



HERRI ADMINISTRAZIO ETA  
JUSTIZIA SAILA

Araubide Juridikoaren Sailburuordetza  
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako  
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA Y JUSTICIA

Viceconsejería de Régimen Jurídico  
*Dirección de Desarrollo Legislativo y  
Control Normativo*

**INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL BORRADOR DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA Y EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ PARA LA REDACCIÓN DE PROYECTOS PARA ADECUAR LA OFERTA DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE VITORIA-GASTEIZ MEDIANTE LA GENERACIÓN DE UN SISTEMA MULTIMODAL INTEGRADO E ÍNTEGRAMENTE ELECTRIFICADO DE MEDIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO Y DE ÚLTIMA MILLA.**

---

22/2016 IL

**I. ANTECEDENTE.**

1. Por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, se solicita 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.
2. Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Administración Pública y Justicia, se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas a dicho Departamento por el artículo 6.1.h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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, así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 13.1 letra c), del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, todo ello en relación con lo previsto en el apartado primero.5, letra b), del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995.
3. Acompañan a la solicitud, que se ha remitido vía TRAMITAGUNE, una Memoria justificativa y económica, Informe jurídico, borrador del Convenio que se pretende suscribir, así como el Borrador de la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno que autorice la suscripción de dicho convenio de cooperación.
4. Se echa en falta el Acta exigida en la Norma 4ª.1.c) de las Aprobadas por el Consejo de Gobierno en su Sesión del día 9 de enero de 1996, y por la que se adopta el texto definitivo del convenio y se establecen las reglas para la coordinación de la comunicación, en su caso, la comunicación a las Cortes generales y el Parlamento y suscripción del convenio.

## II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL BORRADOR DE CONVENIO.

### A) Aspectos Generales:

#### a) Objeto y fundamento de la iniciativa.

5. El Borrador de Acuerdo sometido a informe está estructurado en una parte expositiva en la que se manifiestan las partes que conciertan el Convenio, su capacidad para suscribirlo y las intenciones que lo promueven, y nueve cláusulas en las que se desarrolla sus contenidos obligacionales, vigencia, resolución y sometimiento jurisdiccional de las controversias jurídicas que se puedan derivar.
5. El objeto del Convenio, tal y como se expresa en la Memoria Justificativa y Económica que se acompaña al expediente y así se refleja en su *Acuerdo Primero*, es «*la redacción de un proyecto técnico constructivo del sistema integrado y electrificado de medios de transporte colectivo y de última milla para Vitoria-Gasteiz*».

El *Acuerdo Segundo* especifica más detalladamente tal objeto y, de forma resumida, podemos referir que es el objetivo de las partes signatarias obtener la información técnica necesaria acerca de la viabilidad, desde las perspectivas económica, social y medioambiental, de un nuevo escenario en el servicio de transporte colectivo en Vitoria-Gasteiz, en el que predominen sistemas basados en el modelo eléctrico.

#### b) Marco Competencial.

6. La habilitación competencial de las Administraciones Públicas suscribientes del Convenio de Colaboración, así como el marco legal que da cobertura a la vía convencional elegida, están explicitados en el propio texto y en el informe jurídico departamental, por lo que en tales extremos nos remitimos a su literalidad.

#### c) Naturaleza jurídica.

7. El Convenio de Colaboración constituye un instrumento idóneo de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas, para la consecución de un objetivo común, que tiene la consideración de documento cuasi contractual, en cuanto acuerdo por el que se establecen compromisos y pactos entre partes del que derivan derechos y obligaciones para los entes suscribientes, lo que fundamentaría en principio su examen al amparo de la normativa general en materia de contratación pública, si bien han sido excluidos legalmente de dicho campo.
8. Su regulación básicamente se encuentra en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

9. En este sentido., el TRLCSP deja fuera de su aplicación los convenios de colaboración que:
  - a) «... celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.».[art. 4.1.c)].
10. En cuanto los convenios celebrados entre administraciones públicas, el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, prevé la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la consecución de unos objetivos comunes y siempre y cuando no se amplíe por esta vía la esfera de competencias de los órganos administrativos.
11. Del mismo modo, el art. 9 LRJ-PAC remite a la legislación básica de régimen local la regulación de las relaciones entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las entidades que integran la Administración Local.

Dentro del título V de la Ley 7/1985 (LBRL), el art. 57 se refiere a la suscripción de convenios administrativos como vía para encauzar la cooperación económica, técnica y administrativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con la Administración Local, tanto en lo relativo a los servicios locales, como en asuntos de interés común.
12. En este marco normativo y por lo que se refiere a las Administraciones Públicas signatarias del borrador de Convenio que se informa, la procedencia del empleo del convenio como instrumento para canalizar las relaciones voluntarias de cooperación está plenamente amparado por el ordenamiento jurídico (art. 6 LRJ-PAC y art. 57 de la LBRL).

**d) Tramitación.**

13. El informe jurídico del departamento se valora suficientemente descriptivo del marco jurídico y competencial en que se desarrolla el Convenio.
14. Por su parte, la memoria económica incorpora la explicación de la tramitación presupuestaria que va a exigir la disponibilidad del importe comprometido, pero carece de parámetros que justifiquen la cuantificación que se ha realizado del coste económico de la actuación a realizar, lo que habrá de ser examinado por la Oficina de Control Económico.
15. Tras su elevación y autorización por el Consejo de Gobierno, deberá ser suscrito por las partes y el Acuerdo deberá ser comunicado al Parlamento y publicado por la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento en el Boletín Oficial del País Vasco (Normas 6ª y 12ª de las Aprobadas por el Consejo de Gobierno en su Sesión del día 9 de enero de 1996).
16. Por último y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, una vez firmado el texto, éste deberá ser publicado en “LEGEGUNEA”.
17. Así mismo, ha de traerse a colación que con fecha 2 de octubre de 2016 entrará en vigor la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, siendo de especial

consideración lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava, por los efectos que pudieren derivarse por la necesaria adecuación de los Convenios, como el que ahora se suscribe, a sus prescripciones.

Dicha disposición establece lo siguiente:

*1. Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.*

*No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1. ° para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.*

#### **B) En relación con el contenido.**

18. Las partes signatarias, en el marco de sus respectivas competencias, convienen en la oportunidad de aunar esfuerzos en aras de obtener un resultado de índole técnica en los aspectos y objetivos que hemos indicado para obtener un modelo integrado de desarrollo del transporte colectivo en la ciudad de Vitoria-Gasteiz.
19. Las partes signatarias convienen que sea el Departamento del Gobierno Vasco quien lleve el peso de la gestión de las tareas técnicas que requiera la consecución de los objetivos previstos (sin perjuicio de la colaboración de las otras dos Administraciones), lo que realizará a través del Ente Público ETS, al amparo de la cobertura que le proporciona el art. 5 de la Ley 6/2004, de 21 de mayo de Red Ferroviaria del País Vasco-Euskal Trenbide Sarea. La previsión que se contiene en el acuerdo segundo *in fine* carece de sentido en este planteamiento, pues las acciones que prevé se realizarán conforme determina el acuerdo tercero, es decir a través de ETS, sin perjuicio del control y supervisión a cargo de la Comisión de seguimiento que crea el Acuerdo quinto.
20. En definitiva, ETS será el ente encargado de la elaboración de los estudios y formulación de las alternativas, a quien las partes se encomiendan, previa consignación por las Administraciones signatarias de los créditos presupuestarios necesarios. Por coherencia y sistemática, se sugiere trasladar el plazo que se incorpora en la introducción al Acuerdo segundo al Acuerdo octavo. Se echa en falta la previsión de actuaciones específicas a cargo de las partes signatarias una vez ejecutada por ETS la encomienda otorgada, tales como la entrega de los estudios realizados a las Administraciones competentes a fin de que se adopten las decisiones pertinentes.
21. Resulta preciso manifestar que de la mera lectura del proyecto del Convenio, y de la memoria justificativa (que no hace sino transcribir los mismos párrafos), resultan poco definidos los contornos de la cooperación por la vaguedad y generalidad con que se expone lo que ha de ser el objeto de la actuación a promover, con elementos que no son sino indicadores genéricos de la línea de actuar que ETS habrá de emprender por la encomienda

que el Departamento del Gobierno Vasco le realizará. Pues lo único relevante que se deduce es que como resultado de la cooperación se entregará (lo que tampoco se indica con claridad) a las partes comitentes uno o varios estudios o proyectos técnicos (tampoco queda claro) que vayan desgranando posibles diagnósticos de la situación del transporte público en Vitoria-Gasteiz y vayan ofreciendo diferentes modelos o alternativas dentro de un espectro de posibles ideas, que aunque basadas en el modelo eléctrico, resultan, en la configuración del Acuerdo segundo, excesivamente vagas y amplias, lo que viene a traslucir el otorgamiento a ETS, como ente instrumental del Departamento del Gobierno Vasco, una amplia facultad de decisión (tampoco se ha aportado documento de encomienda) a la hora de orientar las actuaciones a realizar. Y aunque desde el estricto plano de la legalidad tal proceder no contraviene directamente norma legal alguna, sí habrá de ser valorado desde la perspectiva del uso racional de los recursos económicos, máxime cuando el expediente carece de justificación alguna que ampare la cuantificación y dotación de crédito que ni siquiera figura expresamente consignado en los recientemente aprobados presupuestos generales, lo que destaca sin perjuicio de la valoración que en su momento haga la Oficina de Control Económico.

22. En definitiva, más allá de las estrictas pinceladas que contiene el instrumento que se nos somete para de dotarle de unos contornos de cooperación institucional, el Convenio tiene un fundamento claramente financiero, dirigido a liberar a favor del Ente Público Red Ferroviaria del País Vasco-Euskal Trenbide Sarea (ETS), por las Administraciones intervinientes, unos fondos económicos con los que sufragar aquellas actuaciones que se adopten en aras de cumplir el ámbito de lo convenido. Pues bien, esta esencia destaca sobremanera de otros contenidos obligacionales que asumen las partes, fundamentalmente la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en relación con la participación en la redacción técnica de los estudios y proyectos que se revela meramente intencional y que no se concreta en elementos claros y definidos de participación, más allá de su papel en la comisión de seguimiento.

### **III. CONCLUSIÓN.**

No se observan razones de estricta legalidad que impidan la suscripción del Convenio de Colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la redacción de proyectos para adecuar la oferta de transporte público en la ciudad de Vitoria-Gasteiz mediante la generación de un sistema multimodal integrado e íntegramente electrificado de medios de transporte público colectivo y de última milla, sin perjuicio de las observaciones que se contienen en el cuerpo del presente informe.