



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI EN MATERIA DE METEOROLOGÍA, CLIMATOLOGÍA, GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES E HIDROLOGÍA

1/2017 IL

I. Introducción

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h), 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, en relación con el Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, que mantiene su vigencia de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria primera del mencionado Decreto 24/2016, de 26 de noviembre.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco, en los términos que se determinen reglamentariamente. Por consiguiente, en tanto no se efectúe el citado desarrollo reglamentario señalado, resulta de aplicación el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995, relativo a las 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 Autonómico, entre las que se incluye el informe respecto de los Convenios a suscribir, entre otros, con otras Administraciones Públicas.

II. Objeto

El objeto del convenio examinado es, según reza su cláusula primera, el establecimiento del marco general en el que la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra colaborarán para facilitar el ejercicio de sus respectivas competencias, y conseguir así la máxima calidad y eficiencia en la prestación de servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos, de planificación hidrológica, gestión de episodios de inundaciones y medioambientales en general a la población de ambos territorios, evitando duplicidades, sin que ello redunde en que ninguna de las partes renuncie a sus competencias.

El ámbito de colaboración previsto en el documento tramitado es bien amplio: Intercambio entre ambas Comunidades de los datos de las estaciones procedentes de las redes de observación meteorológica, climatológica e hidrológica; Intercambio de datos procedentes de los sistemas de teledetección terrestre (radares y sistemas de detección de descargas eléctricas); Intercambio de datos y estudios respecto a la Climatología y al Cambio Climáticos; Intercambio de las predicciones meteorológicas; instalaciones de equipos técnicos e infraestructuras necesarios en los emplazamientos de titularidad de ambas partes; Gestión de inundaciones, con intercambio de información; Participación del personal de ambas instituciones en programas de formación y proyectos de investigación; Colaboración en divulgación y cultura meteorológica, climatológica e hidrológica; Colaboración en la elaboración de los instrumentos de planificación hidrológica (Planes Hidrológicos y Planes de Gestión de riesgos de inundaciones); Otras materias.

III. Documentación

Junto con la propuesta de Convenio, obran en el expediente administrativo una memoria explicativa y también una memoria económica, así como el informe jurídico departamental a cuyas consideraciones nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias, todo ello sin perjuicio de lo que sobre la específica naturaleza del Convenio señalaremos en el siguiente apartado.

Por último, consta la correspondiente propuesta de Acuerdo que se someterá al Consejo de Gobierno, a fin de dar cumplimiento a lo previsto tanto en el artículo 18 de la Ley 7/1981,

sobre Ley de Gobierno, como en las normas adoptadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, en materia de Convenios que deben ser autorizados por el mismo. Así, de acuerdo con lo previsto en la norma 3ª se establece que la competencia para autorizar Convenios de esta naturaleza corresponde al Consejo de Gobierno y de ese modo se hace constar en el encabezamiento del Convenio en el que se hace expresa referencia al previo acuerdo del Consejo de Gobierno.

IV. Antecedentes

En este apartado de antecedentes procede hacer referencia necesariamente al Protocolo General de Colaboración suscrito en fecha 10 de mayo de 2016, entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, que tiene por objeto sentar las bases para promover la colaboración interautonómica y definir cauces formales de participación entre las dos Comunidades, para coadyuvar a satisfacer los intereses comunes derivados de sus propios ámbitos de competencia, en términos de racionalidad, simplicidad, transparencia y economía de medios.

Hay que señalar que en el amplio ámbito de actuación que abarcaba el citado Protocolo se incluían, entre otros, la Protección Civil y Seguridad Pública (H) y el Medio Ambiente, Cambio Climático y Ordenación del Territorio (I), ámbitos en el que se pueden ubicar o, al menos, en los que se puede constatar que son los apartados con los que tienen relación las previsiones del Convenio ahora tramitado.

Además, en la cláusula cuarta del citado Protocolo se acordó *que las condiciones particulares relativas a la financiación, organización y ejecución de las acciones concretas resultantes de esta cooperación serán establecidas, para cada caso particular, en el instrumento específico correspondiente, en el que se determinarán las obligaciones que asuma cada una de las partes en la realización de las mismas.*

Dada la estructura jurídico institucional de la CAE, vertebrada en tres niveles, general, foral y local, cuando la materialización de determinadas colaboraciones requiera o aconseje la participación de otras instituciones o entes competentes por razón de la materia, el Gobierno vasco propiciará e impulsará la participación de éstos en la tramitación de los instrumentos jurídicos que, en su caso, procedan.

Dichos instrumentos, una vez formalizados, se incorporarán al presente Protocolo General como anexos, formando parte inseparable del mismo.

En todo caso, aunque el punto 10 de la parte expositiva del Convenio señala que este Convenio ha de considerarse suscrito en desarrollo del Protocolo General, cabe precisar que, de la lectura de las actuaciones a las que se comprometen a realizar las Comunidades suscribientes, difícilmente se puede concluir que se están refiriendo a la condiciones particulares relativas a la financiación, organización y ejecución de las acciones concretas resultantes de la cooperación establecida en el Protocolo.

El contenido de la cláusula tercera del nuevo Convenio confirma esta interpretación sobre su naturaleza, ya que en la misma se hace referencia a acciones genéricas de colaboración, que más adelante encontrarán su concreción particular en Convenios Específicos Adicionales. Ello sin embargo no existen mayores inconvenientes para que este nuevo Convenio se incorpore como anexo del Protocolo General, al que complementa y enriquece en determinados ámbitos, si bien debería mejorarse su conexión en cuanto a duración en el tiempo de ambos instrumentos convencionales. Igualmente, su Cláusula octava califica de forma expresa al documento tramitado como "Convenio Marco de Colaboración".

Por todo ello, se recomienda suprimir en el apartado tercero de la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno la expresión in fine *"de conformidad con su cláusula cuarta"* ya que como se ha dicho dicha referencia no responde con exactitud a la naturaleza del Convenio tramitado. Del mismo modo el punto 10 de la parte introductoria del Convenio debería adecuar su redacción para que no se considere al mismo como un mero desarrollo del Protocolo General, introduciendo con ese objeto la expresión **"ha de considerarse en desarrollo y complementación de dicho Protocolo General"**.

V. Legalidad

Las consideraciones de legalidad a realizar son las siguientes:

1. El pronunciamiento que hemos efectuado sobre la naturaleza jurídica del Convenio tramitado condiciona el régimen jurídico que resulta de aplicación, haciendo mención a estos efectos a lo que el segundo párrafo del artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece: *No tienen la consideración de convenios, los*

Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Asimismo el tercer párrafo de ese mismo artículo 47.1 dispone que *los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.*

Por consiguiente, de la lectura del Convenio tramitado puede concluirse que los compromisos que asumen las partes no reúnen esa condición necesaria para la asunción de compromisos jurídicos concretos y exigibles, por lo que se ubican con mayor naturalidad en el marco de lo que la Ley ha calificado como Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares. Y ello no sólo por el llamamiento que en la cláusula tercera se efectúa a la suscripción de Convenios Específicos, que ya hemos mencionado, sino porque en su Cláusula octava se califica de forma expresa al documento tramitado como “Convenio Marco de Colaboración”.

A lo anterior habría que añadir que en un buen número de las genéricas actuaciones que se prevén se delega en la Comisión Mixta de Seguimiento su delimitación. Ello no obstante, habrá que insistir que todas aquellas determinaciones concretas de las actuaciones a realizar por ambas Comunidades que vayan más allá de un mera instrumentación material de las mismas necesitarán para su implementación de la suscripción de un convenio o adenda específica, tal y como se prevé en la letra e) de la cláusula quinta del documento tramitado. Además, en todos estos casos las funciones que se asignan a la Comisión de Seguimiento se deberán circunscribir a efectuar las propuestas correspondientes que luego deberán ser aprobadas y suscritas por los órganos competentes.

2. Excluida por tanto su consideración como un Convenio de Colaboración en los términos previstos en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, procede afirmar que el acuerdo que se dictamina se encuadra de forma genérica dentro de las llamadas relaciones jurídicas interadministrativas o intersubjetivas, por cuanto en él se establece una acción común coordinada de colaboración en la que intervienen como sujetos dos Administraciones Públicas Autonómicas en la persecución de un fin considerado como de interés público. Ello entronca, además, con el deber de colaboración interinstitucional que proclama la Constitución y que es recogido de forma expresa en la letra k)

del artículo 3, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que consagra, entre los principios generales, *el de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas*.

El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto, en distintas ocasiones, la trascendencia de la cooperación en este ámbito, afirmando que el deber general de colaboración es un principio que “no es menester justificar en preceptos concretos” y que “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (Sentencia 18/1982, de 4 de mayo). Alude el Alto Tribunal en numerosas ocasiones al principio de fidelidad, a la mutua lealtad y solidaridad, vinculándolos al principio de colaboración, como instrumento dirigido a garantizar la eficacia del sistema en su conjunto (Sentencias 96/1990, de 24 de mayo, o 209/1990, de 17 de diciembre).

Asimismo, el artículo 145.2 de la Constitución: *“Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”*.

La proyección o desarrollo del artículo 145.2 de la Constitución se contiene actualmente en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, relativo a los “Convenios y acuerdos de cooperación” que, en su apartado 1, indica que *“La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes generales o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de 30 días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo 3º de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.”* En su apartado 3 dispone que *“La Comunidad podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”*.

La sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, en interpretación del artículo 145 de la Constitución y, en el caso que analizaba, del artículo 27 del Estatuto de

Cataluña, aclara: *“Naturalmente que el cuadro constitucional y estatutario expuesto en el fundamento anterior es aplicable a los Convenios; pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”.*

Conforme a esta doctrina constitucional sólo cabría hablar tanto de convenio como de acuerdo de cooperación, cuando el acuerdo que se pretende suscribir genere relaciones jurídicas de contenido obligacional, exigibles entre las partes. Se excluirían, por ejemplo, las declaraciones sin contenido vinculante o las meramente programáticas, como pueden ser los Acuerdos que quedan excluidos del concepto de Convenio, en virtud en la actualidad de lo establecido en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

En cambio, para la anterior Ley 30/1992, tanto los protocolos sin contenido jurídico exigible como los convenios propiamente dichos, en sentido estricto, es decir, con contenido jurídico exigible, se integraban dentro de una categoría general de “convenios” en un sentido amplio. Esto sin embargo ya no es así, en cuanto que el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, excluye a los protocolos de la consideración general de “convenios”.

3. Por lo tanto, lo señalado en el apartado anterior plantea otro problema, desde una perspectiva constitucional, en relación con la tramitación que ha de llevarse a cabo ante las Cortes Generales (en cuanto que se plantea una disyuntiva entre una simple comunicación o una autorización expresa), o incluso se podría cuestionar si dicho control es aplicable a los protocolos sin contenido obligacional.

Para abordar esta cuestión, tenemos que remitirnos al informe de legalidad de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, de 3 de mayo de 2016, respecto del Protocolo General suscrito entre ambas Comunidades, entes mencionado, si bien para un mejor estructura del informe incluiremos en éste algunos de sus contenidos.

Así, hay que acudir en primer lugar a lo que establece el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía, antes transcrito, cuando señala que la celebración de los convenios con otras Comunidades Autónomas debe ser comunicada a las Cortes Generales antes de su entrada en vigor. En este sentido, el Estatuto de Autonomía no hace distinción entre convenios y protocolos, por su distinto contenido obligacional.

Por su parte, el Tribunal Constitucional se ha ratificado sobre la legitimidad de este tipo de

controles y así, respecto al artículo 145.2 el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, señaló que *“no es un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los Acuerdos y Convenios de cooperación”*. En definitiva, se trata de una norma habilitadora de un poder o control estatal sobre tales convenios que, de no contar con una previsión constitucional expresa, no podría reconocerse a favor del Estado.

Asimismo, de la lectura de la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, especialmente si la ponemos en relación con la Ley 40/2015, se podría concluir que tanto la comunicación a las Cortes como la autorización son sólo aplicables a los convenios con contenido obligatorio, pero no es exigible para los protocolos en cuanto que estos se limitan a una mera declaración de intenciones.

Ello sin embargo, **desde un criterio de prudencia**, parece aconsejable sostener que ante la dificultad de establecer con total nitidez la ausencia de cualquier contenido obligatorio y, pese a la nueva regulación que ofrece la Ley 40/2015, puede ser conveniente realizar siempre la correspondiente tramitación ante las Cortes Generales. Es decir, cabría interpretar que tanto el artículo 145.2 de Constitución como el artículo 22 del Estatuto de Autonomía, podrían resultar de aplicación en todas las llamadas relaciones jurídicas interadministrativas o intersubjetivas, conlleven o no un contenido obligatorio concreto. Lo cual, puesto en relación con la exigencia del control previo por las Cortes Generales, significaría que el mismo es exigible a todo tipo de convenios, incluidos los protocolos generales o instrumentos colaborativos con una naturaleza jurídica similar. Como ya se apuntaba en el informe de legalidad de 3 de mayo de 2016 mencionado, ello puede plantear dificultades interpretativas respecto de aquellos convenios que, aspirando a incardinarse en la categoría de los protocolos, pudieran realizar un notable esfuerzo por diferir dicho contenido obligatorio a los convenios que del protocolo pudieran derivarse, y que solo será exigible desde la firma de aquéllos.

4. Ahora bien, en el supuesto de que se decidiera adoptar dicho criterio de prudencia, desde una perspectiva constitucional hay dos tramitaciones posibles y en tal sentido se distinguen dos figuras de colaboración entre Comunidades Autónomas: los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación, cuyo tratamiento tanto constitucional como

estatutario es distinto.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía sí que incorpora la distinción implícita en la Constitución, respecto a si la tramitación ante las Cortes debe ser la de una mera comunicación o si requiere una autorización expresa. Así en su artículo 22.3 dispone que *“La Comunidad podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”*. En cualquier caso, la trascendencia de esta clasificación se halla en el diferente régimen jurídico a que se somete cada uno de esos dos tipos de convenios interautonómicos, puesto que mientras que los de colaboración sólo requieren de una comunicación a las Cortes Generales, que tendrá el carácter y los efectos que, en cada caso, prevean los Estatutos de Autonomía, los acuerdos de cooperación requieren la previa autorización de aquéllas para su celebración por las Comunidades Autónomas interesadas.

Ya ha advertido la doctrina las dificultades que plantea la distinción entre estas dos vías convencionales. Así, el principal problema que plantea el artículo 145.2 de la Constitución es precisamente la distinción entre los Convenios para la gestión y prestación de servicios propios y los demás Acuerdos de cooperación, al punto que por algunos autores se ha negado toda distinción y afirmado que *“como es imposible distinguir entre convenios de colaboración por ser toda una y misma cosa vista desde ángulos diferentes y si, en consecuencia, no hay dos tipos diferentes de convenios, sino siempre convenios de colaboración, se deberán observar para su celebración no sólo las condiciones que se precisen en los respectivos Estatutos de Autonomía, sino contar en todo caso con la autorización de las Cortes Generales”*.

Sin embargo, la posición doctrinal mayoritaria ha venido afirmando la posibilidad de esta discutida distinción y la fundamenta en que los Convenios de colaboración son aquéllos cuyo contenido consiste en **la gestión y prestación de servicios, en el sentido de una determinada actividad administrativa cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas actuantes**; es decir, en el establecimiento de una fórmula común para el ejercicio de ciertas competencias. En cambio, todos los Acuerdos cuyo contenido sea otro podrían -en virtud del criterio residual empleado por la Constitución- ser calificados de acuerdos de cooperación y someterse al régimen jurídico constitucional previsto específicamente al respecto.

Sin perjuicio del debate doctrinal generado por la distinción entre ambas figuras y a los efectos de lo que interesa para el presente informe de legalidad, parece general el acuerdo, basado en definitiva en la literalidad de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, de

considerar como convenios de colaboración los que tienen por objeto la gestión de un servicio propio de las Comunidades Autónomas intervinientes.

Dicho en otros términos, cualquiera que sea el contenido que pueda predicarse de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, es lo cierto que aquellos convenios entre Comunidades Autónomas que tengan por objeto la “gestión y prestación de servicios propios de las mismas” podrán articularse mediante convenios de colaboración. Pero ello no debe suponer ninguna reducción del conjunto de materias sobre las que pueden versar los convenios de colaboración, ya que la Constitución sólo impone que se trate de prestar o gestionar servicios “propios” de la Comunidad Autónoma y no que sobre ellos tengan las Comunidades la plenitud de la capacidad normativa.

Éste debe ser el sentido que procede otorgar al citado artículo 22 del Estatuto de Autonomía, por cuanto resultaría incoherente que, siendo el objeto de los convenios de colaboración la gestión o prestación de servicios, las Comunidades Autónomas titulares de éstos no pudieran convenir por carecer de una capacidad legislativa en la materia que, en la mayoría de los casos, resultaría innecesaria para acordar el contenido del Convenio o Acuerdo.

Teniendo como referencia la regulación ya mencionada y en lo que respecta a la naturaleza jurídica del presente proyecto de convenio o acuerdo, en base a la distinción que parece establecerse entre ambas figuras tanto en la Constitución como en nuestro propio Estatuto, puede afirmarse que en el presente caso, aun si fuera admitida su categorización como “protocolo” o acuerdo similar, en el sentido antes expuesto por cuanto a su carencia de contenido jurídico concreto, lo que está claro es que desde el punto de vista de la cualidad de las competencias ejercidas se estaría ante la figura del “convenio de colaboración”, **bastando en todo caso con la comunicación a las Cortes Generales**, en los términos del artículo 145.2 CE y 22 EAPV, todo ello pese a las observaciones realizadas en el presente informe sobre su naturaleza jurídica.

Para llegar a esta conclusión es preciso atender, de una parte, a la competencia propia de cada Comunidad Autónoma en la materia (protección civil, cambio climático y aguas) y, de otra, a que lo que se pretende, en función de un interés general evidente, es coordinar las actuaciones de las dos Administraciones Autonómicas en lo relativo a las materias objeto del convenio, desde el ejercicio de las competencias propias y trasladando la adquisición de compromisos jurídicos exigibles a la celebración de Convenios en sentido estricto en cada una de las materias tratadas.

Se trata, en consecuencia, en el supuesto de desearse la intervención de las Cortes Generales, de un convenio cuya tramitación tendría que atenerse a lo dispuesto en el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía (**comunicación en lugar de autorización previa**), comunicación respecto de la que el Tribunal Constitucional (Sentencia de 17 de abril de 1986) ha precisado su alcance al indicar que *"(...) resulta indiferente a efectos de la impugnación que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que deban cumplir, y otra, que por esa misma razón, de haberse omitido la preceptiva intervención de las Cortes Generales, no se puede decir que su cumplimiento posterior purgaría el vicio de nulidad alegado por el Gobierno, porque el control de las Cortes Generales ha de ser previo a su vigencia (...)".*

5. Igualmente, reiterando la circunstancia de que se plateara la intervención de Cortes, en sede interna debería ser tramitado según lo dispuesto en el artículo 18 e) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, *"Corresponde al Gobierno: ... e) Autorizar y, en su caso, aprobar convenios de la Comunidad Autónoma con los Territorios Históricos Forales o con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. Estos convenios deberán ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos."*

Lo mismo se establece en la norma 3º del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, en materia de Convenios que deben ser autorizados por el mismo.

6. En cuanto a la capacidad de las partes, sin perjuicio de lo que luego se dirá, en lo referente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y considerando los ámbitos de actuación previstos en el Convenio, los Departamentos competentes son el Departamento de Seguridad y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. En todo caso, se recuerda que, dadas las fechas en que se tramita la iniciativa, habrán de tenerse en cuenta las modificaciones que afecten a nombramientos y estructuras orgánicas departamentales del Gobierno Vasco, al objeto de que el documento a suscribir esté plenamente actualizado.

7. Procede apuntar, por último, que, como consecuencia de la constitución de la Comisión de Seguimiento prevista en la cláusula quinta del Convenio, resultará de aplicación, en lo no previsto en la citada cláusula, lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En todo caso, el mecanismo

previsto para el nombramiento de los representantes de la Comunidad Autónoma adolece de falta de concreción, tanto respecto de la determinación del órgano que ha de nombrarlos, como de la vía para formalizar tal nombramiento, en cuanto que la expresión de que sus miembros “serán designados por cada uno de los Organismos citados” resulta demasiado genérica.

VI. Contenido

El borrador contiene ocho cláusulas, recogiendo en la tercera de ellas las obligaciones que asumen las partes y que se ubican a su vez en los ámbitos y materias objeto de colaboración recogidas en la cláusula segunda. Los aspectos más relevantes son los que a continuación se señalan:

1. Intercambio de datos entre ambas Administraciones en los siguientes ámbitos:

- Estaciones meteorológicas e hidrológicas automáticas de superficie, que en lo que corresponde a la CAE está constituida por la Red Hidro-Meteorológica del País Vasco, la cual consta de 90 estaciones conectadas en tiempo real. El intercambio se producirá a tiempo real.

- Teledetección, de forma que para el intercambio de los datos en la CAE se utilizará la Red de detección de descargas eléctricas atmosféricas, que consta de tres subredes, una de ellas trabaja en muy alta frecuencia (VHF), otra en baja frecuencia (LF) y la última en colaboración con LINET en muy baja frecuencia (VLF). Se remite a la Comisión de Seguimiento para la determinación de la frecuencia y forma de envío.

- Climatología y Cambio Climático, donde también se asignan funciones relevantes a la Comisión Mixta de Seguimiento.

- Predicciones meteorológicas, de forma que la visibilidad hacia el exterior de las actuaciones de la Dirección de Atención de Emergencias y Meteorología del Gobierno Vasco se realiza a través de la marca "Euskalmet". Hay que destacar en este ámbito los datos que puede aportar el Radar meteorológico de Kapildui, de interés para la CFN.

2. Instalaciones. Dentro de este epígrafe las dos Administraciones se comprometen a facilitar la ubicación, en los emplazamientos de su respectiva titularidad, de los equipos técnicos e infraestructuras necesarios para las actividades de ambas partes. Respecto de este

compromiso general, la observación de legalidad a realizar ha de referirse a la necesidad de tener en cuenta la legislación patrimonial vigente en ambas Comunidades para determinar cuáles han de ser los procedimientos de aplicación para posibilitar la utilización de las citadas instalaciones o, al menos, de parte de ellas, por la otra administración no titular de las mismas. En particular, en lo que corresponde a la CAE habrá que tener en cuenta las formas de cesión previstas en el artículo 70 y siguientes (autorización y concesión) y en el artículo 59 (mutación demanial), todos ellos del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi.

Mayor dificultad ofrecen las previsiones que se efectúan respecto a las estaciones meteorológicas e hidrológicas a emplazar en el territorio navarro de la cuenca del Urumea, que en todo caso exigirán un instrumento jurídico específico, sin que pueda residenciarse dicha función en su totalidad en la Comisión de Seguimiento, aunque a ésta sí se le puede asignar, como ya se ha apuntado, la función de propuesta de los citados acuerdos específicos.

Justificando los acuerdos en motivos de urgencia, la CAPV en el documento tramitado se compromete a financiar e instalar las citadas estaciones. Empezando por el segundo de los compromisos no parece posible que la CAPV pueda tramitar y formalizar uno o varios contratos, en el ámbito de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al objeto de establecer en dos municipios de la CFN (Goizueta y Leizta) unas estaciones meteorológicas e hidrológicas, porque se incurriría en un supuesto de extraterritorialidad. Este concepto ha sido acuñado por el Tribunal Constitucional, trayendo a colación en ese sentido su sentencia de 44/1984, de 27 de marzo, *en la que señala que la referencia territorial con respecto a las competencias que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades*. Igualmente, en el artículo 20.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco se instituye este principio de territorialidad cuando dispone que, *salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco*.

Por consiguiente, descartada la posibilidad de impulsar un expediente de contratación para ubicar unas instalaciones de la CAE en el ámbito territorial de otra Comunidad Autónoma, será ésta última la que deberá asumir la instalación de dichas estaciones, ya que a la postre ostentará la titularidad de las mismas. Ello no obstante, en los instrumentos jurídicos específicos

que se articulen para que dichas estaciones sean una realidad, además de las fórmulas concretas de cesión patrimonial que se prevean en favor de la CAE, no se encuentren mayores inconvenientes para que sea ésta la que financie, en el marco colaborativo establecido, los costes de las instalaciones en la parte que le correspondan.

3. Divulgación de la cultura meteorológica, climatológica e hidrología. En la letra i de la cláusula tercera debe mejorarse la redacción de su encabezamiento, y además de ello las referencias a la “Universidad” deben ser entendidas como todas aquéllas que tienen implantación en ambas Comunidades.

4. Colaboración en los instrumentos de planificación hidrológica, haciendo referencia tanto al Plan Hidrológico como al Plan de Gestión de Riesgo de Inundación del ámbito compartido, comprometiéndose a criterios comunes en elaboración.

En la actualidad se encuentran en tramitación tanto el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (2015-2021), como al plan de Gestión del Riesgo de Inundación (2015-2021) de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. En ese sentido a la CAE le corresponde el diseño y elaboración de dichos planes en lo referido a sus cuencas internas, es decir, a aquellas aguas que discurren íntegramente dentro de su territorio, por lo que en principio quedarían excluidas aquellas unidades hidrológicas (ríos) que se compartan con otra Comunidad Autónoma, como la CFN. En estos casos, su elaboración corresponde a la Administración del Estado, aunque en dicha tramitación se debe contar con la conformidad del órgano Colegiado de Coordinación, en el que participan, entre otros, un representante de cada una de las dos Comunidades. Por lo tanto habrá que señalar que será en ese ámbito donde podrán plasmarse los acuerdos sobre intercambio de información y establecimiento de criterios comunes en la elaboración de dichos planes.

No se encuentran referencias, sin embargo, al Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los ríos y arroyos de la CAPV, vertiente cantábrica (última modificación, por Decreto 44/2013, de 19 de noviembre), ni tampoco en lo que corresponde a la CFN al Decreto Foral 44/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de la navarra Atlántica.

5. Se incluye otro epígrafe bajo el apartado “Otras Materias”, sin mayor especificación, lo que exigiría al menos que en el documento tramitado se vinculasen dichas materias de forma expresa a título más amplio como la meteorología, la climatología, la gestión del riesgo de inundaciones y la hidrología.

VII. Tramitación

1. En primer lugar, procede señalar que la Red Hidro-Meteorológica del País Vasco consta de 90 estaciones conectadas en tiempo real, las cuales están gestionadas conjuntamente por las Diputaciones Forales, URA y la DAEM y miden tanto parámetros meteorológicos, como alturas (caudales) de los ríos, así como parámetros físico-químicos del agua de los ríos.

Por consiguiente, debería incluirse en la tramitación del expediente la remisión del expediente a las Diputaciones Forales, especialmente a la Diputación Foral de Gipuzkoa, en la medida que estas instituciones sean cogestoras de las estaciones afectadas por los contenidos del Convenio tramitado.

2. La aprobación del protocolo general corresponde al Gobierno Vasco, conforme a lo previsto en el 18.e) de la Ley de Gobierno, en cuyo artículo se establece igualmente que dichos Convenios deberán ser comunicados al Parlamento Autonómico, el cual en el plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos. Esta previsión normativa se complementa, como se viene señalando con lo dispuesto en la norma 6.1.b) del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, que dispone que la Secretaría de Gobierno y de Relaciones con el Parlamento comunicará al Parlamento Vasco la autorización del Consejo de Gobierno para la suscripción de un Convenio con la CFN.

De la misma forma, y de conformidad con el criterio de prudencia expuesta en el apartado V del presente informe, y aplicación de lo dispuesto tanto en el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía como en la regla 7ª del Acuerdo de Consejo de Gobierno citado, deberá ser notificado a las Cortes Generales. En ese sentido, de conformidad con lo establecido en la regla 10ª del Acuerdo de 9 de enero de 1996, el Convenio también se suscribirá con posterioridad a la terminación del trámite de comunicación a las Cortes Generales.

3. El texto del Convenio de Colaboración contempla su firma por las personas titulares de los Departamentos de Seguridad y de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. En este sentido se recuerda que, en principio, le correspondería al Lehendakari su suscripción, de conformidad con el título competencial que le atribuyen el artículo 33.2 EAPV y el artículo 7.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno. También lo prevé la regla 9ª del Acuerdo de 9 de enero de 1996, si bien en la misma se establece la posibilidad de que el Consejo de Gobierno faculte expresamente para ello a otra autoridad, lo cual así se contempla en el

apartado segundo de la propuesta de Acuerdo tramitada.

4. Aunque la cláusula cuarta del borrador del Convenio no prevé contraprestaciones económicas, se constata que la memoria económica que obra en el expediente efectúa unas estimaciones económicas, referidas a las estaciones de Alduntzin y Usategieta, que deberán ser asumidas tanto por el DAEM como por URA. Ello sin embargo, los citados costes se generarían una vez suscrito el convenio o instrumento jurídico específico a suscribir entre ambas Comunidades al objeto de poner en marcha dichas estaciones. Se recuerda, en todo caso, las observaciones formuladas en el presente informe respecto de los compromisos que se asumen en el apartado f) de la cláusula tercera del Convenio tramitado.

Se recuerda, no obstante, que el Acuerdo del Consejo de Gobierno que autoriza la suscripción del Convenio debe ser previamente informado por la Oficina de Control Económico.

CONCLUSION

Por todo lo expuesto, éste es el informe que se emite respecto del borrador del Convenio tramitado, señalando en ese sentido que, al objeto de continuar con su tramitación, se deberán de tener en cuenta las observaciones efectuadas en el presente trámite de control de legalidad.

Este es el dictamen que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.