



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 JURÍDICO RELATIVO A LA NORMATIVA APLICABLE AL CONSORCIO DE TRANSPORTES DE BIZKAIA Y EN CONSECUENCIA A SU RÉGIMEN DE ADSCRIPCIÓN**

---

66/2015 IL

El Viceconsejero de Transportes del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial solicita Informe jurídico sobre el asunto que figura en el encabezamiento.

El órgano que recaba la opinión de este servicio, precisa ciertas aclaraciones al Informe Jurídico que, sobre idéntica cuestión, emitió esta Viceconsejería de Régimen Jurídico con fecha 30 de octubre de 2014.

El anterior Informe Jurídico fue suscrito por mi querido amigo Jose Francisco Romani Echave-Sustaeta; su posterior fallecimiento impide que las aclaraciones pudiera efectuarlas él mismo.

Lo que contienen estas líneas no puede por tanto tratarse sino de la opinión que este Letrado hubiera deseado someter al contraste con nuestro compañero, por discrepar de las conclusiones que él fundadamente sostuvo.

Las aclaraciones que contiene la petición de la Viceconsejería de Transportes son en esencia las siguientes:

1ª.- ¿Qué ha ocurrido con la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, de creación del Consorcio de Transportes de Bizkaia, tras la entrada en vigor de la modificación operada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con la introducción de una nueva Disposición Adicional vigésima por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local?

2ª.- ¿Cuál es la normativa sobre régimen presupuestario, de control, contable y de personal que resulta aplicable al Consorcio de Transportes de Bizkaia tras la entrada en vigor de la anterior modificación?

3ª.- ¿Qué consecuencias se derivarían de la no adaptación de los Estatutos del Consorcio de Transportes de Bizkaia a la nueva regulación?

No es menester reproducir la cita del panorama legislativo que profundamente se realizó en el informe jurídico precedente.

Sin embargo, a mi juicio, la respuesta a estas preguntas ha de partir de una mención previa a la exposición de motivos de la propia Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que introdujo la modificación en la Ley 30/1992:



*Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.*

Ya se ha dicho que el origen del Consorcio de Transportes de Bizkaia es legal, su Ley de creación.

Así las cosas los objetivos que proclama la Ley 27/2013, que se acaban de reproducir, no parecen de aplicación a una figura cuya propia existencia y especificidad, su régimen legal, es voluntad de la propia Ley.

Resulta útil a los efectos de este informe acudir a la **Sentencia de 28 noviembre 2007 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª)** dictada en el **Recurso de Casación núm. 542/2005**:

## SEGUNDO

*La Sala de instancia desestimó el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto contra la citada resolución al considerar, en síntesis, que el Consorcio solicitante no tenía la condición de "entidad local" destinataria de las subvenciones previstas en el último párrafo de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RCL 1988, 2607 y RCL 1989, 1851), cuyo importe, destinado a subvencionar el servicio de transporte colectivo urbano prestado por Corporaciones Locales, se concretaba en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.*

*Como argumento adicional la Sala expuso en el último fundamento jurídico de su sentencia que "la tesis defendida por la recurrente puede llevar consigo el fraude consistente en la agrupación de diversas entidades locales de menos de cincuenta mil habitantes para superar esa cifra burlando así las previsiones de la Ley. Por último, hay otra razón para desestimar el recurso y es la de que no se ve motivo por el que la Administración del Estado deba subvencionar a una Comunidad Autónoma con plenas competencias en materia de transporte y, por tanto, con obligación de asumir los costes de explotación de sus medios de transporte, con créditos previstos sólo para la Administración Local. **Téngase en cuenta que la Comunidad Autónoma Vasca participa en el Consorcio con un 50% que no es precisamente una cuota testimonial.** Si se reconociera la ayuda solicitada, todas las Comunidades Autónomas podrían participar de una subvención reservada para otras Administraciones".*

## SEXTO

*La premisa de fondo sobre la que se basa el razonamiento de la Sala de instancia, a saber, **la falta de aptitud del Consorcio de Transportes de Vizcaya para ser beneficiario de las subvenciones por no tratarse de una "entidad local", no es jurídicamente correcta**, lo que determinará la estimación del primero, el cuarto y el quinto de los motivos de casación, deducidos todos ellos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional (RCL 1998, 1741).*

Sobre la posibilidad, en abstracto, de que los consorcios como el de autos ostenten la cualidad de "entes locales" esta Sala se ha pronunciado ya en su sentencia de 30 de abril de 1999 (RJ 1999, 4692), oportunamente citada por la recurrente. En el recurso de casación resuelto por dicha sentencia se discutía si un consorcio constituido no sólo por la totalidad de los Concejos de Asturias sino también por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias podía ostentar aquella condición. La respuesta afirmativa de la Sala, tras el análisis de las normas propias reguladoras de aquel consorcio, partió de las siguientes consideraciones:

*"[...] La circunstancia de que /os Consorcios no vengan incluidos como entidades locales en el artículo 3 de la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799 y 1372) no impide la caracterización como ente local del Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias, ya que la enumeración que verifica el apartado segundo de este precepto no tiene carácter exclusivo. Es cierto que el artículo 107.2 del Texto articulado Parcial de la Ley 41/1975 (RCL 1975, 2334 y RCL 1976, 327), de Bases del Estatuto del Régimen Local, aprobado por Decreto 3046/1977, de 6 de octubre (RCL 1977, 2471), atribuía a los Consorcios la condición de entidades locales, y que esta norma no se reitera en el artículo 110.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril [RCL 1986, 1238, 2271 y 3551]). pero ello se debe a que, dada la amplitud de fines que pueden asumir los Consorcios, así como tomando en cuenta que pueden constituirse con Entidades privadas sin ánimo de lucro, posibilidad que no admitía el artículo 107 del Decreto 3046/1977, el Texto Refundido de 1986 no ha querido caracterizar a todos los Consorcios que puedan constituirse al amparo de su artículo 110 como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local, existiendo razones -ya expuestas- para atribuir esta naturaleza al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias".*

**En el caso que nos ocupa la atribución se llevó a cabo directamente por la Ley 44/1975 (RCL 1975, 2618 y RCL 1976, 773), de creación del Consorcio, Ley que la Sala de instancia infringe, tal como se denuncia en el primer y en el quinto motivo, al inaplicar su artículo 1.1, pues éste inequívocamente otorga al Consorcio de Transportes de Vizcaya la naturaleza de ente local con personalidad jurídica propia e independiente de los entes consorciados. Tanto por virtud de dicho**



precepto como por la aplicación subsidiaria de las normas generales de régimen local en la materia (normas a las que se remite el artículo 2.1 de la Ley y cuya vulneración se planteó en el tercer motivo casacional) es innegable que el referido Consorcio, sean cuales sean sus integrantes, viene configurado como una persona jurídica perteneciente a la categoría genérica de "otras entidades locales" distintas del municipio y de la provincia pero que comparten con éstas su naturaleza "local".

*La sentencia de instancia rechaza que el Consorcio tenga dicha cualidad y, por consiguiente, que pueda recibir las subvenciones al transporte colectivo urbano previstas en la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre (RCL 1988, 2607 y RCL 1989, 1851), de Haciendas Locales (y concretadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado 65/1997 [RCL 1997, 3105 y RCL 1998, 1635] y 49/1998 [RCL 1998, 3062 y RCL 1999, 717]) en favor de aquellas Entidades locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano. Para llegar a esta conclusión se centra en la equiparación entidad local-entidad de carácter territorial como si aquella se tratase de una categoría jurídica única en cuyos contornos no serían susceptibles de integrarse los consorcios como el de autos.*

*La tesis de la Sala de instancia no resulta aceptable, decimos, en primer lugar porque la propia Ley de constitución del Consorcio la rechaza de modo expreso. En segundo lugar, porque **entre la diversidad de "entes" sujetos al régimen local se encuentran, junto a las entidades de inequívoca base territorial, otras caracterizadas por su componente asociativo o colaborativo (como pueden ser, entre otras, las mancomunidades de municipios para la ejecución en común de obras y servicios) que no por ello dejan de ostentar automáticamente la naturaleza de entidades locales.***

*Y en tercer y último lugar, porque las subvenciones previstas en la disposición adicional/decimoquinta de la Ley 39/1988 (cuya errónea interpretación se denuncia en el cuarto motivo casacional) se atribuyen a las "entidades locales" que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano "cualquiera que sea su forma de gestión", esto es, al margen de que dicho servicio se preste directamente por la entidad local o por conducto o mediación de un ente consorcial como el de autos.*

*Los destinatarios finales de la subvención son, pues, formalmente los entes locales que, contando con una población determinada (en este caso no discutida), prestan el servicio de transporte público urbano. Que lo hagan bajo una fórmula mancomunada, consorcial o de manera directa resulta indiferente, en la dinámica de la Ley 39/1988 y de las Leyes de Presupuestos que la complementan, puesto que la forma de gestión del servicio no es determinante del derecho a la subvención que pueda corresponder a las entidades locales obligadas a prestarlo.*

*La subvención beneficia, en realidad y materialmente, a los usuarios de los transportes públicos de los grandes municipios españoles, entre los que se encuentra Bilbao, usuarios que de otro modo se verían obligados a pagar por su utilización unas tarifas o precios más elevados. Desde esta perspectiva resultaría poco comprensible que los habitantes de uno de aquellos municipios se vieran privados de esta subvención sólo por el hecho de que la Corporación Municipal preste el servicio de*



*transporte mediante una fórmula consorcial en la que participan otras y tal fórmula viene, a su vez, aconsejada por el hecho de la continuidad geográfica entre todas ellas, en circunstancias similares a las de las aglomeraciones urbanas cuyas características demográficas, sociales y económicas justifican la creación de las áreas metropolitanas o figuras similares.*

*Prueba adicional de que las tan citadas subvenciones no excluyen, en principio, a este género de "entidades locales" de naturaleza supramunicipal es que las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (en concreto, por lo que a este pleito se refiere, las Leyes 65/1997 y 49/1998 antes citadas) han debido referirse de modo expreso a algunas de ellas para negarles su condición de beneficiarias. El legislador no tendría necesidad de excluir, como hizo nominalmente, a las entidades integrantes del Área Metropolitana de Madrid o de la extinguida Corporación Metropolitana de Barcelona si estas singulares "entidades locales" fuesen, de suyo y en principio, incompatibles con la condición de beneficiarias de las ayudas objeto de análisis.*

*Tampoco existe inconveniente para que -en contra de lo sostenido por la Sala de instancia al aludir a un posible fraude de ley- se reconozca el derecho a la subvención a las "entidades locales" de naturaleza colaborativa que puedan constituir una pluralidad de municipios contiguos, cada uno de ellos de dimensiones demográficas inferiores a los cincuenta mil habitantes pero cuyas necesidades de transporte público hagan precisa su coordinación y gestión unificada. Cuando las necesidades de transporte colectivo comunes a los municipios que integren, en realidad, una misma aglomeración urbana puedan ser mejor cubiertas a través de una "entidad local" bajo forma personificada y la Ley así lo determine, la "entidad local" resultante será acreedora a la subvención por este concepto en los mismos términos que los municipios que de suyo tengan más de 50.000 (o 20.000, si se dan las circunstancias antes expuestas) habitantes. Concorre en este caso la misma identidad de razón para tratar una situación que la otra, y los términos de la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/1988 no lo impiden, como tampoco impiden que en este género de "entidades locales" consorciadas intervengan, además, otras Administraciones.*

*Cuestión distinta (sobre la que volveremos después) es que la subvención objeto de litigio, reconocida tanto a los municipios "ordinarios" como a determinadas entidades supramunicipales en las que varios municipios se integran, resulte incompatible con la percepción simultánea, por parte de los mismos entes beneficiarios o de los municipios en ellos integrados, de otras ayudas públicas procedentes del Estado que tengan idéntica finalidad de sufragar los déficits de explotación de los transportes colectivos urbanos. Los problemas que plantea esta dualidad de fuentes de financiación serán abordados acto seguido.*

**Cuanto acabo de decir y con igual intensidad, se recoge nuevamente en la Sentencia de 22 septiembre 2011 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), dictada en el Recurso de Casación núm. 282/2010:**

*Más recientemente, la Sección Tercera de esta Sala dictó Sentencia, de fecha 28 de noviembre de 2007, resolviendo el recurso de casación interpuesto contra la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo*



deducido contra resolución de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales, del Ministerio de Economía y Hacienda, que había denegado al Consorcio de Transportes de Vizcaya, la subvención solicitada por éste, que entendía que, en cuanto entidad local que tiene encomendada por la Ley la gestión del servicio público del ferrocarril metropolitano de Bilbao en el territorio de los diez Ayuntamientos integrados en el mismo, le correspondía percibir las subvenciones al transporte colectivo urbano previstas en la Disposición Adicional 15ª de la Ley 39/1988 (RCL 1988, 2607) de Haciendas Locales.

La Sala de instancia había confirmado el criterio de la Administración, por no considerar al Consorcio entidad local. En cambio, la Sentencia de la Sección Tercera de esta Sala estimó el recurso de casación, pero sobre la base de los siguientes argumentos:

1º) La Exposición de Motivos de la Ley 44/1975, de 30 de diciembre (RCL 1975, 2618) reseñó a la "novedosa creación de un Ente público titular de competencias en materia de transportes, que adopta la fórmula de Consorcio, integrándose de una parte por los Ministerios de Hacienda y Obras Públicas, en representación de la Administración del Estado, y de otra, por las Entidades Locales con competencia e interés directo en la materia, tales como la "Corporación Administrativa del Gran Bilbao", la Diputación Provincial de Vizcaya, el Ayuntamiento de Bilbao y todos los importantes municipios afectados por la red de transportes que se pretende organizar [...]".

2º) El artículo 1 de la Ley dispone que "se crea el Consorcio de Transportes de Vizcaya, con naturaleza de ente local, con personalidad jurídica propia e independiente de la de los entes consorciados".

3º) El artículo 5 de la Ley señala que, "la gestión del ferrocarril metropolitano de Bilbao se llevará a cabo a través de una Sociedad Anónima a constituir por el Consorcio, a la que no serán de aplicación los artículos ciento once de la Ley de Sociedades Anónimas (RCL 1989, 2737 y RCL 1990, 206) y ciento ochenta y cinco del Código de Comercio (LEG 1885, 21). El Consorcio será propietario exclusivo del capital de la Empresa. En el apartado dos de este mismo artículo se establece que dicha Sociedad hará frente a la explotación del servicio. Los beneficios o el déficit que, en su caso, produzca la explotación se repartirán entre los entes que integran el Consorcio, en la misma proporción prevista en el artículo cuarto, dos, para financiar la construcción del ferrocarril metropolitano. En consecuencia, corresponderá al Estado el cincuenta por ciento del déficit o beneficio, a la Diputación provincial el veinticinco por ciento de uno y otro concepto y a los Ayuntamientos integrados en el Consorcio el restante veinticinco por ciento, con la misma distribución entre estos últimos que la que se determine para la financiación de las obras de construcción del ferrocarril metropolitano".

En virtud del Real Decreto 2488/1978 (artículo 17) se transfirieron "de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco las competencias reguladas en la Ley de 30 de diciembre de 1975, que creó el Consorcio de Transportes de Vizcaya y sus disposiciones de desarrollo".



4º) *En la Sentencia de la Sala de 30 de abril de 1999 se había atribuido el carácter de entidad local al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil del Principado de Asturias, por la razón que en ella se indicaba, pero que "en el caso que nos ocupa la atribución se llevó a cabo directamente por la Ley 44/1975, de creación del Consorcio, Ley que la Sala de instancia infringe, tal como se denuncia en el primer y en el quinto motivo, al inaplicar su artículo 1.1, pues éste inequívocamente otorga al Consorcio de Transportes de Vizcaya la naturaleza de ente local con personalidad jurídica propia e independiente de los entes consorciados. Tanto por virtud de dicho precepto como por la aplicación subsidiaria de las normas generales de régimen local en la materia (normas a las que se remite el artículo 2.1 de la Ley 44/1975 y cuya vulneración se planteó en el tercer motivo casacional) es innegable que el referido Consorcio, sean cuales sean sus integrantes, viene configurado como una persona jurídica perteneciente a la categoría genérica de "otras entidades locales" distintas del municipio y de la provincia pero que comparten con éstas su naturaleza "local".*

De lo dicho hasta ahora se deduce claramente que esta Sala no ha reconocido a los Consorcios el carácter de entidades locales con carácter general, sino solo cuando así se dispone por ley o cuando están constituidos exclusivamente por entidades locales.

Tan categóricas afirmaciones conducen a este Letrado a considerar que las previsiones contenidas en la nueva Disposición Adicional Vigésima de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no resultan de aplicación al Consorcio de Transportes de Bizkaia.

La naturaleza jurídica propia y específica del Consorcio le viene dada por su Ley de creación, también el régimen jurídico aplicable a los diversos aspectos de su actividad.

La naturaleza de entidad local que confirió al Consorcio de Transportes su Ley de creación, no posibilita una interpretación que, en virtud de todos o algunos de los criterios de adscripción que configura el apartado 2 de la Disposición Adicional Vigésima, adscriba a este a la Administración General de la Comunidad Autónoma.

La encomienda que efectúa el apartado uno de la Disposición Adicional Vigésima de la Ley 30/1992 a los estatutos de cada consorcio al objeto de determinar su régimen orgánico, funcional y financiero no es procedente para una entidad como el Consorcio de Transportes de Bizkaia cuyos perfiles están definidos en su normativa, Ley y Reglamento, de aplicación.

A juicio de este Letrado, y al objeto de efectuar un cierre precautorio de este Informe, aun en el supuesto de que se entendiera que el Consorcio de Transportes de Bizkaia resulta afectado por la tantas veces repetida Disposición Adicional Vigésima, tampoco los criterios que proporciona su segundo apartado determinan la adscripción a esta Administración General: no ostenta una mayoría, en el sentido de más de la mitad, en términos

cuantitativos en el patrimonio del Consorcio, ni su poder de decisión en la adopción de los acuerdos del mismo, directo o indirecto a través de la facultad de designación de la mayoría de los miembros de sus órganos de gobierno o ejecutivo, es tampoco de ese carácter<sup>1</sup>.

Cuanto antecede me lleva a afirmar que no es necesario responder expresamente a las cuestiones enunciadas.

Este es mi informe, que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

---

1

[http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/sector\\_publico\\_cae\\_2013/es\\_def/adjuntos/tranportes%20bizkaia%202012.pdf](http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/sector_publico_cae_2013/es_def/adjuntos/tranportes%20bizkaia%202012.pdf)