



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ACUERDO DE LA COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIAS GOBIERNO VASCO - TERRITORIO HISTÓRICO DE ÁLAVA, SOBRE TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS EN MATERIA DE CARRETERAS (AUTOPISTA AP-1. BURGOS-ARMIÑÓN).

IL DDLCN 18/2019

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Desarrollo Estatutario del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno se ha solicitado con fecha 14 de febrero de 2019 informe de legalidad respecto al proyecto de Decreto de referencia.

A tal efecto, componen el expediente que acompaña a la solicitud, los siguientes documentos:

- Orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición.
- Orden de aprobación previa.
- Memoria económica relativa a la financiación institucional de las funciones y servicios en materia de carreteras, de 18 de enero de 2019, de la Directora de Recursos Institucionales.
- Memoria justificativa de la Dirección de Desarrollo Estatutario de 11 de enero de 2019.
- Informe del Director de Presupuestos de 25 de enero de 2019.
- Proyecto de Decreto.

El presente informe se emite en virtud de las competencias que al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y



Control Normativo de su Viceconsejería de Régimen Jurídico confieren, respectivamente, el artículo 6.1 h) del 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 (CAPV) y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 14.1.c) 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, de conformidad con el artículo 7.1 c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, por el que se aprueba el reglamento ejecutivo de la Ley 7/2016.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

El proyecto de Decreto que debemos informar (ha de señalarse, en este sentido, que se han sometido simultáneamente a nuestra consideración otros dos proyectos de decreto de traspasos, con similar objeto, para los territorios históricos de Bizkaia y Gipuzkoa) tiene una exposición de motivos, cuatro artículos y un anexo relativo a las funciones y servicios que se traspasan, los créditos presupuestarios afectados, la fecha de efectividad de los traspasos y dos relaciones; la primera es una relación de los bienes traspasados y, la segunda, señala cuál es el coste anual para la CAPV en el ejercicio 2019 de las funciones y servicios objeto de traspaso.

El articulado del proyecto de Decreto viene a aprobar el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Gobierno Vasco-Territorio Histórico de Álava y, en consecuencia, declara traspasada al territorio histórico de Álava la titularidad del tramo de la autopista AP-1 (Burgos-Armiñón), cuyo itinerario se desarrolla en el Territorio Histórico de Álava, en condiciones de uso libre de peaje.

Tal como se indica en la memoria justificativa, mediante Acuerdo de 26 de noviembre de 2018, de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado–Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto 174/2018, de 3 de diciembre, y por Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, se procedió a

realizar una ampliación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras.

En concreto, se traspasó la titularidad del tramo de 6 kilómetros de la Autopista AP-1 (Burgos – Armiñón) entre el límite de las provincias de Burgos y Álava, en el punto kilométrico 77+200 y el final de la autopista en el enlace 7 de Armiñón, en el punto kilométrico 83+200. Una vez traspasada la titularidad de dicho tramo, procede efectuar el traspaso de ese tramo de autopista a la Institución competente, esto es, la Diputación Foral de Álava, de conformidad con lo dispuesto en la ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

No obstante, y tal como indica la memoria justificativa, como especificidad de la presente iniciativa debe indicarse que aunque en el presente supuesto se efectúa el traspaso de funciones y servicios relativos a un bien que se halla en el Territorio Histórico de Álava, la singular distribución territorial y jurídico–competencial interna de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a los Territorios Históricos y al régimen de competencias que a los mismos atribuye la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, produce sus efectos en todos ellos.

En efecto, el carácter integrado del régimen financiero interno de la Comunidad Autónoma hace que la citada transferencia deba producir efectos económicos en dicho régimen, sin perjuicio de las regularizaciones que en el futuro procedan en función de lo previsto en el art. 22. Octavo de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, aspecto que veremos en los otros dos proyectos de decreto.

Dicho esto, el anexo incorpora el certificado del Acuerdo del Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias, que consta de los siguientes apartados:

- A) Competencias del territorio histórico: El presente Acuerdo se realiza al amparo de la regulación competencial que contempla el artículo 7.a).8 de la

Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.34 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y demás normativa de general aplicación.

- B) Funciones que asume el territorio histórico: los Órganos Forales del Territorio Histórico de Álava asumen, con referencia a su ámbito territorial, todas las funciones y potestades en materia de planificación, financiación, proyecto, construcción, conservación, modificación, uso y explotación, sobre el tramo de la autopista AP-1 (Burgos-Armiñón) cuyo itinerario se desarrolla en el Territorio Histórico de Álava, todo ello en los términos que especifica el presente Acuerdo.

En este sentido, el Territorio Histórico de Álava se subroga en la posición jurídica ostentada hasta ahora por el Estado y, desde su posterior traspaso, por la Comunidad Autónoma del País Vasco, como consecuencia de su titularidad sobre el tramo de carretera referido y, en particular, en lo relativo a las reclamaciones que pudieran realizarse al concesionario sobre el estado actual de la carretera o la liquidación del contrato en el tramo transferido. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado mantendrá a su cargo todas las obligaciones y derechos derivados del contrato de concesión y que resulten exigibles hasta la fecha de efectividad del traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- C) El coste total anual para la Comunidad Autónoma del País Vasco en el ejercicio 2019 de las funciones y servicios que en materia de carreteras se traspasan se recoge en la relación anexa número 2.
- D) Fecha de efectividad del traspaso: el traspaso de las funciones y servicios objeto de este Acuerdo tendrá efectividad a partir del día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco del Decreto por el que se aprueba dicho Acuerdo.

III. TÍTULOS COMPETENCIALES A CONSIDERAR.

Tal como se indica en la memoria suscrita, el Acuerdo objeto del presente proyecto de decreto tiene su anclaje jurídico en los artículos 10.34 y 37.3. f) del Estatuto de Autonomía del País Vasco en relación con el artículo 7.a).8 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, previendo el primero de los preceptos citados que en materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 CE, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3º del Estatuto.

Se complementa esta previsión con lo manifestado en la Ley 27/1983, que atribuye a los Territorios Históricos, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia exclusiva para la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, uso y explotación de carreteras y caminos, debiendo poner en vigor, al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, el Plan General aprobado por las Instituciones Comunes.

IV. NATURALEZA DEL PROYECTO DE DECRETO Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

El proyecto de Decreto objeto de este informe se limita, como ya hemos señalado, a aprobar el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias y, en consecuencia, a declarar traspasados al territorio histórico las funciones, bienes, derechos y servicios, que se relacionan en dicho Acuerdo (en este apartado reiteraremos las consideraciones que se hicieron en el Informe de legalidad 33/2018, relativo al traspaso en materia de archivos de titularidad estatal).

En cuanto a la repercusión en el área de función pública y en el área organizativa, la propuesta de decreto no presenta ninguna afectación a dichos ámbitos, ya que, por un lado, no se traspasan medios personales y, por otro, el proyecto no comporta alteración en la estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Trayendo a colación la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de este tipo de acuerdos: *“la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de Autonomía, que actúa ope legis o ipso iuris haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de vacatio en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales (...) y que esa atribución ipso iuris de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato (...) aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos”* (SSTC 25, 76, 87, 88 y 113/1983).

En tal sentido, no puede estricto sensu entenderse que los Decretos que aprueban acuerdos de transferencias, como en este caso, sean disposiciones de carácter general en el sentido del artículo 3 de la Ley 8/2003, ya que no innovan el ordenamiento jurídico, sino únicamente la posesión de los medios materiales para su ejercicio.

Retomando de nuevo la jurisprudencia constitucional: *“la transferencia de servicios ha de hacerse necesariamente a través de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, puesto que tal es el procedimiento previsto en los Estatutos de Autonomía en aplicación de lo dispuesto en el art. 147.2 d) de la Constitución, que requiere que los Estatutos contengan “las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”. Tales acuerdos se plasman en los correspondientes Decretos y, en consecuencia, no puede alterarse su contenido mediante una intervención unilateral del legislador estatal. Hay, por así decirlo,*

una reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida” (STC 86/1989, de 11 de mayo, F. 10, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto)

Siendo así que los proyectos de Decreto de aprobación de acuerdos de transferencia tienen prevista una regulación específica, prevista en la disposición transitoria primera de la LTH, que dispone que: *“La asunción de competencias por parte de los Territorios Históricos quedará condicionada, en su efectividad administrativa y en sus consecuencias presupuestarias, a la publicación, en el «Boletín Oficial del País Vasco» y en el Territorio correspondiente de los acuerdos de la Comisión Mixta a que se refiere el apartado siguiente”*. Procedimiento que ha sido luego desarrollado por los citados Decretos (194, 195 y 196/1984) de 19 de junio, por los que se acuerdan las normas de traspasos de servicios de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los territorios históricos.

Al fin y al cabo, este proyecto de Decreto no es sino una respuesta a la llamada que el artículo 2 respectivo de los citados Decretos hacen a la formalización del acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta mediante un Decreto de Gobierno Vasco y el Decreto Foral del Órgano Foral correspondiente.

Es más, en la medida en que el proyecto de Decreto objeto de este informe sólo puede aprobar el acuerdo sin modificarlo, carecen de función material alguna tanto la orden de inicio, y la fase previa de elaboración y aprobación previa (que se sustituyen por la negociación en el seno de la Comisión mixta) como los trámites de informe y audiencia recogidos en la citada Ley 8 /2003 (que carecerán de cualquier tipo de incidencia sobre el tenor del acuerdo alcanzado y no podrán modificar sus términos).

V. CONCLUSIÓN.

Por todo lo expuesto entendemos que el proyecto de Decreto ha seguido el procedimiento específico previsto para su tramitación y puede ser elevado a Consejo de Gobierno.

Éste es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho, en Vitoria-Gasteiz, a veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.