



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE CONVENIO DE ENTRE EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA, DE ACTUALIZACIÓN FORAL EN MATERIA DE TRANSPORTES POR CARRETERA.

133/2021 IL – DDLCN

ANTECEDENTES

Por la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, con fecha 28 de octubre de 2021, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de convenio de referencia.

Junto con la propuesta de convenio, obran al expediente administrativo la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno al que se anexa el texto del convenio; la memoria justificativa y económica elaborada por la Dirección de Planificación del Transporte; la memoria explicativa del convenio redactada por la Dirección de Autogobierno; la memoria complementaria del convenio (30/09/2021) con adenda (10/05/2021); Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Foral de Álava, establecido de conformidad con la base VI de las disposiciones adicionales al Reglamento de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres; Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Foral de Álava, establecido de conformidad con la base VIII de las disposiciones adicionales al Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, de 9 de diciembre de 1949; el Decreto 171/2021, de 6 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma

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



del País Vasco de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de determinadas facultades previstas en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera; el Real Decreto 476/2021, de 29 de junio, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de determinadas facultades previstas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 julio, en relación con los transportes por carretera, y el informe del Servicio Jurídico Departamental.

Posteriormente, en fecha 9 de noviembre de 2021, el Departamento Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, realiza, en atención a la sugerencia emanada de la Dirección de Autogobierno, una modificación en el apartado segundo de la parte dispositiva de la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por la que ahora se autoriza al Consejero titular del mismo "o persona en quien delegue" para prestar su consentimiento en nombre de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y suscribir el convenio.

El presente dictamen se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

OBJETO

Nos encontramos ante un convenio a suscribir entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa, que tiene por objeto "la actualización foral en materia de transportes por carretera". Conforme se establece en la cláusula primera del Convenio, el mismo tiene por objeto "la adaptación al marco de ordenación sustantiva y competencial vigente de las facultades y competencias del Territorio Histórico de Gipuzkoa en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial, mediante su actualización en el marco de lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, en la Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, así como en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por

cable”.

LEGALIDAD

1.-Naturaleza jurídica.

Es posible afirmar que concurren los elementos que exigen la jurisprudencia y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para que, a la vista del objeto del convenio, éste quede excluido de la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, tal y como se comprueba del tenor de los compromisos asumidos por las partes.

Rige este Convenio lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Esta ley regula la delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable, sin que ello afecte a las funciones ya transferidas a las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo previsto en sus Estatutos.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las competencias de ejecución en materia de transportes por carretera corresponden a los órganos forales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Gipuzkoa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.32 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante, EAPV) en conexión con el artículo 10 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.

Los Reales Decretos 2488/1978, de 25 de agosto y 1446/1981, de 18 de junio, traspasaron desde el Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco determinados servicios en materia de transportes terrestres que, posteriormente, fueron traspasados, a su vez, a las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante los Decretos 36/1985, 56/1985 y 46/1985, todos ellos de 5 de marzo de 1985.

Se hace preciso tomar en cuenta lo acordado el 10 de mayo de 2021, por la Comisión

Mixta de Transferencias Estado–Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), en referencia al traspaso del Estado a la CAPV de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales necesarios para el ejercicio de las funciones traspasadas en materia de transportes por carretera en el marco de la Ley de delegación:

- a) Transportes privados.
- b) Actividades auxiliares y complementarias del transporte.
- c) Arbitraje.
- d) Competencia profesional para el transporte y para las actividades auxiliares y complementarias del mismo.

En el Acuerdo de traspaso se recoge que su efectividad tendrá lugar en el momento de suscripción de los correspondientes convenios previstos en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 31 de julio, efectividad que queda condicionada a que dicha suscripción se efectúe a lo largo del año 2021.

La Disposición Adicional primera CE dispone que:

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

Por su parte, la Disposición Adicional EAPV establece que:

“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.”

En el año 1987 la regulación de los transportes terrestres fue objeto de una importante revisión, dictándose la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

La Disposición Adicional, apartado 1, de la Ley Orgánica 5/1987, de 31 de julio, regula que:

“1. Previo acuerdo con la Comunidad Foral de Navarra y con la Diputación Foral de Álava se adaptarán las facultades y competencias que, en virtud de los Convenios actualmente existentes, ejercen las mismas en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial, al marco de ordenación sustantiva y competencial establecido en la presente Ley.

2. El régimen de delegación de funciones previsto en esta Ley únicamente será aplicable a la Comunidad Foral de Navarra y a la Diputación Foral de Álava en la medida en que implique una ampliación de las competencias que las mismas ostentan.

3. A fin de equiparar lo establecido en los apartados anteriores respecto a la Diputación Foral de Álava, para las Diputaciones Forales de Vizcaya y Guipúzcoa, se establecerán los oportunos acuerdos con las mismas en el marco de lo establecido en la presente Ley.”

Por lo tanto, el convenio objeto de este informe se registrará por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1987, de 31 de julio y de forma subsidiaria en lo regulado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Esto se corrobora en el acuerdo de 10 de mayo de 2021 de la Comisión Mixta de Transferencias Estado–Comunidad Autónoma del País Vasco, que como ya se ha citado anteriormente establece que será efectivo en el momento de suscripción de los correspondientes convenios previstos en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 31 de julio.

2.- Consideraciones jurídicas.

- a) Capacidad de las partes para la suscripción del convenio específico de colaboración.

El análisis competencial que se realiza en los distintos documentos del expediente es correcto y clarifica la competencia de las distintas partes que lo van a suscribir.

Así, la distribución de competencias en materia de transportes terrestres viene delimitada, por un lado, en lo que al ámbito del Estado se refiere, por el artículo 149.1.20ª CE, que dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: *"(...) 21ª Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma; (...)"*, y, por otro, en lo que a la Comunidad Autónoma de Euskadi se refiere, por el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía que dispone que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en *"(...) 32. Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1. 20ª de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes."*

Esta competencia que ostenta la Administración General del País Vasco está atribuida al Departamento proponente en base al artículo 11 del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, modificación y supresión 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 al Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

En cuanto a la competencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa, el reparto de competencias en materia de transportes es el establecido en el artículo 10 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre de Relaciones entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH) que dispone que *" Corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma las competencias de Legislación, Desarrollo Normativo, Alta Inspección, Planificación y Coordinación en materia de Transportes Mecánicos por carretera ejerciendo los Territorios Históricos las mismas facultades y con el mismo carácter que en el presente ostenta Álava, dentro de su territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado."*

Todos los firmantes actuarían, por tanto, en el ejercicio de las competencias que les corresponden recogándose en el convenio la previsión de incluir la referencia a los

respectivos acuerdos de los órganos directivos de cada administración que habilitan su firma por parte de las personas intervinientes.

En concreto, en el ámbito de la Administración general de la CAPV, la competencia para la aprobación del Convenio correspondería al Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 18.e) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

En cuanto a la habilitación del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes para la formalización del convenio, según lo dispuesto en el artículo 4.2.c) del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, al mismo compete la autorización de los convenios y protocolos generales, en materias propias del Departamento, que se encuentren excluidos de la previa autorización por el Consejo de Gobierno, así como la suscripción de los mismos.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 62.1 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 el supuesto que nos ocupa, y en cumplimiento de esta última previsión, el acuerdo de Consejo de Gobierno deberá contener la mencionada habilitación expresa al Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, que observamos se ha incorporado a la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno que obra en el expediente, concretamente en el acuerdo de la propuesta, que presenta el siguiente tenor: *"Autorizar al Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, o persona en quien delegue, para prestar su consentimiento en nombre de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y para suscribir el Convenio"*.

En este caso, por lo tanto, la intervención del Consejero, o de la persona en quien delegue, en la suscripción del convenio que nos ocupa lo es en relación a materias propias de su Departamento, pero no actúa en representación de éste sino de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por último, que asuma la promoción de este expediente la Dirección de Planificación

del Transporte, responde a la atribución que a dicha Dirección le efectúa el artículo 8.1. c) del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, a cuyo tenor le corresponden, entre otras, la siguiente función:

“Negociar, elaborar y tramitar los convenios, protocolos generales y otros instrumentos de cooperación con otras administraciones y demás personas públicas o privadas en las materias propias de la Dirección, así como responsabilizarse de su ejecución, seguimiento y evaluación.”

b) Consideraciones de fondo.

A la vista de lo expuesto en la memoria económico-justificativa suscrita por el Director de Planificación del Transporte, la formalización de este convenio se justifica en la necesidad de adecuar el régimen histórico a la nueva regulación de los transportes por carretera.

Por otro lado, resulta también relevante el contenido de la memoria explicativa del convenio realizada por la Dirección de Autogobierno del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno que cita que *“para dar cumplimiento integral al traspaso de funciones en materia de transportes derivadas de la Ley de delegación, al traspaso de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales asociados a dichas funciones y a la efectividad del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 10 de mayo de 2021, se ha elaborado el Convenio de actualización y equiparación foral en materia de transportes por carretera, en los términos previstos en la Ley de delegación.”*

El borrador que se somete a nuestra consideración consta de parte expositiva y de trece cláusulas.

El objeto del mismo es la actualización de los derechos históricos de los territorios forales que la Constitución expresamente ampara y respeta en su Disposición Adicional Primera, adecuando el régimen histórico a la nueva regulación de los transportes por carretera. Para ello se hace necesario hacer extensivo el régimen que respecto a esta materia rige en Álava, al conjunto de los Territorios Históricos que integran hoy la

Comunidad Autónoma del País Vasco, con participación también, de las Instituciones Comunes de ésta en base a las facultades normativas y de coordinación que a las mismas corresponden en virtud del artículo 12.9 y la Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, y del artículo 10 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.

Por lo tanto, procede a continuación analizar el contenido del convenio a la luz de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable y de forma subsidiaria por lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En este sentido, el convenio objeto de estudio recoge:

- a) Sujetos que suscriben el convenio. Se observa la ausencia de mención a la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes tal y como dispone el artículo 49.a) de la Ley 49/2015, de 1 de octubre. Se recomienda su inclusión.
- b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de los intervinientes que se ve reflejada en la memoria explicativa de 14 de julio de 2021, de la Dirección de Autogobierno.
- c) Objeto del convenio.
- d) Mecanismo de colaboración y cooperación entre las partes firmantes.
- e) El régimen de modificación del convenio.
- f) En lo que respecta al plazo de vigencia del convenio, se observa que se aparta de lo establecido en el artículo 49.h) de la Ley 49/2015, de 1 de octubre. De hecho, la cláusula decimocuarta del convenio establece la vigencia ilimitada del mismo hasta su modificación, en orden a dar respuesta a lo establecido en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio. Así, los acuerdos plasmados en el presente convenio se adoptan con vocación de permanencia ilimitada en el tiempo, ya que se trata de actualizar al marco de ordenación sustantiva y competencial vigente las facultades y competencias del Territorio Histórico de Gipuzkoa en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial. Dado que esta actualización no deja de tener efecto una vez conseguido el objeto acordado, como es el caso de los convenios

al uso regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, este Servicio Jurídico Central coincide con la Asesoría Jurídica Departamental en que en este caso no procede aplicar lo dispuesto en dicha norma, sino lo establecido en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio.

Procede destacar que no se recogen compromisos económicos. No obstante, la cláusula decimoprimeras regula el traspaso de medios para que el Territorio Histórico de Gipuzkoa pueda materializar las nuevas facultades que se le otorgan a través del convenio:

“Las Comisiones Mixtas que se prevén en la Disposición Transitoria Primera, apartado 2 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos, entre el Gobierno Vasco y cada una de las Diputaciones Forales, se reunirán a la firma del presente Convenio a fin de acordar los respectivos traspasos de medios personales y materiales en función de las facultades asumidas por éstas en virtud del presente Convenio.”

Analizado el clausulado del convenio, consideramos que el mismo resulta ajustado a derecho.

CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto no se puede obtener otra conclusión que no sea la de informar favorablemente el borrador del convenio que nos ocupa, con la salvedad de la observación efectuada con respecto a su cláusula decimotercera, apartado segundo (vigencia).

Este es el dictamen que emito y someto de buen grado a cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 10 de noviembre de 2021.