



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA PROPUESTA DE ACUERDO DE CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE AUTORIZA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y EL CONSORCIO DE TRANSPORTES DE BIZKAIA PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA INTEROPERABILIDAD DE LAS TARJETAS DE TRANSPORTE BARIK-MUGI EN AUTOBUSES Y OTROS MODOS DE TRANSPORTE POR CABLE, ASÍ COMO EN EL PUENTE BIZKAIA Y LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE MARÍTIMOS (BOTES DE PASAJE), Y MEDIANTE EL CUAL SE INSTRUMENTALIZA UNA SUBVENCIÓN DIRECTA A FAVOR DEL CONSORCIO.

37/2024 IL – DDLCN

Exp. Tramitagune: EXP. NBNC_CCO_814/24_08

I. ANTECEDENTES

Por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se solicita informe de legalidad en relación a la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Consorcio de Transportes de Bizkaia para la implantación de la interoperabilidad de las tarjetas de transporte Barik-Mugi en autobuses y otros modos de transporte por cable, así como en el puente Bizkaia y los servicios de transporte marítimos (botes de pasaje), y mediante el cual se instrumentaliza una subvención directa a favor del Consorcio.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Memoria elaborada por el Director Gerente del Consorcio de Transportes de Bizkaia.
- ✓ Certificado positivo del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación de Bizkaia en relación con el Consorcio de Transportes de Bizkaia.
- ✓ Certificado de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social en relación con el Consorcio de Transportes de Bizkaia.
- ✓ Memoria económica-justificativa.
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.
- ✓ Borrador del Convenio.
- ✓ Informe jurídico.
- ✓ Carátula dirigida a la Oficina de Control Económico.
- ✓ Observaciones a la devolución del expediente por parte de la Oficina de Control Económico por parte de la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.



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 y en el artículo 7.1.c), 9 y 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en 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; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por 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. CONTROL DE LEGALIDAD

1.- Objeto.

El Convenio que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Consorcio de Transportes de Bizkaia tiene por objeto la implantación de la interoperabilidad de las tarjetas de transporte Barik-Mugi en autobuses y otros modos de transporte por cable, así como en el puente Bizkaia y los servicios de transporte marítimos (botes de pasaje).

Dicho Convenio ampara una subvención directa al Consorcio, por un importe máximo de 151.000 euros (sin IVA) para 2024.

Su finalidad es lograr uno de los objetivos prioritarios para la XII Legislatura en materia de política de transportes de personas y mercancías, como es la implantación de la interoperabilidad de los títulos de transporte válidos en la CAPV en todos los sistemas de transporte del territorio vasco, así como en un soporte más desarrollado tecnológicamente, en aras a contribuir a la movilidad de las personas ciudadanas de la CAPV y a promocionar el uso del transporte público.

Por parte de la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se considera que el presente informe de legalidad resulta innecesario a la vista de dos cuestiones:

(i) por un lado, la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de Movilidad Sostenible de Euskadi (BOPV nº 224, de 23 de noviembre de 2023) cuya disposición adicional segunda (“Interoperabilidad de los títulos de transporte público”) dispone que en el plazo máximo de dos años, los títulos de transporte público no ocasionales existentes a la entrada en vigor de la presente ley, deberán ser plenamente interoperables en todos los modos de transporte de la CAPV, por lo que podría entenderse que el informe de legalidad no es necesario en virtud del artículo 13.4 del Decreto 144/2017 por el que se exceptúa la preceptividad del informe cuando se derive de una disposición de carácter general que ha sido

sometida a dictamen. No obstante, dicho precepto es genérico y no establece de qué modo debe procederse para la consecución de tal interoperabilidad.

(ii) por otro lado, en el artículo 13.5 del Decreto 144/2017 se exceptúa la preceptividad del informe de legalidad en el caso de reproducción de convenios anteriores sobre los que ya se haya emitido informe y en este caso ya se informó sobre un expediente similar (NBNC_CCO_2228/22_08). No obstante, es cierto que algunas cuestiones que no son idénticas –tarjeta MUGI y no BAT, plazo de vigencia, mención expresa al Puente de Bizkaia y a los servicios de transporte marítimos (botes de pasaje) de Bizkaia o la cuantía de la subvención directa a otorgar- y, sobre todo que, con posterioridad a dicho informe, se ha aprobado la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones, a la que en el anterior convenio no se podía hacer referencia.

Es por ello que ante las discrepancias interpretativas que a tal efecto pueden suscitarse en torno a la preceptividad del informe de legalidad, y en aras a garantizar la correcta tramitación del convenio y no retrasar su puesta en marcha, se procede a emitir el presente informe.

2.- Cobertura competencial.

En cuanto a la competencia de las partes para suscribir el Convenio, con el fin de evitar reiteraciones nos remitimos a lo dicho por el informe jurídico cuyos razonamientos compartimos.

3.- Naturaleza jurídica del convenio.

La colaboración entre las partes suscriptoras adopta la forma de convenio de colaboración de los regulados en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, precepto este último que establece que “*son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común*”.

Así, conforme al artículo 47.2.a) de la Ley 40/2015 son convenios interadministrativos los firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Precisamente el artículo 48.1 de la Ley 40/2015 antes citada señala que 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, señalando el punto 3 del citado artículo 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.

Por su parte, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco establece en su artículo 54: *“A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, son Convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.*

En este caso el Convenio interadministrativo se suscribe entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Consorcio de Transportes de Bizkaia.

El propio proyecto de Convenio, se presenta como un convenio de naturaleza jurídico-administrativa (cláusula sexta).

La figura del convenio de colaboración encuentra su utilidad en cuanto que, a través de él, las partes intervinientes modulan el ejercicio de sus respectivas competencias interactuándolo en aras a obtener la ventaja que para el logro de los fines de interés público supone el esfuerzo compartido.

Y así ocurre en el presente caso en el que se suscribe el Convenio con el fin de que quede implantada la interoperabilidad de los títulos de transporte válidos en la CAPV en todos los sistemas de transporte del territorio vasco, así como en un soporte más desarrollado tecnológicamente, en aras a contribuir a la movilidad de los ciudadanos de la CAPV y a promocionar el uso del transporte público.

Para ello, el convenio ampara una subvención directa a favor del Consorcio. Es decir, a pesar de que los convenios no sean propiamente una modalidad de concesión de ayudas y subvenciones, sí que los convenios son una forma de instrumentarlas.

Ese tipo de convenios pertenecen a la subcategoría del convenio subvencional, es decir, a los convenios cuyo objetivo es regular las relaciones entre el órgano financiador -que conceden una subvención de carácter directo- y la destinataria de la subvención, facilitando su gestión y su destino al cumplimiento de la finalidad a que va dirigida.

Esa posibilidad se contempla en la letra e) del apartado segundo de la Circular nº 6/99 de la Oficina de Control Económico en la que se prevé expresamente la posibilidad de la suscripción de un concierto o convenio que instrumente la subvención y en la propia Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones en su artículo 29.3.f).

También se refiere a este tipo de convenios el artículo 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

4.- Trámites del proyecto de Convenio.

El artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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”.

Se han incluido en el expediente dichos documentos, así como los exigidos en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Asimismo, y conforme a lo expuesto en el informe jurídico, este expediente deberá ser objeto de control económico-fiscal por parte de la Oficina de Control Económico a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 y siguientes del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, conforme al cual, la fiscalización de la actividad económica de la Administración General a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones que le sean aplicables, se articulará mediante el control económico-fiscal, el cual, entre otras, comprenderá la fiscalización previa de las propuestas de acuerdo de contenido económico directo o indirecto cuya autorización y aprobación compete al Consejo de Gobierno o cuyo conocimiento le corresponda, como sucede en el presente caso.

En relación al momento de suscripción del convenio, conforme al artículo 63.1.c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, podrá ser firmado una vez se haya completado su tramitación y haya sido aprobado por el Consejo de Gobierno al tratarse de un Convenio que requiere de su aprobación previa.

5.- Análisis del contenido del Convenio.

Antes de comenzar con el análisis material del contenido del Convenio, debe advertirse que la tramitación ante el Consejo de Gobierno de los convenios que deban ser previamente aprobados, como es el caso, debe ser realizada en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, según se desprende del artículo 57 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Sin embargo, no se ha remitido versión en euskera del Convenio que se informa.

Por otro lado, el Convenio que informamos consta de una parte de “reunidos” y “exponen”, así como de 10 cláusulas.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del instrumento informado, debe recordarse el artículo 49 de la LRJSP, que regula el contenido mínimo de los

convenios. Según esta disposición, el contenido esencial deberá 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”.*

Por su parte la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en su artículo 33.4 regula un nuevo aspecto sobre el contenido de los convenios, relativo a la necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.

En el presente caso, el Convenio incluye:

- Los sujetos firmantes y su capacidad jurídica, así como la competencia con la que actúan los firmantes, se definen en la parte “se reúnen” y “exponen” del Convenio.
- En el apartado de “exponen” se indican los motivos por los que se considera necesaria la suscripción del Convenio.
- El objeto del convenio queda fijado en la cláusula primera.
- Los compromisos y obligaciones de las partes se recogen de la cláusula segunda y tercera y, por su parte, la cláusula cuarta determina el destino y pago de la ayuda.

En estas cláusulas se contienen los elementos legalmente exigibles a las subvenciones directas a las que se refiere el apartado 1 y 3 del artículo 29 de la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones.

Se cumple también con lo establecido en el artículo 48.7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- El carácter administrativo del Convenio se establece en la cláusula sexta.
- El régimen de modificación del Convenio se establece en la cláusula octava del Convenio.
- El plazo de vigencia del Convenio se indica en la cláusula séptima del Convenio y en ella se establece que será de un año y prorrogable por acuerdo expreso por igual periodo, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 40/2015.

Sin embargo, en el apartado tercero de la cláusula segunda se establece que las actuaciones que motivan la celebración del convenio deberán finalizar antes del 31 de diciembre de 2024, por lo que el plazo de vigencia sería inferior al año.

Por otro lado, habría de aclararse si, independientemente de su vigencia, la subvención que se aprueba al amparo de dicho convenio es para el periodo citado y si el coste efectivo final de las actuaciones podría conllevar posterior nueva financiación por parte del GV.

Más, si cabe, atendiendo a que en la cláusula tercera se hace referencia a la cantidad a subvencionar *“para el año 2024”* y que en la cláusula cuarta del Convenio, relativa al destino y pago de la ayuda, se establece que se trata de una ayuda *“coyuntural”*, lo que induce a pensar que podrían existir nuevas y futuras aportaciones por el mismo ente financiador y para el mismo fin.

- Las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento no se recogen en el Convenio, toda vez que únicamente se establecen las causas de resolución en la cláusula novena y que, como consecuencia de dicha resolución, las partes determinarán las condiciones para la finalización y pago de las actividades que se hallen en ejecución, por lo que procede completar este extremo.

En concreto, desde el momento en que se suscribe el presente Convenio para desarrollar los compromisos, las partes quedan obligadas a cumplir con lo en él dispuesto respecto a la forma de ejecutar los mismos, debiendo en todo caso incluir las consecuencias en caso de incumplimiento conforme al artículo 49.e) de la Ley 40/2015.

- Los mecanismos de vigilancia y seguimiento del acuerdo, están recogidos en la cláusula quinta del Convenio, y el régimen jurídico en la cláusula décima. Si bien, respecto a esta última cláusula, se entiende que la jurisdicción competente no es una cuestión sobre la que puedan disponer las partes, por lo que se aconseja la supresión de ese último inciso, que puede hacer creer que el sometimiento al orden jurisdiccional contencioso-administrativo se deriva del acuerdo entre los firmantes.

Sobre la necesidad de que el Convenio recoja la posibilidad de una organización personificada para su gestión, puede considerarse que en este caso ya se prevé la constitución de una Comisión de Seguimiento en la cláusula quinta del Convenio y ésta pudiera calificarse como una especie de organización personificada a los efectos de la Ley del Sector Público Vasco.

En consecuencia, el contenido del Convenio cumple con lo exigido en la normativa, sin perjuicio de lo indicado.

6.- Análisis del contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

En la cláusula primera de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno se acuerda la concesión de la subvención directa de 151.000€ al Consorcio de Transportes de Bizkaia.

Respecto a la concesión de la subvención directa, traemos a colación lo previsto en el artículo 10.2 de la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones relativo a los *“Órganos competentes para la concesión de subvenciones”*, en el que se determina que *“2. La concesión directa de las subvenciones será competencia del Gobierno, a propuesta del consejero o la consejera del departamento interesado”*.

En ese mismo sentido el artículo 29.2 de dicha Ley, relativo a la *“Concesión directa”* establece que *“2. La concesión directa de las subvenciones será competencia del Gobierno, a propuesta del consejero o la consejera del departamento interesado o del departamento al que estén adscritas las entidades a las que se refieren los apartados b) y c) del artículo 2.1 de esta ley”*.

Por ello, se entiende correcto que, además de la autorización para la suscripción del convenio, la propuesta de acuerdo establezca en su cláusula primera la aprobación de la concesión de una subvención directa al Consorcio de Transportes de Bizkaia por un importe máximo de 151.000 euros, procediendo aclarar que dicha cantidad no incluye el IVA.

En todo caso, dado que la concesión de dicha subvención directa se va a materializar mediante la suscripción del convenio, la previsión de que se va a instrumentar mediante un convenio debe estar contenida en el acto de concesión de la subvención.

En concreto, en el artículo 29.3.f) de la Ley 20/2023 se establece, entre otros, la necesidad de que los acuerdos de concesión directa de subvenciones contengan como mínimo la *“f) Previsión y autorización, en su caso, de la suscripción de un convenio que instrumente la subvención”*.

En este mismo sentido se establece en la Circular nº 6/99 de la Oficina de Control Económico, actualmente en vigor en las cuestiones que no están en contradicción con lo establecido en la referida Ley, en cuya letra e) del apartado segundo, se establece que deberá incluirse la *“Previsión y autorización, en su caso, de la suscripción de un concierto o convenio que instrumente la subvención”*.

Por lo tanto, si bien se autoriza la suscripción del convenio mediante la cláusula segunda de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno, se considera conveniente añadir de forma expresa en la cláusula primera que la subvención directa se instrumentalizará a través del convenio.

Respecto al carácter excepcional de este tipo de subvenciones directas, el artículo 29.2 de la Ley 20/2023 establece que *“Estas subvenciones de concesión directa tendrán carácter excepcional, y deberán acreditarse mediante justificación razonada y memoria documental las razones de interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen, así como la imposibilidad de su convocatoria pública. Estas subvenciones se publicarán en el «Boletín Oficial del País Vasco» con indicación de su importe, objeto y personas beneficiarias y se comunicarán semestralmente a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco”*.

De la misma manera, se reitera el carácter excepcional en el artículo 19.5.b) de dicha Ley cuando establece que *“b) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten mediante justificación razonada y memoria documental las razones de interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen, así como la imposibilidad de efectuar una convocatoria pública para su concesión”* y la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su art. 22.2.c), *“cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”*.

En el asunto informado, nos remitimos al expediente para entender que existen razones de interés general que justifican la excepcionalidad en el uso de la subvención directa.

Por otro lado, el otorgamiento de esta subvención no ha sido recogida de forma previa en el Plan Estratégico de Subvenciones (2021-2024), aprobado por Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de 2 de junio de 2021, tal y como exige el artículo 6.1 de la 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones. No obstante, se justifica su cumplimiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.2 de la misma norma, debido a que dicha actuación se puede incardinar dentro del citado Plan Estratégico en el Eje: Impulsar una movilidad sostenible y segura y, más concretamente, el Objetivo: Impulsar un territorio socialmente cohesionado, equilibrado y sostenible mediante el desarrollo de políticas de movilidad sostenible. Además, es objeto de mención expresa en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 2024.

Por último, y dejando al margen el contenido subvencional, con arreglo al artículo 62 del referido Decreto 144/2017, la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.

En este sentido se ha incorporado al expediente borrador de propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno relativa a la aprobación del Convenio, en la que se recoge la aprobación del convenio y la autorización expresa al Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, para suscribir el mismo, así como su publicación de conformidad con lo establecido en el artículo 65.2 del mismo Decreto 144/2017.

Por último, indicar que debe incluirse la versión en euskera la propuesta de acuerdo, conforme al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.

III. CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta de Convenio, al considerar que se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación.

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

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.