



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 BIZKAIA, DE EQUIPARACIÓN FORAL EN MATERIA DE TRANSPORTES POR CARRETERA.

---

136/2021 IL – DDLCN

I. INTRODUCCIÓN.

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 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 económica justificativa 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);
- el informe del Servicio Jurídico Departamental.

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.

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



## II. LEGALIDAD.

### 1.- Objeto del convenio.

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 Bizkaia, que tiene por objeto *“la equiparación foral en materia de transportes por carretera”*.

Así, en la cláusula primera del Convenio, se concreta el contenido del citado objeto, afirmando que el mismo lo constituye la *“la adaptación al marco de ordenación sustantiva y competencial vigente de las facultades y competencias del Territorio Histórico de Bizkaia en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial, mediante su equiparación 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”*.

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.”*

## 2.-Naturaleza jurídica del convenio.

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.

Tal y como se indica en el informe jurídico departamental 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, Bizkaia 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.

La Disposición Adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio contempla la adaptación de las facultades y competencias de los Convenios formalizados el 9 de marzo de 1950 entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Álava y que actualmente siguen vigentes, en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial al marco de ordenación sustantiva y competencial establecido en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, que únicamente resultará aplicable en la medida en la que implique una ampliación de las competencias que ostente la Diputación Foral de Álava.

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 lo siguiente: *“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.”*

Del tenor de la redacción de dicha disposición cabe entender que cuando la misma habla de “acuerdo” quiere hacer referencia a la figura del convenio como herramienta a través de la cual se efectúe la adaptación de los convenios suscritos en esta materia en el mes de marzo del año 1950, 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.

### 3.- Habilitación competencial.

La distribución de competencias en materia de transportes terrestres viene delimitada 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; (...)".

En lo que a la Comunidad Autónoma de Euskadi se refiere, es el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía el 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 Bizkaia, 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.

#### 4.- Contenido.

##### 4.a.- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

El Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, regula en los artículos 54 a 66 el régimen jurídico de los convenios.

El artículo 55 asigna al Gobierno Vasco la competencia para aprobar los convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otras administraciones públicas (entre otros supuestos). Por ello, la aprobación del texto que se informa debe ser tramitado ante el Consejo de Gobierno, supuesto que prevé el artículo 57.1.

En lo que se refiere a la firma, el artículo 63 asigna la suscripción de convenios en nombre de la Comunidad Autónoma al Lehendakari. No obstante, prevé también que el Consejo de Gobierno faculte expresamente a otra autoridad, supuesto que se da en la propuesta de convenio que nos ocupa, ya que el texto de la misma (en su apartado segundo) autoriza a la Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes para prestar el consentimiento y suscribir el Convenio.

En el citado apartado se incluye también la posibilidad de que el citado consejero delegue esa función. En este sentido estaríamos ante una delegación de firma prevista en el artículo 12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que afirma:

*“Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 9.”*

En su párrafo 5 el citado artículo 9 establece que “*Salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación*”. Sin embargo, un análisis correcto del supuesto nos impide afirmar que estemos ante una *delegación de delegación*. En realidad, es el propio Consejo de Gobierno el que realiza, conforme al citado artículo 63, la autorización tanto al Consejero como a la persona delegada. De acuerdo con ello, al consejero sólo le queda la facultar de determinación de esa persona.

Dado que interviene la Diputación Foral de Bizkaia, el apartado tercero de la propuesta de acuerdo establece la comunicación al Parlamento Vasco, conforme a lo que establece el artículo 18, e) de la Ley de Gobierno y el artículo 59.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Conforme al artículo 65.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el apartado cuarto de la propuesta de acuerdo se dispone la publicación del convenio.

#### 4.b.- Borrador de convenio.

Procede 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.

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

El artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece el contenido del texto de los convenios que suscriban las Administraciones Públicas (entre otros sujetos).



- a) *Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.*

Tal y como se menciona en el informe jurídico departamental se aconseja la inclusión de este segundo aspecto cuya ausencia se constata.

- b) *La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública.*

En la parte expositiva se recoge el marco competencial en virtud del cual actúan las administraciones intervinientes.

- c) *Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento.*

El objeto se recoge en la Cláusula Primera y las actuaciones de cada una de las partes se concretan en las Cláusulas segunda a décima. En ellas esencialmente se reconocen facultades al Territorio histórico de Bizkaia y la colaboración con la Administración general de la Comunidad autónoma y la del Estado.

- 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.*

Procede destacar que no se recogen compromisos económicos. No obstante, la cláusula decimoprimeras regula el traspaso de medios para que el Territorio Histórico de Bizkaia 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.”*

- e) *Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes.*

No se prevén, dado el contenido del convenio. Sin embargo, en la cláusula decimosegunda se establece la forma de actuación ante una incidencia, como es una reforma sustancial en la normativa del transporte por carretera que afecte al contenido del convenio, que si podría incumplir un incumplimiento del mismo por una de las partes del convenio, la que tiene la competencia legislativa sectorial.

f) *Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes.*

Dado el contenido del convenio, no se prevén.

g) *El régimen de modificación del convenio.*

Se recoge en la Cláusula decimosegunda, que, simplemente, señala que podrá ser objeto de modificación por el mismo procedimiento que el que se ha seguido para el convenio.

h) *Plazo de vigencia.*

Es la Cláusula decimotercera la que trata de la vigencia del Convenio y, tal y como se ha explicado en los informes de legalidad referidos al mismo objeto a suscribir por las diputaciones forales de Álava y Gipuzkoa, en este caso no procede aplicar subsidiariamente lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

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

## CONCLUSIÓN

Conforme a la exposición, se informa favorablemente el borrador del convenio examinado.

Este es el informe que emito en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de su firma digital y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho