



**INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE FOMENTO, PUERTOS DEL ESTADO, AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO, DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO, AYUNTAMIENTO DE BILBAO, COMISIÓN GESTORA DE ZORROTZAURRE Y LA JUNTA DE CONCERTACIÓN DE LA UNIDAD DE EJECUCIÓN 1 DE LA ACTUACIÓN INTEGRADA 1 DE ZORROTZAURRE, PARA LA ARTICULACIÓN DE RELLENOS EN EL PUERTO DE BILBAO PARA LA ULTERIOR APORTACIÓN DEL SUELO RESULTANTE AL DESARROLLO URBANÍSTICO DE LA PENÍNSULA DE ZORROTZAURRE**

---

113/2017 DDLCN - IL

### **ANTECEDENTES**

Por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio enunciado.

Se acompaña a la solicitud de informe, además del texto del proyecto de convenio, la siguiente documentación:

- Primer texto del Convenio entre el Ministerio de Fomento, Puertos del Estado, Autoridad Portuaria de Bilbao, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao, Comisión Gestora de Zorrotzaurre y la Junta de Concertación de la Unidad de Ejecución 1 de la Actuación integrada 1 de Zorrotzaurre, para la articulación de rellenos en el puerto de Bilbao para la ulterior aportación del suelo resultante al desarrollo urbanístico de la península de Zorrotzaurre (mayo de 2017).
- Memoria Justificativa suscrita por el Director de Vivienda y Arquitectura (julio de 2017).
- Segunda Propuesta de texto del Convenio de colaboración enunciado.

- Memoria complementaria suscrita por el Director de Vivienda y Arquitectura (julio de 2017).
- Informe emitido por la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.
- Texto definitivo del Convenio de Colaboración.

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 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 12.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

## LEGALIDAD

### **1.- Objeto, antecedentes y justificación.**

El proyecto de Convenio de colaboración sometido a nuestro análisis tiene por objeto articular las actuaciones necesarias que por parte de sus firmantes, en el ámbito de las respectivas competencias, se precisan para la ejecución de las obras de relleno en el Canal de Deusto (Actuación Integrada 1 del Plan Especial de Ordenación Urbana del Área Mixta de Zorrotzaurre), para la posterior incorporación del suelo resultante al desarrollo urbanístico de Zorrotzaurre (Actuación Integrada 2 del referido Plan Especial).

A tal fin, en el proyecto de Convenio se establecen los compromisos que cada parte asume en dicha actuación a fin de posibilitar la ejecución del indicado Plan Especial, en cumplimiento de la Disposición Adicional Décima de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

En efecto, tal como se explica en la Memoria elaborada, así como en la parte expositiva del texto del proyecto de Convenio, este tiene su origen en el Convenio suscrito el 17 de julio de 2006 por

los Ministros de Fomento y de Vivienda, el Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Bilbao y el Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao, para la ordenación urbanística de determinados terrenos de la Autoridad Portuaria de Bilbao en la Península de Zorrotzaurre.

En el citado Convenio 17-07-2006 se indicaba que las partes intervinientes consideraban los citados terrenos, una vez liberados de sus actuales usos portuarios, como una oportunidad única para la mejora de la estructura urbanística y calidad del medio urbano de Bilbao, ganando nuevos espacios a la vida cívica y favoreciendo el acceso de los ciudadanos a viviendas protegidas de calidad y a precios asequibles, de acuerdo con la nueva política del suelo y vivienda del Gobierno Español y de las instituciones vascas.

Todo ello, no obstante, sin perjuicio de que la mencionada actuación en la península de Zorrotzaurre, que requiere la reordenación y desafectación de espacios portuarios, se ha de efectuar atendiendo a las exigencias de los órganos medioambientales y a las necesidades de la Autoridad Portuaria relativas a la obtención de recursos necesarios para el desarrollo de nuevas infraestructuras.

Fruto de aquel Convenio fue la Disposición Adicional Décima de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, que contenía la siguiente previsión:

*“Disposición adicional décima. Autorización para la realización de rellenos en el dominio público portuario del Puerto de Bilbao contemplados en los proyectos para el Desarrollo Urbanístico de Zorrotzaurre.*

*Excepcionalmente podrá autorizarse la realización de rellenos en el dominio público portuario del Puerto de Bilbao, contemplados en los proyectos para el Desarrollo Urbanístico de Zorrotzaurre, que tengan por objeto restablecer, total o parcialmente, la situación física existente anteriormente a la actividad portuaria, con el fin de restituir al municipio unos suelos en las debidas condiciones ambientales en las zonas que vayan a dejar de ser portuarias”*

Esta habilitación legal era precisa dado que el artículo 94.1 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general

y, posteriormente, el vigente artículo 72.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, establecen la adscripción del dominio público portuario a actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima, dentro de cuyo ámbito no están previstas, pues, actividades o usos de naturaleza urbanística, añadiendo el apartado cuarto del indicado artículo 72.1 que en ningún caso se podrá autorizar la realización de rellenos en el dominio público portuario que no tengan como destino un uso portuario.

Como se indica en la parte expositiva del Convenio, la citada Disposición Adicional Décima es una norma de marcado sentido finalista, dado que el suelo resultante de las obras de relleno no tendrá una finalidad portuaria, sino que se habrá de destinar al desarrollo del proyecto urbanístico de Zorrotzaurre. Así pues, dicha disposición resulta ser una plasmación al máximo nivel normativo del interés general que subyace en el proyecto de Zorrotzaurre, en el que todas las instituciones firmantes del presente Convenio contribuyen a su culminación.

Igualmente, en dicha parte expositiva se indica que el 29 de noviembre de 2012 se aprobó el Plan Especial de Ordenación Urbana del Área Mixta de Zorrotzaurre (Boletín Oficial de Bizkaia de 14 de febrero de 2013), donde se establecía la ordenación pormenorizada de todo el área de Zorrotzaurre, para lo cual se dividió el ámbito de suelo urbano no consolidado en dos actuaciones integradas (Actuación Integrada 1 -A.I.1-, y Actuación Integrada 2 -A.I.2-).

En la secuencia establecida por dicho Plan especial se haría preciso acometer en dominio público portuario y con carácter previo, la modificación física del trazado del Canal de Deusto, a través de rellenos de láminas de agua (A.I.1.), para configurar una nueva línea de ribera, así como de la zona de servidumbre, y con el objetivo de desafectar el suelo resultante de los rellenos (que se configuraría, según el Plan Especial, como suelo urbano no consolidado), y así poder ejecutar las previsiones de la A.I.2.

Dicha Actuación Integrada A.I.2 prevé una unidad de ejecución discontinua en dos zonas (Ribera ZZ2 y Ribera Deusto 2), destinada a uso residencial (susceptible de apropiación por los propietarios de la A.I.2.) y a equipamiento público, zonas verdes y espacios libres y viarios (de cesión gratuita al Ayuntamiento).

Pues bien para articular estas actuaciones, y con el fundamento de los antecedentes expuestos, se celebra el Convenio sometido a nuestro informe.

## **2. Naturaleza y habilitación competencial de las administraciones intervinientes**

Estamos ante un convenio de colaboración de los que venían previstos en el artículo 6 de la anterior LRJPAC, y 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 4.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Por su parte, el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, señala que a efectos de dicho decreto y de acuerdo con la ley, 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.

En cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de Convenio, se hace una exposición de las mismas en la parte expositiva.

Así, en cuanto a los aspectos competenciales, el artículo 10.31 del EAPV señala que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, mientras que el artículo 11.1.a) del EAPV le atribuye el desarrollo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

Por su parte, al Estado le corresponde la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, artículo 149.1.20ª de la CE, competencia que desarrolla a través del Organismo Público Puertos del Estado, adscrito al Ministerio de Fomento, artículo 16 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, LPEMM), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

Asimismo, a la Autoridad Portuaria de Bilbao le corresponde la gestión del dominio público marítimo-terrestre del Puerto de Bilbao, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 y siguientes de la LPEMM.

Al Ayuntamientos de Bilbao le corresponde el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo, conforme a lo que establece el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), interviniendo el Alcalde en la suscripción del convenio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 124 de la LBRL. Asimismo, el Alcalde es el Presidente de la Comisión Gestora de Zorrotzaurre, de acuerdo con la Disposición Adicional Séptima de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco

Por último, participa en la suscripción del Convenio el Presidente de la Junta de Concertación de la Unidad de Ejecución 1 de la Actuación Integrada 1 de Zorrotzaurre (UE-1 AI-1). Tal como indica el completo Informe Jurídico emitido en la tramitación del presente proyecto de Convenio, la Junta de Concertación posee el carácter de agrupación de interés urbanístico que asume la ejecución del planeamiento y resulta directamente responsable frente al ayuntamiento de la ejecución completa de la urbanización de la unidad de ejecución, lo que justifica la participación de la citada Junta.

### **3. Régimen jurídico.**

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

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 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.*

Por su parte, el artículo 50 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”.

Asimismo y en relación con la regulación de los Convenios de Colaboración con las Entidades Locales, han de mencionarse los artículos 55 y 57 de la LBRL, así como el artículo 100 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Por último, nos hemos de referir a los convenios urbanísticos contemplados en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, ya referida.

#### **4. Contenido del Convenio**

Expuesto el régimen jurídico aplicable al proyecto de Convenio, vamos a examinar el contenido del mismo.

El convenio consta de un primer apartado relativo a la enumeración de los intervinientes en la firma del Convenio; un segundo apartado que recoge la parte expositiva del mismo, donde se incluyen los antecedentes y la justificación del mismo, que hemos expuesto resumidamente; y un tercer apartado, el dispositivo, relativo a las estipulaciones que se establecen y donde se concretan los compromisos que se adquieren, así como otros extremos relativos al régimen jurídico del Convenio.

En este sentido, para la descripción del contenido del Convenio, seguimos la exposición que realiza el Informe jurídico emitido por Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda,

Así, la estipulación primera dedicada al objeto del convenio recoge la colaboración de los intervinientes, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de las obras de relleno en el Canal de Deusto, propiciando así la posterior incorporación del suelo resultante al desarrollo urbanístico de Zorrotzaurre.

La estipulación segunda concreta el contenido de los compromisos de la Autoridad Portuaria de Bilbao, dirigidos a realizar los trabajos de relleno y la posterior regulación física y jurídica del suelo resultante, que conllevará la desafectación del dominio público para su incorporación como bien patrimonial y permitir así su enajenación.

La estipulación tercera describe las obligaciones que asumen el Ministerio de Fomento y el organismo público Puertos del Estado, que tienen por objeto coadyuvar en las operaciones descritas en la estipulación anterior.

La estipulación cuarta recoge los compromisos del Ayuntamiento de Bilbao, de la Comisión Gestora de Zorrotzaurre y de la Junta de Concertación de UE-1 AI-1 de Zorrotzaurre. Básicamente, la tramitación de las licencias de obra, de actividad y cuantas licencias urbanísticas sean necesarias por parte del Ayuntamiento, y la modificación y/o aprobación de los instrumentos de planeamiento y de gestión necesarios en orden a la consecución del objetivo del convenio.

La estipulación quinta refleja los compromisos del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, consistentes en la emisión a la mayor brevedad posible de los informes de su incumbencia y en el impulso de la modificación y/o aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión necesarios.

La estipulación sexta aclara que los compromisos adquiridos por las partes firmantes se han de materializar en la realización de los trámites que correspondan a cada cual en la mitad del plazo que se prevea legalmente.

Por otro lado, se señala que la Autoridad Portuaria de Bilbao actúa como entidad instrumental, sin compromiso de gasto alguno, atribuyendo las obligaciones que se deriven del proceso urbanizador del ámbito a la entidad titular del suelo resultante.

La estipulación séptima determina el régimen jurídico del convenio y las consecuencias de su incumplimiento que habrán de concretarse por la comisión de seguimiento.

La estipulación octava contempla la constitución de una Comisión de seguimiento así como su composición, funciones y régimen de funcionamiento.

La estipulación novena trata sobre la duración del Convenio que será de cuatro años, prorrogables por períodos anuales salvo que cualquiera de los firmantes lo denuncie fehacientemente con una antelación de seis meses a la fecha de su terminación, inicial o prorrogada.

## 5. Procedimiento.

En cuanto al procedimiento, se constata que el expediente cumple con los trámites preceptivos señalados en el artículo 50 de la Ley 40/2015 para la suscripción de convenios.

Conforme a ello, la memoria justificativa analiza la necesidad y oportunidad, su impacto económico –ha de remarcarse que el convenio no tiene incidencia financiera para esta Administración-, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en dicha Ley.

Por último, ha de hacerse una referencia a la intervención del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Tal como se indica en el Informe jurídico, cuya exposición aquí asumimos, a tenor de lo dispuesto en el art. 55.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, corresponde 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; e) Organismos públicos o autoridades independientes, tales como el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, la Agencia Vasca de Protección de Datos y cualesquiera otros de similar naturaleza en su personificación.*

Por su parte, el artículo 62 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, regula la competencia para la suscripción de los convenios y establece que esta competencia corresponde en principio al Lehendakari, *“salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad”*. Por tanto, dado que la competencia para la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma corresponderá al Lehendakari, el Gobierno Vasco debe facultar expresamente al Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

En este sentido, en el texto del Convenio expresamente se prevé que la actuación del Consejero es *“en representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, autorizado para este acto en virtud de acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión*

*celebrada el día ..... de ..... de 2017, de conformidad con lo previsto en el Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda”.*

No obstante, hemos de indicar que entre la documentación que se nos ha facilitado no se incluye el texto del Acuerdo del Consejo Gobierno aprobando el Convenio de Colaboración, si bien damos por hecho que el presente proyecto de Convenio será elevado para su aprobación, aprobación en la que se facultará al Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda para la suscripción del mismo.

## **6. Conclusión.**

A nuestro juicio, el convenio es ajustado al ordenamiento jurídico vigente.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.