscrito el 24 de abril de 2006, entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la encomienda de determinadas actuaciones para la construcción de la nueva red ferroviaria en el País Vasco, de 27 de diciembre de 2017.
- Segunda modificación y prórroga del Convenio de colaboración suscrito entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias para la encomienda de determinadas actuaciones para la construcción de la nueva red ferroviaria en el País Vasco, de fecha 23 de diciembre de 2021.

#### **IV. COMPETENCIA DE LAS PARTES FIRMANTES**

En virtud de lo dispuesto en los artículos 149.1.21 y 24 de la Constitución Española, corresponde a la Administración General del Estado el ejercicio de las competencias exclusivas materia de obras públicas de interés general, y ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

De conformidad con esos preceptos y con lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, corresponde al Ministerio de Fomento, oídos el Consejo Asesor de Fomento y las comunidades autónomas afectadas, la planificación de las infraestructuras integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y el establecimiento o la modificación de las líneas ferroviarias o de tramos de las mismas, de

estaciones de transporte de viajeros y de terminales de transporte de mercancías. Asimismo, se estará a las reglas que aquél determine respecto del establecimiento o la modificación de otros elementos que deban formar parte de la Red Ferroviaria de Interés General.

La entidad pública empresarial ADIF se rige por lo establecido: en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); en su Estatuto, aprobado por Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre; en la legislación presupuestaria y en las demás normas que le sean de aplicación. En defecto de estas normas, se le aplicará el ordenamiento jurídico privado.

En cuanto al ámbito competencial autonómico, el título sobre el que se asienta la intervención de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Departamento de Movilidad Sostenible, se fundamenta en la competencia exclusiva en materia de obras públicas de interés comunitario, en ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de la Comunidad Autónoma; así como en, las de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, y las competencias de ordenación del territorio y urbanismo. Todo ello, conforme señalan los apartados 25, 31, 32 y 33 del artículo 10 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

Sobre la base de esos preceptos estatutarios, la competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en el artículo 16.1 del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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, el cual atribuye al Departamento de Movilidad Sostenible las funciones correspondientes a ferrocarriles.

Asimismo, en cuanto a la competencia específica de la Dirección de Infraestructuras del Transporte, se encuentra recogida en el artículo 11.1.a) del Decreto 82/2024, de 19 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Movilidad Sostenible, a cuyo tenor le corresponde a dicha dirección, entre otras, el área de “infraestructura del ferrocarril”.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 55.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción de los convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con «*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*».

Con arreglo al artículo 62 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, 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 este sentido, se ha incorporado al expediente el borrador de la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, relativa a la aprobación del convenio, en la que se recoge la autorización expresa a la Consejera de Movilidad Sostenible para prestar el consentimiento para suscribir el convenio en nombre de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asimismo, según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, la administración de las infraestructuras ferroviarias y su construcción corresponderán, dentro del ámbito de competencia estatal, a una o varias entidades públicas empresariales

adscritas al Ministerio de Fomento, que tendrán personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio, y se regirán por lo establecido en esa ley, en la LRJSP, en sus propios estatutos y en las demás normas que le sean de aplicación.

En virtud de la Disposición adicional primera de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, la entidad pública empresarial RENFE pasó a denominarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y asumió las funciones asignadas al administrador de infraestructuras ferroviarias por dicha Ley.

Por su parte, la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) fue creada por el Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Conforme a éste, la entidad pública se configuró como un organismo público de los previstos en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (norma que fue derogada por la LRJSP), adscrito al Ministerio de Fomento (hoy Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible). Goza de personalidad jurídica propia, así como plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y tiene patrimonio propio. Se rige por lo establecido: en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario; en la LRJSP y sus normas de desarrollo -cuando ejerce funciones administrativas-; en su Estatuto y en la legislación presupuestaria y otras normas de aplicación. Además, en el ejercicio de sus funciones, actúa con autonomía de gestión, teniendo en cuenta, en todo caso, la garantía del interés público, la satisfacción de las necesidades sociales con la máxima calidad, la seguridad de los usuarios y la eficacia global del sistema ferroviario.

El artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico, dispuso la creación de una nueva entidad pública empresarial: ADIF -Alta Velocidad. Esta última se configura como organismo público de los previstos en el artículo 43.1.b) de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (hoy Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público o LRJSP), por escisión de la rama de actividad de construcción y administración de aquéllas infraestructuras ferroviarias de Alta Velocidad, y otras que se le atribuyan y que, con anterioridad (hasta la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley citado), estaban encomendadas a ADIF.

Así, ADIF-Alta Velocidad asume, entre otras, las competencias en materia de construcción y administración de parte de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad, así como otras infraestructuras y funciones que se le transfieren, los negocios de estaciones de alta velocidad o las actividades de telecomunicaciones y de energía relacionadas. Por su parte, ADIF conserva tales competencias en la red convencional de ancho ibérico, que es la que concierne a la estación de Astigarraga.

En lo que respecta a la competencia de la entidad pública empresarial ADIF, según el art. 4.2 de su Estatuto, aprobado por el Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, la entidad puede celebrar convenios con entidades públicas y privadas. A estos efectos, y conforme al art. 16.k) de su Estatuto, en el que se regulan las competencias de su consejo de administración, a este órgano directivo le corresponde “k) Aprobar los acuerdos, pactos, convenios y contratos que considere convenientes o necesarios para la realización de los fines de la entidad (...)".

Debe por tanto asegurarse que, con carácter previo a la suscripción del convenio, quede acreditado el consentimiento válido por ADIF, mediante la

incorporación al expediente del certificado del acuerdo de aprobación del convenio por parte del consejo de administración de la entidad.

Finalmente, aunque del convenio proyectado no deriva ningún compromiso u obligación directo para Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea (ETS), —a salvo de lo previsto en la cláusula cuarta sobre emisiones mensuales de facturas—, el borrador del convenio, en su cláusula primera 1.2, prevé que las actuaciones encomendadas a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco podrán abordarse por este ente público de derecho privado adscrito al Departamento de Movilidad Sostenible, si así se acuerda por el órgano competente de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco; y que, una vez adoptado tal acuerdo, se entenderá que donde el convenio de encomienda señala a la Administración General del País Vasco, se refiere a la entidad ETS. Por ello, entendemos que resulta necesaria la intervención de ETS en el convenio.

A este respecto, según señala el art. 10.g) de la Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea, corresponde al consejo de administración de ETS “*Aprobar la constitución, creación y participación en sociedades y agrupaciones y la suscripción de convenios previa la obtención de las preceptivas autorizaciones*”. Por ello, con carácter previo a la suscripción del convenio, debe constar el consentimiento válido de ETS, mediante la incorporación al expediente del certificado del acuerdo de aprobación del convenio por parte del consejo de administración del ente público de derecho privado.

## V. NATURALEZA DEL NEGOCIO BILATERAL

El artículo 47.2.a) la LRJSP, prevé que, dentro del objeto de los distintos tipos de convenios a suscribir por las distintas Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o

dependientes, se podrá incluir la utilización de medios y servicios 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley del Sector Ferroviario, corresponde a los administradores de infraestructuras ferroviarias la aprobación de los proyectos básicos y de construcción de las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, así como su construcción.

Asimismo, el artículo 6.4. de la referida Ley del Sector Ferroviario, determina que mediante convenio, los administradores de infraestructuras ferroviarias podrán encomendar a otras administraciones públicas, entidades de derecho público y sociedades vinculadas o dependientes de estas administraciones, las facultades correspondientes a la contratación de obras ferroviarias en la Red Ferroviaria de Interés General; no comprendiendo la encomienda que se pueda efectuar, en ningún caso, la aprobación del proyecto de construcción, ni afectando a las funciones de supervisión y recepción de la obra.

Del mismo modo, los trabajos objeto de encomienda a la Comunidad Autónoma de Euskadi, podrán abordarse directamente por dicha Administración o, si así se acuerda por el órgano competente de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de ETS.

Desde el Convenio inicialmente suscrito el 24 de abril de 2006 con la Administración General del Estado y ADIF (modificado posteriormente en fechas 27 de diciembre de 2017, 23 de diciembre de 2021 y pendiente de suscribir una tercera modificación de 2024), la encomienda inicialmente efectuada a la Comunidad Autónoma de Euskadi para la realización de determinadas actividades relacionadas con la Nueva Red Ferroviaria del

País Vasco, ha sido asumida por el ente público de derecho privado ETS, con base en lo recogido en los convenios antedichos.

Adoptado el correspondiente acuerdo por parte del órgano competente de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con respecto a todos los tramos, o parte de ellos o, en su caso, referido a las propias estaciones y apeadero señalados en el marco del presente proyecto de encomienda, se entenderá que dónde este proyecto de convenio cita a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, será sustituido por el Ente Público de Derecho Privado ETS.

Es por ello que, con base en lo establecido en la cláusula 1.2 del proyecto de convenio que analizamos, las actividades necesarias para la licitación y ejecución de las obras del Proyecto de la Estación de Cercanías de Astigarraga y sus accesos, así como la dirección facultativa de los mismos, los servicios de seguridad y salud, y cualquier otro servicio que fuera necesario para el apoyo a la dirección de obra, una vez suscrito el proyecto de convenio, podrán ser encomendados a ETS.

En otro orden cosas, de la lectura del borrador del convenio objeto de este informe, se deduce que nos encontramos ante un convenio interadministrativo regulado en el Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP. Todo ello, con las particularidades previstas en el artículo 6.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, el cual regula, para ese ámbito sectorial, la posibilidad de celebrar un convenio interadministrativo de colaboración para la encomienda de las facultades correspondientes a la contratación de obras ferroviarias en la Red Ferroviaria de Interés General.

La figura de la encomienda de gestión, por su parte, aparece regulada en el artículo 11 de la LRJSP que establece que: «*La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos*

*administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño».*

De esto se deduce que la encomienda de gestión no procede en cualquier supuesto, pues sólo por razones de eficacia, o cuando no se posean los medios para el desempeño de las actividades de carácter material o técnico, podrán éstas ser objeto de encomienda. Así pues, la eficacia o la carencia de medios son los presupuestos legales habilitantes, que deben concurrir de forma indispensable para la correcta utilización de la encomienda de gestión, y que confieren un carácter restrictivo a esta técnica de gestión administrativa.

Debe recordarse, al respecto, lo dispuesto en el artículo 11.2 de la LRJSP que establece que: «*La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda*». Afirmación ésta que es acorde con el artículo 6.4 LSF, que otorga el título habilitante para el convenio proyectado y que establece que la encomienda no comprenderá, en ningún caso, la aprobación del proyecto de construcción, ni afectará a las funciones de supervisión y recepción de la obra. Este límite a la actuación de la Administración General de la CAPV es recogido, además, en el convenio proyectado (exponiendo tercero).

Cuando la encomienda de gestión se realiza entre órganos y entidades de derecho público de distintas Administraciones, debe formalizarse mediante la suscripción del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín oficial de la

Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante. Todo ello, atendiendo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 11 LRJSP.

La encomienda también se encuentra regulada en el artículo 37 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, dedicado a la “Encomienda de gestión intersubjetiva”. Esta Ley dispone que las encomiendas de gestión intersubjetivas que se celebren entre órganos pertenecientes a distintas administraciones y entidades públicas revestirán la forma de convenio. Lo establece en los siguientes términos:

*«Artículo 37. Encomienda de gestión intersubjetiva.*

- 1. La encomienda de gestión también se podrá llevar a cabo entre órganos pertenecientes a distintas administraciones y entidades públicas con la condición de que concorra alguna de las siguientes circunstancias:*
  - a) Que el órgano que realice la actividad encomendada lo haga a título gratuito.*
  - b) Que la entidad que vaya a desarrollar la actividad encomendada pueda ser considerada, en el uso de esta técnica administrativa, como medio propio o servicio técnico de la entidad encomendante.*
  - c) Que, por su objeto, su causa u otra circunstancia jurídicamente relevante, no tenga la naturaleza de contrato sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público.*
- 2. La encomienda de gestión intersubjetiva se articulará por medio de convenios interadministrativos de colaboración que requieren la aceptación previa del Consejo de Gobierno y que, para su efectividad, deben ser publicados en el «Boletín Oficial del País Vasco», sin perjuicio de su publicación asimismo en la página web de los órganos que han suscrito el convenio, con el contenido mínimo correspondiente. No obstante, en el caso de que la entidad a que pertenece el órgano que vaya a realizar la encomienda tenga la consideración de medio propio y servicio técnico de la entidad a que*

p pertenece el encomendante, la encomienda se instrumentará por medio de resolución de la consejería de adscripción de la entidad.

3. El convenio en el que se formalice la encomienda de gestión contendrá el régimen jurídico de la misma, con mención expresa de la actividad o actividades a las que afecte, plazo de vigencia, naturaleza y alcance de la gestión encomendada y obligaciones que asuman el órgano o la entidad encomendados y, en su caso, la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi».

Por analogía, y dado que se trata de un proyecto de colaboración entre administraciones públicas en el que no resultan alteradas las competencias propias de las mismas, el proyecto de convenio objeto de informe se ha tratado, correctamente, como un convenio interadministrativo del art. 47.2.a) LRJSP. Todo ello, siguiendo lo dispuesto en el Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP y al amparo de lo previsto en el art. 6.4 LSF, y conforme a lo previsto, también, en el art. 11 LRJSP, el art. 37de la LSPV, y el Capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

El artículo 47 LRJSP, en su apartado 1, define los convenios como 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. El apartado 2 del artículo 47 LRJSP, por su parte, contempla los convenios interadministrativos entre los distintos tipos de convenios que pueden suscribir las administraciones públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las universidades públicas.

El citado precepto legal define los convenios interadministrativos como los suscritos 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 añade 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.

A continuación, el artículo 48 LRJSP contempla los requisitos de validez y eficacia de los convenios, con el siguiente tenor:

*«Artículo 48. Requisitos de validez y eficacia de los convenios.*

- 1. 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.*
- 2. En el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, podrán celebrar convenios los titulares de los Departamentos Ministeriales y los Presidentes o Directores de las dichas entidades y organismos públicos.*
- 3. 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.*
- 4. La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria.*
- 5. Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio.*

6. Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio.

7. Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable.

Asimismo, cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

8. Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes.

Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos, en el plazo de 5 días hábiles desde su formalización, en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima. Asimismo, serán publicados en el plazo de 10 días hábiles desde su formalización en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de su publicación facultativa en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia que corresponda a la otra administración firmante.

9. Las normas del presente Capítulo no serán de aplicación a las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos».

Asimismo, el artículo 49 regula el contenido mínimo que deberán incluir los convenios que se suscriban, en los siguientes términos:

«Artículo 49. Contenido de los convenios.

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.

*En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima».*

Finalmente, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contempla, en su artículo 54, una definición de los convenios idéntica a la recogida en el artículo 47 LRJSP. Y, en relación a la negociación de los convenios y protocolos generales, el apartado 2 del artículo 56 establece que las personas que lleven a cabo la negociación por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco propondrán la inclusión, en el texto definitivo, de las cláusulas que regulen expresamente el régimen de vigencia, de las prórrogas, denuncia y resolución del convenio o del protocolo general.

## VI. SUFICIENCIA ECONÓMICA DEL CONVENIO

En cuanto al alcance de la memoria que debe acompañar al convenio, el artículo 50 de la LRJSP establece que la misma debe analizar su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en la Ley, cuestiones éstas que han sido tenidas en cuenta por el órgano promotor.

La cláusula segunda del proyecto de convenio recoge los costes derivados de las actuaciones en la estación y sus accesos, cuya cuantía se eleva a la cifra de 15.045.320,12 euros más IVA, apareciendo desglosado dicho importe en la cláusula tercera del proyecto de convenio

Por su parte, la financiación de las actuaciones encomendadas se contempla en la cláusula cuarta del proyecto de convenio. Se diferencian, en concreto,

dos fuentes de financiación, según el tipo de actuación que se vaya a acometer. Así:

- a) Corresponde a ADIF el abono 11.202.930,36 euros (sin IVA), por los siguientes gastos:
  - Ejecución de obras de la nueva estación de Astigarraga.
  - La dirección facultativa de las mismas.
  - Contratos de Servicios de Seguridad y Salud.
  - Cualquier otro necesario para el apoyo de la dirección de obra.
- b) El coste de ejecución de las obras de la pasarela asciende a 3.842.389,76 euros (sin IVA), cuya financiación se llevará a cabo mediante convenio, con la siguiente distribución de cargas:
  - ADIF: 1.217.201,80 euros (sin IVA).
  - La Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco: 2.625.187,96 euros (sin IVA)
  - Ayuntamiento de Astigarraga: aportará los suelos necesarios para la construcción de la pasarela y asumirá a su cargo la conservación y mantenimiento de la misma.

De esta manera, el importe total de la obra será de 15.045.320,12 euros (sin IVA).

Este importe no incluye los costes de expropiaciones, las cuales serán asumidas y abonadas directamente por ADIF, situándose dicha carga económica fuera del alcance de este proyecto de convenio.

## VII. PROCEDIMIENTO

En virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, el proyecto de convenio se encuentra sujeto a la emisión del preceptivo informe de legalidad por el Servicio Jurídico Central.

Tras la emisión del informe de legalidad, al amparo de lo dispuesto en el art. 13 del Decreto 313/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, y siguiendo lo recogido en la Circular n.<sup>º</sup> 4/2023 de la Oficina de Control Económico y la Dirección de Recursos Institucionales de 2 de noviembre de 2023: «*la Dirección de Recursos Institucionales emitirá un Informe de adecuación al ordenamiento de financiación institucional vigente, que se añadirá al expediente de tramitación del convenio con carácter previo a la remisión a la Oficina de Control Económico para su fiscalización*». Ese trámite es aplicable también en este caso, en tanto que el convenio se suscribe con una entidad pública empresarial dependiente de la Administración General del Estado e implica obligaciones con contenido económico a favor de una u otra Administración.

Tras el informe de la Dirección de Recursos Institucionales, el borrador del convenio deberá ser sometido al control interventor económico-fiscal de la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda y Finanzas. Así deriva de lo dispuesto en el artículo 26.1 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y 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.

Finalmente, el proyecto de convenio deberá ser remitido al Consejo de Gobierno para su aprobación y autorización de su suscripción, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.1.b) y el artículo 62.2 del Decreto 144/2017, de

25 de abril. Y respetando, en todo caso, las exigencias formales de tramitación en los 2 idiomas oficiales, que exige el artículo 57.3 del mismo Decreto.

El artículo 65.1 del citado Decreto 144/2017, de 25 de abril, establece que los convenios que afecten a los derechos y obligaciones de la ciudadanía deberán ser publicados en el Boletín Oficial del País Vasco por parte de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento.

Por otro lado, la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, señala, en su artículo 33.6, que los convenios de colaboración se publicarán en el registro de convenios en vigor y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervenientes, a efectos informativos.

En virtud de lo señalado en el art. 8.1, apartado b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha de hacerse pública, como mínimo, la información relativa a: «*La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas*».

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.3 de la LRJSP, procede la publicación del convenio en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del País Vasco.

Asimismo, debe remitirse el convenio al Tribunal Vasco de Cuentas para su información, dado que el artículo 53 de la LRJSP establece tal obligación para los convenios con compromiso económico superior a 600.000 euros.

## VIII. OBJETO DEL CONVENIO

Atendiendo a todo lo anteriormente expuesto, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco considera necesario contribuir al objetivo

de construir la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco. Y, con este fin, manifiesta su voluntad de implicarse en la ejecución y dirección facultativa de las obras de la nueva estación de Astigarraga y sus accesos; desde el reconocimiento de que la realización de dicha obra de interés general compete y obliga, en último término, a la Administración General del Estado, a través de la entidad pública empresarial ADIF, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1.a) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

En este sentido, la entidad pública empresarial ADIF y la Administración General de la CAPV consideran conveniente, por razones de eficacia y oportunidad, suscribir un convenio por el que se encomienda a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para que, a través de la utilización de medios y servicios de dicha Administración autonómica, se lleve a cabo la ejecución y dirección facultativa de las obras de la nueva estación de Astigarraga y sus accesos. Lo que realizan al amparo de la especialidad prevista en el artículo 6.4 de la Ley del Sector Ferroviario, y conforme a lo dispuesto en el artículo 47.2.a) de la LRJSP.

De esta manera, el objeto del proyecto de convenio a suscribir es articular, en esos términos, la encomienda de ADIF a la Administración General de la CAPV, para que, a través de la utilización de medios y servicios de dicha administración autonómica, ésta realice las actividades necesarias para la licitación y ejecución de las obras del proyecto de la estación de cercanías de Astigarraga y sus accesos. Lo que es extensivo, del mismo modo, a la dirección facultativa de las obras, los servicios de seguridad y salud, y cualquier otro servicio que fuera necesario para el apoyo a la dirección de obra, en los términos que en el proyecto de convenio se desarrollan.

La encomienda de ADIF a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco no comprende los posibles modificados al proyecto de construcción, ni afecta a las funciones de supervisión, ni tampoco a la recepción de la obra, que quedarán reservadas a ADIF conforme expresamente prevé el art. 6.4 de la Ley del Sector Ferroviario.

Las actuaciones encomendadas a la Administración General de la CAPV podrán abordarse, bien directamente por dicha Administración, o bien a través del ente público de derecho privado Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea (ETS), adscrito actualmente al Departamento de Movilidad Sostenible, si así se acuerda por el órgano competente de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En consecuencia, adoptado el correspondiente acuerdo por parte del órgano competente de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se entenderá que, donde el proyecto de convenio de encomienda señala a dicha Administración, se refiere a la entidad Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea (ETS).

## IX. CONTENIDO DE CONVENIO

El proyecto de convenio consta de una parte introductoria, 13 exponentes, 11 cláusulas y dos Anexos.

En la **parte introductoria** del texto del convenio se identifica a los sujetos que lo suscriben, la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes y la competencia en la que se fundamenta la actuación de cada uno de ellos. Se trata de previsiones que el artículo 49 LRJSP recoge como contenido mínimo de los convenios, en sus apartados a) y b).

Se debiera recoger la referencia al cargo como “**CONSEJERA DEL DEPARTAMENTO DE MOVILIDAD SOSTENIBLE**” y actualizar el nombre del presidente de ADIF.

Prosigue el convenio con los **exponentes**, los cuales pretenden enmarcar la actuación objeto del mismo, refiriéndose a la necesidad de suscribirlo y a sus antecedentes. Tales cuestiones ya han sido analizadas en el apartado anterior.

En el exponendo quinto se hace referencia a que, para la ejecución de las obras de la pasarela de acceso a la estación de Astigarraga, se firmará, de forma separada, un convenio entre ADIF, Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa y Ayuntamiento de Astigarraga. Sin embargo, en la cláusula cuarta del proyecto de convenio, no se hace mención a la posible participación en dicho convenio por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En el exponendo decimoprimer, queda pendiente el completar la fecha de la suscripción de la tercera modificación de los convenios mencionados en el mismo.

El proyecto de convenio consta de once **cláusulas**, distribuidas según lo siguiente:

Cláusula primera, sobre el objeto de convenio. Debe actualizarse la referencia al Departamento al que se encuentra adscrito ETS.

Cláusula segunda, sobre encomienda de las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras de la nueva estación de Astigarraga.

Cláusula tercera, sobre costes y gastos derivados de las actuaciones encomendadas.

Cláusula cuarta, sobre financiación de las actuaciones encomendadas. En el apartado segundo de esta cláusula cuarta se indica que: «*ETS emitirá mensualmente factura con soporte en la relación valorada y certificación de los trabajos realizados en el último mes*». De esta manera, se da por sentado que será ETS quien aborde las actuaciones encomendadas a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sin embargo, ello supone una contradicción con el contenido del apartado

segundo de la cláusula primera, en el que se señala que dichas actuaciones pueden ser asumidas por ETS o ser abordadas directamente por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Cláusula quinta, sobre expropiaciones. Según esta cláusula, las tareas de expropiación recaen en exclusiva sobre ADIF.

Ha de advertirse que, en esta cláusula, se hace una referencia expresa a la tercera modificación del convenio de construcción NRFPV, no existiendo constancia en el expediente de que, hasta el momento, se haya llevado a cabo la suscripción de dicha tercera modificación.

Este aspecto es importante, si tenemos en cuenta que la primera modificación, de fecha 27 de diciembre de 2017, del Convenio de colaboración suscrito el 24 de abril de 2006 (BOE n.º 23, de 26 de enero de 2018), recoge en su cláusula cuarta que la Administración General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi colaborará en materia de gestión administrativa de las expropiaciones para la construcción de la estación de Ezkio y la construcción del apeadero de la red convencional de Astigarraga.

En el acta de la reunión de la Comisión de Seguimiento y Coordinación del Convenio para la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco, de 20 de marzo de 2024, no se hace mención de este cambio de criterio, por lo que este aspecto debiera ser objeto de reflexión y aclaración en la correspondiente memoria justificativa.

Cláusula sexta, sobre responsabilidad por daños a terceros.

Cláusula séptima, sobre seguimiento del convenio. Se constituye una comisión de seguimiento y coordinación. La Comisión estará integrada por cuatro miembros, en concreto, dos representantes de ADIF y dos de la

Administración General de la CAPV, ostentado la presidencia uno de los representantes de ADIF y asignándose la condición de Secretario a uno de los representantes de la Administración General de la CAPV.

Se indica que, para la válida constitución de la Comisión, deberán estar presentes: «*quien ostente la Presidencia, quien ostente la Secretaría de la Comisión y un representante de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco*».

A este respecto, el artículo 17.2 de la LRJSP establece que: «*Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros*».

En el acta de la reunión de la Comisión de Seguimiento y Coordinación del Convenio para la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco, de 20 de marzo de 2024, no se menciona este aspecto.

Se otorga, de esta manera, una condición como “miembro de calidad” al representante de la Administración General de la CAPV, circunstancia ésta que debiera, al menos, aparecer justificada en la correspondiente memoria.

Cláusula octava, sobre vigencia y prórroga del convenio.

Cláusula novena, sobre modificación y extinción del convenio.

Cláusula décima, sobre datos de carácter personal.

Cláusula decimoprimera, sobre régimen jurídico y jurisdicción.

El proyecto de convenio incluye, igualmente, dos **Anexos**: El Anexo I recoge el plano de delimitación de la nueva estación de Astigarraga y sus accesos, y el Anexo II la programación estimativa anual de las inversiones en la nueva estación de cercanías de Astigarraga, incluidos sus accesos (pasarela).

## X. CONCLUSIÓN

Se emite informe favorable del proyecto de convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la encomienda de la ejecución de las obras de la nueva estación de Astigarraga y sus accesos, con las observaciones efectuadas en el presente informe.

Este es mi informe, el cual someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.