



INFORME DE LEGALIDAD, DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO LEGISLATIVO Y CONTROL NORMATIVO, SOBRE EL PROYECTO DE CONVENIO DE ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA RED DE SENDEROS DE PEQUEÑO RECORRIDO DE URDAIBAI.

55/2016 IL

I. ANTECEDENTES

El Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial solicitó, por vía electrónica, con fecha 2 de mayo de 2016, el preceptivo informe de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el proyecto de convenio citado en el encabezamiento; de conformidad con el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, y núm. 5.b) del apartado primero del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 13 de junio de 1995, sobre disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del informe de control de legalidad por la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autónomo (actualmente, Viceconsejería de Régimen Jurídico). Juntamente con la solicitud y el texto del proyecto de convenio, el citado Departamento ha puesto en el espacio colaborativo TRAMITAGUNE, la Memoria económica y justificativa relativa al convenio.

El presente informe se emite de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1.c) del citado Decreto 188/2013 y el apartado primero del también citado Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 13 de junio de 1995.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE CONVENIO.

El proyecto de convenio sometido a nuestra consideración consta de un encabezamiento, exposición de motivos y seis cláusulas cuyo contenido, expuesto de modo sumario, delimita y regula:

- 1) El objeto del convenio: articular el marco de colaboración entre las partes para el mantenimiento y promoción de los senderos de Urdaibai contenidos en el Anexo del propio convenio.
- 2) El compromiso de las partes a asumir, cada una, el 50% el coste del mantenimiento de los senderos, cuyo importe total en ningún caso podrá superar los 35.000 € anuales, IVA excluido.
- 3) La creación de una Comisión de seguimiento, de composición paritaria, a la que se atribuyen, entre otras, las funciones de identificación de los trabajos a realizar y de coordinación las actuaciones de las partes; así como la resolución de las diferencias de interpretación y cumplimiento que pudieran surgir en la ejecución del convenio
- 4) La duración del convenio, que se establece en tres años.
- 5) El régimen de modificación y extinción del convenio.

III. COMPETENCIA

El proyecto de convenio regula el régimen de colaboración, entre las partes, para el mantenimiento y promoción de determinados senderos de pequeño recorrido en el ámbito territorial de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (se identifican en el Anexo del convenio). La protección de estos senderos se apoya en su consideración de herramienta para acceder al uso y disfrute del medio natural, mejorar la cohesión peatonal y poner en valor los principales recursos naturales, paisajísticos y culturales de Urdaibai. Así pues, el proyecto incide en las siguientes materias configuradas como títulos competenciales en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV):

- a) Ordenación del territorio y del litoral, en la que el artículo 10.31 EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva.

- b) Medio ambiente y ecología, en la que el artículo 11.1.a) EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo y ejecución, dentro de su territorio, la legislación básica del Estado.

La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH), en su artículo 7.c.3, atribuye a los Territorios Históricos, la ejecución, dentro de su territorio, de la legislación de las Instituciones Comunes en materia de administración de espacios naturales protegidos.

La protección y ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai tiene su régimen jurídico especial, contenido en la Ley específica 5/1989, de 6 de julio, ordenada a proteger la integridad y potenciar la recuperación de la gea, flora, fauna, paisaje, agua y atmósfera y, en definitiva, del conjunto de sus ecosistemas en razón de su interés natural, científico, educativo, cultural, recreativo y socioeconómico (artículo 1). El artículo 15 de dicha Ley atribuye al órgano ambiental del Gobierno Vasco la redacción de un Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de Urdaibai, con el objeto y finalidad descritos en el artículo 1, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados y de la Diputación Foral de Bizkaia. El citado Plan deberá incluir, entre otras determinaciones, las directrices generales de ordenación y uso de la Reserva. Asimismo, atribuye al Gobierno Vasco la aprobación del Programa de armonización y desarrollo de actividades socioeconómicas de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, acorde con la finalidad de protección que establece la Ley, a lo que dio cumplimiento mediante el Decreto 258/1998, de 29 de septiembre, que prevé el establecimiento de una red de senderos que permitan tanto la conexión peatonal como la visita a lugares de interés, permitiendo otorgar un valor de recurso turístico al patrimonio cultural y natural de Urdaibai.

El artículo 2.j) del Texto Refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, establece que las Administraciones Públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el uso y disfrute del medio natural como espacio cultural y de ocio. Para los fines de conservación de la naturaleza previstos en la misma, dicha norma legal prevé la elaboración de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, cuya aprobación corresponde al Gobierno Vasco (artículos 3 y ss.). De acuerdo con el artículo 7.c.3 LTH, el artículo 25 del Texto Refundido establece que corresponderá a los Órganos Forales competentes la gestión de los espacios naturales protegidos. Respecto de los

medios de financiación para garantizar el cumplimiento de la planificación, ordenación, protección, uso y gestión de los espacios naturales protegidos, el artículo 35 del Texto Refundido prevé tanto los de procedencia autonómica como foral y dispone que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan concluir convenios de colaboración para los fines previstos en la Ley.

De acuerdo con el artículo 15 del Decreto 79/1998, de 16 de abril, sobre ordenación del senderismo en medio natural y establecimiento de la normativa aplicable a sus recorridos, el mantenimiento de los senderos corresponde a la entidad promotora de los mismos, que deberá asumir este compromiso como requisito indispensable para la autorización; y el artículo 18 del mismo Decreto atribuye a los Órganos Forales de los Territorios Históricos, coordinados por la Administración autonómica, con la colaboración de las Federaciones de Montaña, la elaboración de la Red Vasca de Senderos. En nuestro caso, como dice el exponendo quinto del proyecto de convenio la Red de senderos de pequeño recorrido, sita en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, cuyo mantenimiento se trata de financiar en virtud del instrumento comercial sometido a este informe, fue consensuada y aprobada en el Pleno del Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, en sesión celebrada el 1 de octubre de 2014. Con ello, ejecutaba una de las previsiones contenidas en el Programa de armonización y desarrollo de actividades socioeconómicas de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, previsto en la Ley reguladora de esta Reserva de la Biosfera. En dicho Patronato están representadas, juntamente con otras entidades, tanto tanto la Administración autonómica como la foral de Bizkaia.

De cuanto se ha expuesto en este apartado puede deducirse que la Administración de la Comunidad Autónoma y la Diputación Foral de Bizkaia son competentes para suscribir el convenio cuyo proyecto se somete a nuestra consideración. En el ámbito interno de la primera, es el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial el que tiene atribuida las funciones y áreas de actuación de ordenación del territorio y litoral, medio ambiente, ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza. Asimismo, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 196/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, están adscritos al mismo la Comisión Ambiental del País Vasco, el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y el Consejo de Cooperación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, entre otros organismos. Y el artículo 17

del citado Decreto 196/2013 establece que bajo la dependencia funcional y jerárquica de la Dirección de Medio Natural y Planificación Ambiental, el Servicio de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai realiza, entre otras, las siguientes funciones: a) promover y controlar las acciones necesarias para el cumplimiento de las determinaciones previstas en la Ley de Protección y Ordenación de la Biosfera de Urdaibai y su normativa de desarrollo, impulsando y coordinando la gestión de la misma; y b) proporcionar el apoyo técnico y la secretaría del Patronato y Consejo de Cooperación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Por tanto, el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio es el competente para la tramitación del proyecto de convenio.

IV. TRAMITACIÓN.

Las normas por las que se determinan los convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos, fueron aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 9 de enero de 1996. A los efectos que nos interesan en esta sede, conviene considerar los siguientes aspectos de las mismas:

- 1) La negociación del convenio debe seguir, de acuerdo con la norma 4ª, las siguientes fases sucesivas: preliminar de negociación (en la que se fija el el texto provisional), tramitación interna (en la que se recaban los informes preceptivos previos a su tramitación ante el Consejo de Gobierno) y finalización (en la que se fija el texto definitivo).
- 2) La suscripción de convenios con los Territorios Históricos debe ser autorizada por el Consejo de Gobierno (norma 3ª); esta autorización comunicada al Parlamento Vasco (norma 6ª); y sólo podrá formalizarse la suscripción con posterioridad a la autorización del Parlamento Vasco (norma 10ª).
- 3) De acuerdo con la norma 9ª, la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios, en nombre de la Comunidad Autónoma, se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte expresamente a otra autoridad. Así pues, en el encabezamiento del convenio deberá figurar la autoridad que haya sido facultado por el Consejo de Gobierno para ello (el Departamento proponente ya tiene en

consideración este extremo, pues en el encabezamiento se refiere a la autorización otorgada por Acuerdo de Consejo de Gobierno, a la Consejera).

El proyecto deberá ser sometido al preceptivo control interventor –está sujeto a fiscalización previa- de la Oficina de Control Económico, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 y ss. de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y artículo 26 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, que la desarrolla (trámite al que ya se refiere también el informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, por lo que no procede extenderse sobre el mismo).

V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO.

En el marco de cuanto se ha expuesto en los apartados precedentes, a juicio del Letrado que suscribe, para la redacción definitiva del texto del convenio deberían tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1) Debe completarse la tramitación del proyecto de convenio con la autorización del Consejo de Gobierno, a la Consejera del Departamento, para suscribir el mismo; así como con su sometimiento al control interventor de la Oficina de Control Económico; todo ello, en los términos señalados en el apartado anterior.
- 2) Para mayor claridad y en coherencia con su texto, en el título del convenio debe citarse a la “Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco” (en lugar de “Administración General del País Vasco”), como sujeto de imputación de los derechos y obligaciones derivados del convenio.
- 3) También para mayor claridad, en la cláusula tercera del proyecto de convenio, convendría indicar que el primer período anual comienza el día de la constitución de la Comisión de seguimiento, a la que debería atribuirse, asimismo, la elaboración y aprobación de sus normas internas de organización y funcionamiento, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- 4) Debe darse nueva redacción a la cláusula cuarta, pues ya no es posible que entre en vigor “tras su firma a partir del 1 de enero de 2016”. Asimismo, deberá tenerse en cuenta que, de acuerdo con la norma 11ª de las aprobadas por el Consejo de

Gobierno, en su sesión del 9 de enero de 1996, “la entrada en vigor de los convenios será la que se establezca en el mismo, sin que en ningún caso pueda ser anterior a la fecha de su firma”.

VI. CONCLUSIÓN.

Por todo lo expuesto, el Letrado que suscribe considera que el proyecto de convenio objeto de este informe es ajustado a derecho, pero, previamente a su aprobación definitiva, debe completarse el procedimiento de su elaboración, en los términos señalados; así como valorar su modificación de su actual texto en atención a las consideraciones vertidas en el apartado anterior.

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