



INFORME DE LEGALIDAD DEL MODELO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LOS AYUNTAMIENTOS DE DICHA COMUNIDAD, EN RELACIÓN CON LAS INFRACCIONES POR EXCESO DE VELOCIDAD DE VEHÍCULOS MATRICULADOS EN UN ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN DISTINTO DE ESPAÑA.

---

100/2021 IL- DDLCN

I. ANTECEDENTES.

Por la Asesoría Jurídica del Departamento de Seguridad, se solicita informe de legalidad respecto del proyecto de convenio de referencia.

Se acompaña a la solicitud de emisión del presente informe de legalidad únicamente la documentación que se detalla a continuación:

- Texto provisional del modelo convenio de referencia, en euskera y castellano.
- Memoria justificativa del modelo de convenio de colaboración, en euskera y castellano.
- Memoria justificativa del modelo de convenio de colaboración a doble columna.
- Informe jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Seguridad.
- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el modelo de convenio.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1.b), del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en adelante, "el Decreto 144/2017").

En relación ambos con el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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, y con el artículo 15.1.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.



## II. SOBRE LA PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.

Resulta procedente, en primer término, examinar la preceptividad de la emisión de informe de legalidad en el supuesto que nos ocupa.

Debe señalarse que, en puridad, no nos encontramos ante un convenio al uso suscrito entre dos administraciones (Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y un Ayuntamiento) respecto de los que habría de informarse con arreglo a lo previsto en el artículo 13.1.b) del Decreto 144/2017:

*Corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión del preceptivo informe de legalidad cuando se trate de proyectos de Convenio, incluidos los de contenido subvencional, que se suscriban por la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos o entes institucionales con:*

[...]

*b) Otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas.*

[...]

Dicho tipo de convenios, surgirán, en principio, en un momento ulterior cuando, tras la aprobación del modelo que nos ocupa, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi comience a suscribir convenios con los distintos Ayuntamientos.

Cabe asimismo apuntar que ante la suscripción de los referidos convenios deberá, igualmente, emitirse el procedente informe de legalidad, salvo que concurra alguna de las excepciones previstas en el Decreto 144/2017.

No obstante lo anterior, resulta conveniente emitir el presente informe de legalidad, toda vez que nos encontramos ante un modelo de convenio respecto del que resulta razonable pensar que será ampliamente empleado y, en consecuencia, cobra sentido detenerse a valorar si su contenido se ajusta a la normativa actualmente vigente.

## III. LEGALIDAD

1.- El proyecto de modelo de convenio sometido a nuestro análisis tiene por objeto establecer los términos de la colaboración entre la Dirección de Tráfico y los diversos Ayuntamientos que en un futuro eventualmente pudieran suscribir el referido modelo, a fin de que la Dirección de Tráfico asuma el ejercicio de la competencia sancionadora del Alcalde del Ayuntamiento en cuestión para sancionar las infracciones de velocidad en las vías urbanas.

Por lo anterior, y como posteriormente se desarrollará, nos encontramos ante un objeto del convenio ciertamente controvertido, toda vez que se pretende que la Administración General de

la Comunidad Autónoma de Euskadi asuma el ejercicio de una competencia que, *a priori*, no le corresponde.

2.- En cuanto a las competencias que ostenta en el ámbito que nos ocupa el Ente Local, cabe destacar lo siguiente:

A la vista de lo establecido por el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; artículo 17.1.4 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, Ley de Instituciones Locales de Euskadi; y artículos 7 y 84.4 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre (en adelante, "Ley de Tráfico"), cabe concluir que el Ayuntamiento ostenta la competencia para sancionar las infracciones de velocidad en las vías urbanas de su municipio, así lo establece de manera expresa el referido artículo 7.a) de la Ley de Tráfico:

*Artículo 7. Competencias de los municipios.*

*Corresponde a los municipios:*

*a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.*

Asimismo, resulta conveniente hacer mención a lo contemplado por el primer párrafo del artículo 84.4 de la Ley de Tráfico:

*4. La sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta competencia de acuerdo con la normativa aplicable.*

[...]

Por consiguiente, cabe concluir que la competencia sancionadora que nos ocupa es ostentada por el Alcalde del Ayuntamiento y, en principio, en atención de lo expresado por el artículo 8 de la Ley 40/2015, dicha competencia será irrenunciable:

*1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.*

3.- Cabe destacar que, en lo que se refiere a la competencia concreta que nos ocupa, la propia Ley de Tráfico, en su artículo 84.4, establece una excepción en la que cabría la transferencia de la competencia en cuestión:

[...]

*Los Jefes Provinciales de Tráfico y los órganos competentes que correspondan, en caso de comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en*

*materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, asumirán la competencia de los Alcaldes cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por éstos.*

Por consiguiente, cabe concluir que la competencia sancionadora que nos ocupa es ostentada por el Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de que la misma será asumida por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en unos supuestos muy concretos, en aquellos supuestos en los que el Ente Local no pueda ejercerla (i) por motivos justificados o (ii) de insuficiencia de servicios municipales.

Por lo anterior, entendemos que el convenio objeto del presente informe pretende ser el instrumento jurídico a través del cual la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi asume, en aplicación del transcrito artículo 84.4 de la Ley de Tráfico, una competencia que hasta el momento ostenta el Alcalde del Ayuntamiento.

Cabe adelantar que, en opinión de quien suscribe el presente informe, el convenio, como posteriormente se justificará, no es el instrumento jurídico adecuado para articular la asunción del ejercicio de la competencia sancionadora del Alcalde del Ayuntamiento por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

4.- En lo que se refiere a la naturaleza jurídica del instrumento jurídico analizado, debemos acudir a la regulación contemplada en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, "la Ley 40/2015").

Los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes suscriptoras ha adoptado la forma de los convenios regulados en los artículos 47 al 53 de la Ley 40/2015.

Pues bien, en este punto debemos destacar los términos en los que se expresa el artículo 48.1 de la mencionada Ley 40/2015 y es que este artículo de manera expresa establece la imposibilidad de que un convenio sea el instrumento jurídico empleado para alterar el marco competencial:

*1. Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.*

Por tanto, cabe concluir que el convenio que nos ocupa cuenta con un objeto " [...] *asuma el ejercicio de la competencia sancionadora del Alcalde del referido Ayuntamiento [...]*" que no es propio de los convenios de colaboración de la Ley 40/2015.

A este respecto resulta conveniente, asimismo, hacer mención a la Sentencia de la Sección 7ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2000 que se expresa en su Fundamento Jurídico segundo y sexto en los siguientes términos:

*Estos Convenios tienen la misma significación en el ámbito de las relaciones administrativas entre entidades locales, y a los que resulta aplicable el principio de que,*

*en ningún caso, pueden suponer alteración o renuncia de las propias competencias legalmente atribuidas [...]*

[...]

*Precisamente, teniendo en cuenta la naturaleza negocial de los Convenios suscritos, de su contenido derivan ciertos límites, cuales son, por una parte, el carácter indisponible de la competencia, de manera que dicho Convenio no puede servir para alterar la distribución estatutaria y constitucional de la competencia (el Tribunal Constitucional así lo ha entendido al señalar que los Convenios no forman parte en su carácter de Convenios de colaboración, del bloque de la constitucionalidad, y así lo ha reconocido en las sentencias constitucionales núms. 71/1983, 96/1986 y 13/1992) y en todo caso, la eficacia de los Convenios queda sujeta a la adecuación al orden constitucional y legal de competencias, lo que supone, en el caso de los Convenios entre entidades locales, que en ningún caso puede suponer alteración o renuncia de las competencias legalmente atribuidas [...]*

En igual sentido, Sentencia de la sección 4ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1997:

*Pero no cabe, mediante la técnica del convenio, la transferencia de competencias de las entidades locales que resultan indisponibles*

Por todo lo anterior, cabe concluir que el convenio no es el instrumento jurídico adecuado para que la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi asuma el ejercicio de una competencia titularidad municipal tal y como expresa la cláusula primera del modelo de proyecto de convenio objeto del presente informe, toda vez que el mismo contraviene de manera directa la legislación anteriormente referida.

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