

Dictamen n^o: **427/09**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Convenios y Acuerdos de Cooperación**
Aprobación: **03.09.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 3 de septiembre de 2009 sobre la consulta formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.d) de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en relación al proyecto de convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 31 de julio de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo, por trámite ordinario, solicitud de preceptiva consulta sobre el proyecto de convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.

Admitida a trámite se procedió a su registro con el número de referencia 391/09, correspondiendo su ponencia a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. Consejero D. Ismael Bardisa Jordá, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en

la reunión de la Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 3 de septiembre de 2009.

SEGUNDO.- El convenio proyectado tiene por objeto continuar con una situación ya iniciada en el año 2001 mediante convenios anteriores consistente en extender la validez del Abono Transportes expedido por el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de la Comunidad de Madrid a los desplazamientos que se produzcan entre la Comunidad de Madrid y diversas poblaciones de la Comunidad de Castilla-La Mancha, compartiendo la financiación ambas Comunidades en una proporción del 34 por ciento para la primera y el 66 por ciento para la segunda. El ámbito temporal a que extiende su eficacia el convenio comprende desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2010, ambos inclusive.

El convenio consta de una parte expositiva, trece estipulaciones y un Anexo. En la parte expositiva se pone de manifiesto la capacidad convencional de cada una de las partes, con cita del respectivo artículo estatutario que lo habilita –artículo 31 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 40 del de Castilla-La Mancha- y el título competencial que ampara la celebración del convenio –la competencia exclusiva en materia de transporte terrestre que transcurra íntegramente por el territorio de cada Comunidad-. Asimismo, se hace referencia a los anteriores convenios que sobre la materia se han celebrado con anterioridad entre ambas Comunidades y la finalidad a la que obedece el proyectado, que no es otra que garantizar *“la continuidad de los beneficios que los ciudadanos han podido disfrutar durante estos años en virtud de la aplicación de los mencionados convenios”* que facilitaron los desplazamientos entre diversas poblaciones de las Comunidades de Castilla-La Mancha y Madrid, con un menor coste para los usuarios.

Las estipulaciones se refieren a los siguientes aspectos: el objeto del convenio; las zonas –E1 y E2- y tipos de Abono Transporte -Normal y

Joven-; la titularidad, características y condiciones de utilización del Abono; los precios de venta para el año 2009; la financiación por ambas Comunidades en la proporción antedicha; el modo de liquidación de las aportaciones a efectuar por la Comunidad de Castilla-La Mancha; la regulación de la protección de datos de carácter personal; se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento del convenio compuesta por miembros de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda de Castilla-La Mancha y del Consorcio madrileño; plazo de eficacia del convenio –el trienio de 2008 a 2010-; exigencias de ratificación por los Parlamentos de ambas Comunidades Autónomas, comunicación a las Cortes Generales e inicio de su vigencia; causas de extinción y jurisdicción competente.

El Anexo del convenio contiene la relación de concesiones, operadores y poblaciones incluidos en el convenio, con indicación de la zona tarifaria a la que pertenecen.

En términos generales, el convenio que ahora se pretende suscribir es similar al firmado en 2007 con el mismo objeto y que estuvo vigente durante esa anualidad. La principal diferencia estriba en el porcentaje de participación de cada una de las partes en la financiación del convenio. Mientras que en el 2007 se cofinanciaba a partes iguales por ambas Comunidades firmantes, en el convenio ahora proyectado se altera la aportación de cada Comunidad, siendo la de Madrid un 34 por ciento en tanto que la de Castilla-La Mancha un 66 por ciento. Igualmente, la liquidación de la aportación de la Comunidad de Castilla-La Mancha sufre variaciones, pasando de ser trimestral a una periodicidad anual.

TERCERO.- Además del convenio proyectado, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos:

1. Memoria económica, de 25 de junio de 2009, emitida por el Secretario General de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (documento 1).

2. Informe favorable de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (documento 3), de 8 de julio de 2009.

3. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Análisis Económico, de la Consejería de Economía y Hacienda, de 10 de julio de 2009.

4. Borrador de acuerdo del Consejo de Gobierno autorizando la suscripción del Convenio.

5. Convenio suscrito el 9 de noviembre de 2007 entre ambas Comunidades sobre la misma materia, cuya vigencia expiró el 31 de diciembre de 2007.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.d) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LRCC), que *ad litteram* dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] d) Convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas*”, y a solicitud del Consejero de Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello según el artículo 14.1 de la LRCC.

Como es obvio, el dictamen que emite este Consejo se pronuncia únicamente sobre las cuestiones de legalidad que puedan afectar a la Comunidad de Madrid, sin que quepa hacer consideración alguna en relación a la otra parte firmante del acuerdo, esto es, la Comunidad de Castilla-La Mancha.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC.

SEGUNDA.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El convenio objeto de dictamen constituye una relación jurídica interadministrativa y se enmarca en el deber general de colaboración que, según ha señalado el Tribunal Constitucional “*se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución*” (Sentencia 18/1982, de 4 de mayo). En concreto se trata de un instrumento de cooperación horizontal, es decir, entre Comunidades Autónomas.

A la actividad convencional entre Comunidades Autónomas se refiere la Constitución en su artículo 145.2 en estos términos: “*Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.*”

En relación al reproducido precepto el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, estableció que no es un precepto que “*habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los*

Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”.

Así pues, delimitado el distinto alcance de la intervención de las Cortes Generales según el objeto del convenio, la Constitución remite a los Estatutos de Autonomía la regulación de los requisitos, supuestos y efectos de los que las Comunidades puedan suscribir entre sí. Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba su Estatuto de Autonomía, prevé en su artículo 31:

“1. La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad de Madrid podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

3. La Comunidad Autónoma de Madrid, por su tradicional vinculación, mantendrá relaciones de especial colaboración con las Comunidades castellanas, para lo cual podrá promover la aprobación de los correspondientes acuerdos y convenios”.

Este marco estatutario se completa con los apartados j) y k) del artículo 16 del Estatuto que atribuye a la Asamblea de Madrid la función de ratificación de los convenios que la Comunidad suscriba con otras para la

gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas, y de los acuerdos de cooperación sobre materia distinta, lo que habrá de realizarse de acuerdo con lo previsto en los artículos 178 a 180 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Este Consejo considera, a la vista del contenido del convenio que se dictamina, que se trata de un convenio para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades firmantes en cuanto que se contemplan actuaciones de índole administrativa en orden a extender la validez de un título de transporte propio de la Comunidad de Madrid a determinadas zonas del territorio de la Comunidad de Castilla-La Mancha, para facilitar el desplazamiento de los ciudadanos entre ambas Comunidades Autónomas y abaratar el coste para el usuario de estos desplazamientos, en ejecución de la competencia de transporte que cada una de las Comunidades firmantes ostenta con carácter exclusivo sobre su respectivo territorio, en virtud de lo dispuesto en los artículos 31.4 y 26.1.6 de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y de Madrid, respectivamente.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de suscripción de convenios con otras Comunidades Autónomas.

La tramitación de los convenios administrativos a firmar por la Comunidad de Madrid se encuentra regulada en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 16 de octubre de 2003, por el que se aprueban los Criterios de Coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, que viene a recoger la dispersa normativa aplicable a los convenios que pueda suscribir la Comunidad de Madrid, especialmente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de

los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid; y Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con lo previsto en el Criterio 4.1, en consonancia con el artículo 7.b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, la suscripción de los convenios con otras Comunidades Autónomas corresponde a la Presidenta de la Comunidad, extremo que se cumplimenta debidamente en el convenio proyectado.

Por su parte, de acuerdo con el Criterio 11, en concordancia con el artículo 21.j) de la Ley 1/1983, corresponde al Consejo de Gobierno la competencia para la elaboración y aprobación del proyecto de convenio y su remisión a la Asamblea de Madrid, para su ratificación, y, una vez ratificado por ésta, la remisión al Senado para conocimiento de las Cortes Generales, a los efectos previstos en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía, lo que debe formalizarse mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno. Consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, por el que se aprueba la suscripción del convenio, se ordena su remisión, una vez suscrito, a la Asamblea de Madrid, para su ratificación y se comunica la celebración del convenio a las Cortes Generales, una vez ratificado, en su caso, por la Asamblea de Madrid.

Asimismo, se prevén –en el Criterio 7.1– una serie de trámites preparatorios, que, por lo que a nosotros nos interesa habida cuenta el objeto y contenido del convenio, son los siguientes:

- Informe de los Servicios Jurídicos.
- Informe de la Consejería de Hacienda, si el convenio puede suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la

Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en la Ley de Presupuestos o comprometer fondos de ejercicios futuros.

- Fiscalización de la Intervención, si del convenio se derivan derechos y obligaciones de contenido económico.
- Memoria económica, a efectos de justificar la necesidad o no de los informes a que se refieren los dos apartados anteriores.

En el caso que nos ocupa se han verificado estos trámites con una salvedad. En efecto, según ha quedado relatado en los antecedentes de hecho se incorporan en el expediente remitido a este Consejo, Memoria económica del convenio, Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, e Informe de la Consejería de Economía y Hacienda, por cuanto que el convenio comporta la asunción de obligaciones económicas en ejercicios presupuestarios futuros. Sin embargo, no consta la fiscalización de la Intervención, a pesar de que del convenio se derivan obligaciones de contenido económico (*cf.* artículos 16 y 83 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid), por lo que deberá cumplimentarse el referido trámite.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

En cuanto al contenido del convenio resultan de aplicación las previsiones del artículo 6.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los Criterios 6.1 y 13.1 del Acuerdo de 16 de octubre de 2003.

Atendiendo a estas disposiciones puede afirmarse que el convenio objeto del presente dictamen se adecua a ellas en la medida en que se recogen los siguientes aspectos:

- Las partes que celebran el convenio, la capacidad jurídica con la que actúan y la competencia que ejerce cada Administración (parte expositiva).
- Las obligaciones de las partes (estipulación sexta y séptima).
- La financiación (estipulación sexta).
- El plazo de vigencia (estipulaciones décima y undécima).
- Las causas de extinción del convenio por causa distinta a la expiración de su vigencia (estipulación duodécima).

Asimismo el texto del convenio proyectado respeta las exigencias en cuanto a supeditación de eficacia previstas en el Criterio 13, en la medida en que se indica expresamente en la estipulación undécima la doble condición de ratificación por la Asamblea de Madrid y comunicación a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su remisión a éstas, si no manifiestan reparos.

No obstante lo anterior, cabe formular algunas consideraciones de fondo que pueden contribuir a la mejora del texto del convenio, a saber:

En la estipulación sexta, relativa a la financiación, se establece en el párrafo tercero un coste anual estimado sobre la base de la liquidación del ejercicio de 2007, ejercicio cubierto por un convenio anterior al que ahora se proyecta. Ahora bien, atendiendo a que se conoce, según se especifica en la Memoria económica y en el Informe de la Consejería de Economía de Hacienda, el coste definitivo de la anualidad del 2008, se recomienda el establecimiento de ese importe definitivo como coste de la primera anualidad, sin perjuicio de su actualización en las anualidades sucesivas según el coeficiente de evolución de las ventas. Así, se propone la siguiente redacción alternativa del párrafo tercero de la meritada estipulación: *“El importe para el año 2008 se fija en 3.294.081,9, importe que se*

regularizará en las anualidades sucesivas de vigencia del convenio mediante la aplicación del coeficiente de variación de las ventas”.

En la estipulación novena se crea una Comisión de Seguimiento del convenio de composición mixta, integrada por miembros de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, en representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y miembros del Consorcio Regional de Transportes en representación de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, no se indica ni el número de miembros que integran cada una de las representaciones, ni siquiera si es un órgano de composición paritaria, por lo que en aras de la seguridad jurídica y a fin de evitar posibles dudas interpretativas se propone la mención expresa de tales extremos.

En la estipulación duodécima, relativa a la extinción, se indica que *“El presente Convenio se extinguirá por cumplimiento del mismo o por resolución [...]”*. Para una mayor corrección jurídica se propone sustituir el inciso “cumplimiento del mismo” por “vencimiento del mismo” o “expiración de su vigencia”.

En esa misma estipulación se especifica como causa de extinción la renuncia de alguna de las partes, motivo de extinción que se considera un tanto indeterminado, por lo que se aconseja una mayor claridad en su especificación, en atención a una mayor seguridad jurídica.

Por último, el convenio incorpora un anexo que se numera con el número 1. Habida cuenta que no hay nada más que uno se propone no numerarlo para evitar dudas acerca de la posible existencia de otros.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez observadas las consideraciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de convenio entre la Comunidad de Madrid y la de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, en los desplazamientos entre ambas Comunidades.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 3 de septiembre de 2009

