



INFORME SOBRE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO Y EL CONSORCIO DE TRANSPORTES DE BIZKAIA, PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA AUTORIDAD DE LA MOVILIDAD DE BIZKAIA.

115/2016 IL

ANTECEDENTES

Por el Director de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio enunciado.

Al escrito solicitando la emisión del informe se acompaña, además del texto del proyecto de convenio la siguiente documentación:

- Primera Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del Convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao y el Consorcio de Transportes de Bizkaia, para la constitución de la Autoridad de la Movilidad de Bizkaia.
- Primera Memoria económica-justificativa suscrita por el Viceconsejero de Transportes.
- Informe emitido por la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.
- Segunda Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del Convenio de colaboración enunciado.
- Segunda Memoria económica-justificativa suscrita por el Viceconsejero de Transportes.
- Tercera y definitiva Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del Convenio de colaboración.

El presente informe se emite 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, en relación con lo previsto en el artículo 6.1.h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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 el artículo 13. a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Administración Pública y Justicia, y en el número 5 del apartado Primero del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995.

LEGALIDAD

I.- Objeto y justificación.

El proyecto de Convenio del Convenio de colaboración sometido a nuestro análisis tiene por objeto la creación de un órgano de cooperación, denominado Autoridad de Movilidad de Bizkaia, que se constituye con la finalidad de disponer de una estructura integrada por las Partes suscribientes que se ocupe de la cooperación interadministrativa a efectos de la puesta en común de las políticas públicas en materia de transporte en el Territorio Histórico de Bizkaia, promoviendo y facilitando el ejercicio coordinado de las potestades públicas por todas las instituciones y entidades con competencias en materia de transportes.

Se menciona, como antecedente y justificación de la iniciativa, la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, mediante la que se creó la Autoridad del Transporte de Euskadi, como órgano superior consultivo y de coordinación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación del transporte y sus infraestructuras.

En la citada Ley 5/2003 se prevé la "creación de las Autoridades Territoriales del Transporte" (artículo 14) y se indica que *"la Autoridad del Transporte de Euskadi promoverá, a iniciativa propia o a instancia de los entes forales y locales interesados, la creación de diferentes Autoridades Territoriales del Transporte, las cuales adoptarán la figura jurídica correspondiente, mediante la celebración de convenios de colaboración entre las instituciones y entidades competentes.*

Dichas Autoridades Territoriales del Transporte tendrán la naturaleza, objeto, funciones, estructura, organización y financiación que se establezcan en el instrumento de creación de las mismas (artículo 15) y desarrollarán sus funciones de acuerdo con los criterios básicos emanados de la Autoridad del Transporte de Euskadi (artículo 16). En suma, la Ley no determina la naturaleza jurídica o las fórmulas de constitución de las Autoridades Territoriales de Transporte que, como se indica en el artículo 14, deberán responder a las determinaciones del convenio de colaboración, fuente de su creación.

La lectura de esta parte justificativa nos lleva a colegir que mediante el presente Convenio de Colaboración se crea un órgano que atenderá a esa finalidad, la de determinar la naturaleza, objeto, funciones, estructura, organización y financiación de esa futura Autoridad Territorial de Transporte.

En este sentido, se hace referencia al programa de Gobierno de la X legislatura, en relación al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, que contempla como objetivo 2, en materia de infraestructuras y transporte sostenible, la política de transporte de personas y mercancías, y como primera iniciativa recoge reforzar la coordinación y el consenso de la política de transporte entre todas las Administraciones públicas implicadas, mediante el impulso de las Autoridades Territoriales de Transporte en el ámbito de la Autoridad del Transporte de Euskadi.

Asimismo, la Comisión de Obras Públicas y Transportes de las Juntas Generales de Bizkaia, en su sesión de 26 de junio de 2014, aprobó el informe de la ponencia constituida al efecto, en el que se concluía manifestar la voluntad de las Juntas Generales de Bizkaia de promover la creación de la Autoridad de Transporte de Bizkaia, con naturaleza cooperativa y colaborativa, a fin de que las decisiones de ordenación, planificación y ejecución en materia de transporte público sean debatidas en su seno y llevadas a cabo las decisiones oportunas adoptadas por cada institución responsable, conforme a la distribución de competencias en la materia

A estas declaraciones de voluntades debe entenderse la referencia a la *“voluntad de promover la futura constitución de la entidad jurídica territorial del transporte cuya configuración, en principio, debiera asumir la forma jurídica de consorcio, entidad de derecho público de naturaleza administrativa que asuma las funciones de planificación y gestión de la movilidad en el Territorio Histórico, atribuyéndole las potestades administrativas de articulación, coordinación y cooperación y, conforme al convenio e instrumento jurídico que resulte de aplicación, pueda, en*

su caso, gestionar, en el ámbito de los servicios de transporte del Territorio Histórico de Bizkaia, las actividades de competencia de las entidades que la integren”.

La parte justificativa finaliza con la expresa referencia a la necesidad de la constitución de un foro relacional de cooperación, denominado Autoridad de Movilidad de Bizkaia (AMB), que articule los mecanismos de participación y cooperación entre todas las administraciones competentes. *Un foro que adopte las iniciativas y promueva la adopción de propuestas y medidas correspondientes para la futura creación del consorcio y, asimismo, entretanto se constituya el mismo, pueda coadyuvar a la coordinación de las competencias de las diferentes administraciones, con respeto a sus títulos competenciales y a la planificación global, integrada y eficiente del sistema de transporte público, atendiendo a los principios básicos de la política de movilidad sostenible.*

2. Naturaleza y habilitación competencial de las administraciones intervinientes

Estamos ante un convenio de colaboración de los que venían previstos en el artículo 6 de la anterior LRJPAC, y en la actualidad, una vez entrada en vigor, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47.2.a), por lo que están excluidos de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, en el preámbulo del proyecto de Convenio se hace una pormenorizada exposición de las mismas.

Así, el artículo 10.32 del EAPV señala que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, entre otras, la competencia exclusiva en materia de «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 149.1.20 de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes»

Asimismo, 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» (LTH) establece en su artículo 10 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».

De conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 10 de la LTH y de acuerdo con lo previsto en 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, así como en virtud del Decreto 56/1985 de 5 de marzo, de traspaso de Servicios de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi al Territorio Histórico de Bizkaia en materia de transportes, la Diputación Foral de Bizkaia ostenta competencias en materia de transportes mecánicos por carretera dentro de su territorio.

El Ayuntamiento de Bilbao ejerce, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencias en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad así como del transporte colectivo urbano, conforme a lo que establece el artículo 25.2.g de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. A su vez, el artículo 26.1.d establece el transporte colectivo urbano de viajeros como servicio mínimo obligatorio, para aquellos Municipios con población superior a 50.000 habitantes. Por último, conforme a la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi, entre las competencias propias de los Municipios se establecen las de ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales (artículo 17.1.18), cuyo ejercicio deberá adecuarse al marco de lo dispuesto en dicha ley y en la legislación que sea de aplicación.

A su vez, el Consorcio de Transportes de Bizkaia, ente local con personalidad jurídica propia, tiene atribuidas determinadas competencias propias en materia de transporte conforme se determina en el artículo 1.2 y conexos de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, sobre creación de dicho Consorcio.

3. Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Convenio.

Para examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

Así, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica que la *“suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

El artículo 49 de la LRJSP regula el contenido en estos términos:

Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

- a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.*
- b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.*
- c) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.*
- 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 correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.*
- e) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.*
- f) Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.*
- g) El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.*
- h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*
 - 1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

Por su parte, el artículo 50 enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que: “1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley”.

Por otro lado, el Capítulo III del Título III de la misma ley, al regular las técnicas de cooperación en el marco de las relaciones interadministrativas establece:

Artículo 143. Cooperación entre Administraciones Públicas.

1. Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio.
2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios.

Artículo 144. Técnicas de Cooperación.

1. Se podrá dar cumplimiento al principio de cooperación de acuerdo con las técnicas que las Administraciones interesadas estimen más adecuadas, como pueden ser:
 - a) La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.
 - b) La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.
 - c) La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente.

.....

Asimismo y en relación con la regulación de los Convenios de Colaboración con las Entidades Locales, hemos de referir los artículos 55 y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, contiene las siguientes disposiciones en materia de cooperación: “Artículo 55. Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad

institucional, deberán en sus relaciones recíprocas:(...) e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.” Y el artículo 57 también señala: “1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban. ... 2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Por último, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi establece:

Artículo 100.– Convenios de cooperación.

1.– Las entidades locales podrán celebrar convenios de cooperación, entre sí o con el resto de administraciones, para la más eficiente gestión pública y con la finalidad de evitar o eliminar duplicidades administrativas.

A nuestro juicio, y en cuanto al concreto contenido que incorpora la propuesta de Convenio, hemos de indicar que en el tercer proyecto de Convenio se recogen las omisiones que había detectado el Informe jurídico, así se prevé en la cláusula decimoprimera *el seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del presente convenio*, y en la cláusula decimotercera se regulan las consecuencias del incumplimiento del mismo.

Asimismo, en el informe jurídico se suscita la cuestión relativa a si la creación del presente órgano es congruente con los artículo 57.2 LBRL y el artículo 100 la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, al objeto de evitar la existencia de duplicidades y de acumulación de órganos con funciones equiparables, cuando en la ley de la Autoridad de Transporte de Euskadi está prevista la constitución de foros y ponencias.

Como hemos expuesto en los antecedentes, y aunque no se diga de una forma expresa – extremo que tal como menciona el informe jurídico sería deseable se explicitara de forma más clara en la memoria justificativa del proyecto de convenio- la celebración del presente convenio y constitución del citado órgano parece ser la fase de estudio previa a la constitución de la

Autoridad de Transporte de Bizkaia, Autoridad territorial que adoptará la *figura jurídica correspondiente, mediante la celebración de convenios de colaboración entre las instituciones y entidades competentes.*

Pero esta última previsión es lógica pues hay un núcleo competencial foral y local que ha de respetarse. En este sentido, el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, recordaba que “*debe tenerse en cuenta que jurídicamente, para que los entes forales y locales puedan crear dichas Autoridades Territoriales, en el ámbito de sus competencias, no es necesaria la intermediación de la AT*” (párrafo 192, DCJA 39/2003)

Por ello, siendo plenamente conscientes de que estamos en un ámbito en el que la coordinación es esencial, tal como lo recordaba el mencionado dictamen 39/2003 de la COJUA, pues en materia de transportes “*se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las Administraciones interesadas*” (párrafo 98), estimamos justificada una opción por la celebración del proyecto de Convenio que se nos traslada.

En cuanto al procedimiento, se constata que el expediente cumple con los trámites preceptivos señalados en el artículo 50 de la Ley 40/2015 para la suscripción de convenios.

Conforme a ello, la memoria justificativa analiza la necesidad y oportunidad (si bien, como hemos señalado, sería deseable una mayor explicación de la opción adoptada), su impacto económico – ha de remarcar que el convenio no tiene incidencia financiera-, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en dicha Ley.

No obstante, como pone de manifiesto el informe jurídico, no se ha incluido en el expediente certificación del acuerdo adoptado en el seno de la Autoridad del Transporte de Euskadi, que resultaría preceptivo de conformidad con el art.5.1.5.f) de la Ley 5/2003, de 15 de diciembre, que atribuye a dicho órgano, entre sus funciones de consulta, la de informar propuestas y acuerdos de colaboración de la Administración General de la CAPV con otras Administraciones, cuando tengan especial relevancia en materia de transportes.

Por otra parte, en lo que se refiere a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la celebración del citado Convenio debe ser autorizada por el Consejo de Gobierno en tanto se celebra con un territorio histórico -artículo 18.e) de la ley 7/1981, de Gobierno- que lo

debe poner en conocimiento del Parlamento Vasco. Asimismo, el Consejo de Gobierno puede facultar a la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial para prestar su consentimiento en nombre del gobierno (Norma 9ª de las "Normas que determinan los Convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y regulan la negociación, tramitación, inscripción, publicación y seguimiento de los mismos, aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996").