



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ACUERDO DE LA COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIAS ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO PARA EL 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 DE JULIO, EN RELACIÓN CON LOS TRANSPORTES POR CARRETERA

75/2021 IL - DDLCN

I INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 11.2 c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 7.1 i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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.c) 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 ANTECEDENTES

Por la Dirección de Autogobierno del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno se ha solicitado informe de legalidad respecto al proyecto de Decreto de referencia.

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



A tal efecto, componen el expediente que acompaña a la solicitud, los siguientes documentos:

- Orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición
- Orden de aprobación previa.
- Memoria económica, de 5 de mayo de 2021, de la Directora de Recursos Institucionales.
- Memoria justificativa de la Dirección de Autogobierno.
- Informe del Director de Presupuestos de 25 de mayo de 2021.
- Certificación del Pleno de la Comisión Mixta celebrado el día 10 de mayo de 2021 en la que se adoptó el Acuerdo 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 de julio, en relación con los transportes por carretera.
- Informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación de 14 de junio de 2021.
- Informe de la Dirección de Función Pública de 14 de junio de 2021
- Proyecto de Decreto.

III CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

El proyecto de Decreto tiene como objeto aprobar por el Consejo de Gobierno el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias que finaliza el proceso de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado 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.

Los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que se traspasan estaban adscritos a las siguientes funciones en materia de transporte por carretera realizadas hasta la fecha por la Administración periférica del Estado:

- a) Transportes privados.
- b) Actividades auxiliares y complementarias del transporte.
- c) Arbitraje

- d) Competencia profesional para el transporte y para las actividades complementarias del mismo.

El art. 1 aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 10 de mayo de 2021, sobre 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, en los términos establecidos por el Real Decreto XXXX/2021, de 29 de junio, ordenando la publicación íntegra del citado Real Decreto en el Boletín Oficial del País Vasco como anexo al Decreto. Dicho Real Decreto no ha sido aún aprobado a la hora de emitir este informe.

El art. 2 prevé que las funciones y servicios transferidos queden adscritos al Departamento de Vivienda, Planificación Territorial y Transportes.

La disposición final incorpora la previsión de entrada en vigor.

El proyecto de Decreto incorpora como anexo el Real Decreto de traspaso.

IV TÍTULOS COMPETENCIALES A CONSIDERAR.

Como se traslada en la Orden que da inicio al procedimiento de elaboración del Decreto que se informa Los títulos competenciales afectados por este traspaso son, en el caso del Estado, el art. 150.2 de la Constitución que establece que el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

En el caso de la CAPV, hay que considerar, en primer lugar, la Disposición Adicional primera de la Constitución que prevé la actualización de los derechos históricos forales amparados en la misma, entre los que forman parte el régimen privativo del transporte por carretera y el artículo 10.32 del Estatuto de Gernika que atribuye a la CAPV competencias exclusivas en materia de transportes terrestres, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.20 de la Constitución.

De la misma manera, como explica la memoria elaborada por la Dirección de Autogobierno, por medio de los Reales Decretos 2488/1978, de 25 de agosto y 1446/1981, de 18

de junio, se 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.

Los citados servicios traspasados se concretaban, principalmente, en los servicios públicos regulares de viajeros, mercancías y mixtos y en los servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos, siendo el punto de conexión, a los efectos del ejercicio de las funciones aparejadas a dichos servicios, el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, tras el traspaso a las Diputaciones Forales, el ámbito territorial de cada Territorio Histórico.

Posteriormente, se dictó 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.

La disposición adicional de la citada Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, establece expresamente 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 equipar 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.»

La Diputación Foral de Álava viene desempeñando las funciones que le confirieron sendos Convenios de 9 de marzo de 1950, suscritos entre esa Institución Foral y el entonces

Ministerio de Obras Públicas, el primero, sobre transporte por carretera y, el segundo, sobre coordinación de transportes terrestres.

Ahora bien, previamente, a la suscripción de los convenios de actualización y de equiparación previstos en la disposición adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, el art. 18 de este mismo texto legal determina lo siguiente:

“1. Por la Comisión Mixta de Transferencias se determinarán, en la forma reglamentariamente establecida, los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que han de ponerse a disposición de las respectivas Comunidades Autónomas para el ejercicio de las funciones delegadas, sometiendo la oportuna propuesta a la aprobación del Consejo de Ministros.

2. Los medios personales, presupuestarios y patrimoniales objeto de traspaso, a los que se refiere el punto anterior, serán aquellos correspondientes a la Administración periférica del Estado, que hasta el momento de la delegación estuvieran específicamente destinados a la gestión de los transportes terrestres, debiendo quedar suprimido, mientras dicha delegación se mantenga, cualquier órgano de gestión específica del transporte terrestre que pudiera existir dentro de la Administración periférica del Estado, excepto en su caso, en las provincias fronterizas con Estados extranjeros los necesarios para realizar las funciones administrativas precisas en relación con el transporte internacional”.

En todo caso, dada la naturaleza foral de la materia relativa al transporte por carretera en los términos que se contemplan en la disposición adicional primera de la Constitución, así como en la disposición adicional del Estatuto de Gernika y en el art. 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 efectividad del presente Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración General del Estado – Comunidad Autónoma del País Vasco queda condicionada a la suscripción de los convenios de actualización y equiparación, antes referidos, con anterioridad al 31 de diciembre de 2021.

V. NATURALEZA DEL PROYECTO DE DECRETO Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

El proyecto de Decreto objeto de este informe se limita, como ya hemos señalado, a aprobar el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Como se ha indicado anteriormente, el presente Proyecto de Decreto tiene por objeto la aprobación en Consejo de Gobierno del Acuerdo que adopte la Comisión Mixta de Transferencias.

Los procesos de transferencias, dirigidos a situar en el ámbito de las CCAA (en este caso la CAPV) el ejercicio de las competencias que tiene reconocidas dentro del marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, finalizan con la aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno que valida el previo Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias alcanzado entre las Administraciones intervinientes, que se incorpora al Decreto por medio de anexo.

Trayendo a colación la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de este tipo de acuerdos:

"la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de Autonomía, que actúa ope legis o ipso iuris haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de vacatio en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales (...) y que esa atribución ipso iuris de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato (...) aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos" (SSTC 25, 76, 87, 88 y 113/1983).

"la transferencia de servicios ha de hacerse necesariamente a través de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, puesto que tal es el procedimiento previsto en los Estatutos de Autonomía en aplicación de lo dispuesto en el art. 147.2 d) de la Constitución, que requiere que los Estatutos contengan "las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas". Tales acuerdos se plasman en los correspondientes Decretos y, en consecuencia, no

puede alterarse su contenido mediante una intervención unilateral del legislador estatal. Hay, por así decirlo, una reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida" (STC 86/1989, de 11 de mayo, F. 10, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto).

En definitiva, el Decreto realiza una aprobación *in integrum* del Acuerdo aprobado por la Comisión Mixta de transferencias, pues su misión no es innovar el ordenamiento jurídico. Es por ello que en la medida en que el proyecto de Decreto objeto de este informe sólo puede aprobar el acuerdo sin modificarlo, no puede *stricto sensu* entenderse (como reiteradamente ha mantenido este órgano informante) que los Decretos que aprueban acuerdos de transferencias sean disposiciones de carácter general en el sentido del artículo 3 de la Ley 8/2003, razón por la que carecen de función material alguna tanto la Orden de inicio, y la fase previa de elaboración y aprobación previa (que se sustituyen por la negociación en el seno de la Comisión mixta).

VI CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto entendemos que el proyecto de Decreto ha seguido el procedimiento específico previsto para su tramitación y puede ser elevado a Consejo de Gobierno.

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