

En Logroño, a 30 de octubre de 2019, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro Prusén de Blas por motivo justificado y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**107/19**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se exceptua el régimen de vigencia general previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con relación a los convenios suscritos con las empresas concesionarias de los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera con el objeto de subvencionar el déficit de explotación de los servicios.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remitió, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, del Consejero actuante, de fecha 26 de junio de 2019.
- Primer borrador del Proyecto de Decreto, de la misma fecha.
- Memoria justificativa, del Centro gestor, de fecha 27 de junio de 2019.
- Diligencia formación del expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 1 de julio de 2019, a la que sigue un nuevo borrador de la disposición proyectada, aunque se denomina borrador nº 1.
- A continuación, aparecen diversos documentos acreditativos de la cumplimentación del trámite de audiencia.

-Petición de informe, a la Dirección General de Servicios Jurídicos, que lo emitió el 29 de julio de 2019.

-Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de la Consejería actuante, de fecha 30 de julio de 2019.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 31 de julio de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el 1 de agosto de 2019, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 4 de septiembre de 2019, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

##### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11-c, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los “*Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el art. 12-c de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El presente Anteproyecto de Decreto se dicta en ejecución: i) de la Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (en lo sucesivo, LSP'15) que en sus arts. 47 a 53, y en su DA 8ª, regula los convenios entre Administraciones públicas y sujetos de Derecho privado; y ii) de la Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, que, en su art. 11, prevé que la Administración General de la CAR pueda en el ámbito de su competencia, celebrar convenios de colaboración con entidades privadas para la consecución de fines de interés público.

Por tanto, en este caso, nuestro dictamen tiene carácter preceptivo.

2. En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al *bloque de la constitucionalidad*, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## Segundo

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.**

#### **1. Competencia.**

La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La norma proyectada se dicta al amparo de la competencia exclusiva reconocida, a la CAR, en el art. 8.1.15 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja en su redacción de 1999 (en lo sucesivo, EAR'99), sobre los ferrocarriles, carreteras y caminos, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del territorio de La Rioja, y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, por vía fluvial, por cable y por tubería; centros de contratación y terminales de carga de transporte en el ámbito de la Comunidad.

El carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de transporte intra-autonómico quedó reconocido por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 27 de junio de 1996, dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto

contra la Ley (estatal) 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres (LOTT), señalando que: *“el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario, razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia”*, negándose incluso la posibilidad de aplicación supletoria de la regulación prevista en la citada LOTT para aquellos transportes que se encuentran sometidos a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, la competencia de la CAR, en este caso, no plantea dudas.

Dicha competencia que aparece mencionada en la Memoria de 30 de julio de 2019, de la SGT de la Consejería actuante (fols. 35 y 36), pero se omite en la parte expositiva de la norma proyectada, por lo que debe incluirse en ella, como hemos manifestado con reiteración sobre textos similares.

## **2. Cobertura legal.**

La cobertura legal de este Anteproyecto se encuentra: i) en la Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (en lo sucesivo, LSP'15) que en sus arts. 47 a 53, y en su DA 8ª, regula los convenios entre Administraciones públicas y sujetos de Derecho privado; y ii) en la Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, que, en su art. 11, prevé que la Administración General de la CAR pueda en el ámbito de su competencia, celebrar convenios de colaboración con entidades privadas para la consecución de fines de interés público.

## **3. Rango normativo.**

El art. 49-h,1º LSP'15 permite que “normativamente” pueda preverse un plazo superior al de 4 años que el precepto señala para la duración determinada de los convenios. El término “normativamente” tanto puede aludir a una norma con rango de ley como con rango reglamentario.

El Anteproyecto que nos ha sido remitido prevé ser aprobado por el Consejo de Gobierno mediante Decreto, que es el rango normativo adecuado, en nuestro criterio, ya que es a dicho órgano ejecutivo a quien compete la aprobación “mediante Decreto” de los “reglamentos”, así como el “ejercicio de la potestad reglamentaria”, según los arts. 23.1, de la Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, y 30.3, de la Ley (de la CAR), 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.

## Tercero

### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general**

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42, de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que esta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

#### **1. Consulta previa.**

A) La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

**B)** En el presente caso, la Memoria inicial, justifica que no es obligatorio este trámite pues la modificación que se pretende no impone nuevas obligaciones a las empresas concesionarias ni a los destinatarios de la misma, debiendo añadir que el Anteproyecto fue posteriormente sometido a trámite de audiencia sin que se presentase alegación alguna.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.**

**A)** Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

*“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.*

En el presente caso, consta la Resolución del titular de la Consejería actuante (de Fomento y Política Territorial), de fecha 26 de junio de 2019, de conformidad con lo establecido en el art. 33.2 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, a cuyo tenor: *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse en cualquier caso mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia”*, que entonces era la precitada de Fomento y Política Territorial, aunque ahora lo es la de Sostenibilidad y Transición Ecológica.

**B)** Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 de la Ley 4/2005, dispone que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución que nos ocupa cumple estrictamente este requisito.

## **3. Elaboración del borrador inicial.**

**A)** Según el artículo 34 de la Ley 4/2005:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las*

*disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

**B)** La Resolución de inicio va acompañada del texto inicial de la norma proyectada, cuyo contenido se ajusta a las exigencias aquí recogidas, figurando posteriormente una Memoria justificativa sobre la aprobación de la norma proyectada.

Consecuentemente, puede decirse que las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

#### **4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

**A)** El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

**B)** En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 1 de julio de 2019.

#### **5. Trámite de audiencia.**

**A)** La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 bis, a cuyo tenor:

*“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar*

*audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.*

**B)** Consta en el expediente que, con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales pudieran hacerse, el texto pudo consultarse, entre los días 2 a 22 de julio, en el *Portal de participación* del Gobierno de La Rioja en internet. Así mismo, se notificó la apertura del trámite de audiencia a la A.R.E.T.A. (ARETBUS), sin que conste en el expediente alegación de ningún tipo.

## **6. Intervención de los Entes locales.**

**A)** Según el art. 37 de la Ley 4/2005, en su nueva redacción, tras la reforma operada por la Ley 2/2018:

*“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes locales de la CAR en el procedimiento cuando el Anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.*

**B)** En el caso que nos ocupa, la norma proyectada no ha contemplado la participación de los Entes locales, los cuales, sin embargo y a nuestro juicio, se ven afectados con el objeto de la norma. Pensemos en aquellas localidades que son inicio o final de trayecto de esas líneas de transporte de viajeros por carretera, así como en las localidades por las que atraviesa el trayecto y tienen establecida parada obligatoria, por lo que entendemos que el Anteproyecto debía haberse trasladado a dichas Entidades locales o, al menos, a la Federación Riojana de Municipios (FRM).

## **7. Informes y dictámenes preceptivos.**

**A)** Según el artículo 38 de la Ley 4/2005:



*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

**B)** En el expediente, consta un único informe preceptivo, el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 23 de julio de 2019, por lo que el trámite se ha cumplido de manera adecuada.

## **8. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

**A)** Finalmente, según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

**B)** En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de fecha 30 de julio de 2019, del Secretario General Técnico de la Consejería actuante. Por lo tanto debe entenderse cumplido el trámite de manera adecuada.

#### **Cuarto**

### **Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto reglamentario**

#### **1. Observaciones de carácter general.**

**A)** La norma proyectada consta de una Parte expositiva, un artículo Único, una Disposición Transitoria (DT), una Disposición Final (DF) y un Anexo, en el que se enumeran los diversos Convenios, suscritos y en vigor, con los concesionarios de servicios de transporte público regular de viajeros de uso general para subvencionar el déficit de explotación de los servicios.

**B)** El referido Anexo alude a 16 Convenios, suscritos entre 2010 y 2014 y todos ellos con una duración no indefinida, sino pactada de 25 años.

**C)** Los Convenios de las Administraciones públicas con empresas privadas para finalidades de interés público se rigen, en la actualidad por los siguientes preceptos de la Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, del Sector público (LSP'15):

**-Artículo 49** (*Contenido de los convenios*), **apartado h)** [en lo sucesivo, **art.49-h LSP'15**]: “*Los convenios ... deberán incluir, al menos, las siguientes materias... h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

*1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

*2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción...”*

**-Disposición adicional octava.** (*Adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local*), **número 1** [en lo sucesivo, **DA 8ª LSP'15**]:

*“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.º 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... ”.*

**-Disposición final decimoctava (Entrada en vigor), número 1** [en lo sucesivo, **DF 18ª.1 LSP'15**]:  
*“1. La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»...”.*

**D)** La publicación de la LSP'15 a la que alude la DF 18ª.1 LSP'15 se efectuó en el BOE de 2 de octubre de 2015, por lo que dicha LSP'15 entró en vigor el 2 de octubre de 2016. Por tanto, los tres años desde la entrada en vigor de la LSP'15 a los que se refiere la DA 8ª.1 LSP'15 concluyeron en 2 de octubre de 2019.

## **2. Aspectos jurídicos problemáticos que presenta el contenido del Anteproyecto.**

**A)** Un primer problema que plantea la aplicación de los tres referidos preceptos al Anteproyecto que nos ha sido remitido es si habiendo finalizado el día 2 de octubre de 2019 el plazo de adaptación de los 16 Convenios a la LSP'15, tales Convenios siguen o no en vigor.

En nuestro criterio, tales Convenios siguen en vigor en el momento de emitir este dictamen, porque la DA 8ª.1, primer inciso, LSP'15 establece un plazo de adaptación a la LSP'15 de 3 años, pero no implica que los Convenios que lo incumplan queden sin vigencia, como lo prueba el que los Convenios de duración indeterminada adquieren, *ex lege* (en virtud de la DA 8ª.1, segundo inciso, LSP'15), una duración determinada de 4 años, a contar desde la entrada en vigor de la LSP'15, es decir, hasta 2 de octubre de 2020, pudiendo incluso ser prorrogados (al amparo del art. 49-h, 2º LSP'15) hasta 4 años más, es decir, hasta 2 de octubre de 2024, con la lógica consecuencia de que los Convenios de duración determinada no pueden ser de peor condición legal que los de duración indeterminada.

En suma, entendemos que los Convenios que ahora nos ocupan siguen en vigor, pero también la obligación legal de adaptarlos a la LSP'15 (establecida en la DA 8ª.1, inciso primero, LSP'15), aunque haya transcurrido el plazo de 3 años conferido a tal efecto por la referida DA 8ª.1, inciso primero, LSP'15; ya que, por lo que acabamos de señalar, la infracción de este plazo trienal de adaptación no conlleva la nulidad ni la anulabilidad de los Convenios, sino sólo su mera irregularidad, que puede ser subsanada procediendo a dicha adaptación cuanto antes y, en todo caso, antes de que concluya su plazo legal de vigencia.

**B)** Un segundo problema que plantean estos Convenios es precisamente cuál es su referido plazo legal de vigencia, ya que el pactado, que es de 25 años, no respeta el límite máximo de 4 años que establece el art. 49-h, 1º LPS'15.

Pues bien, en coherencia con lo que hemos señalado (al tratar de los efectos de la falta de adaptación en plazo de estos Convenios a la LSP'15) nuestro criterio es que tales Convenios, pactados con una duración determinada concretada en un plazo de 25 años, deben entenderse novados *ex lege* (por el precitado art. 49-h,1º LSP'15), de forma que su duración es ahora de 4 años, pero no contados dichos 4 años desde el día de la firma de cada Convenio, sino desde el día de entrada en vigor de la LSP'15 (ya que es dicha LSP'15 la que determina la novación legal de tales Convenios), y que se produjo, como hemos indicado, el 2 de octubre de 2016.

Es decir, que estos Convenios deben ser considerados en vigor desde el 2 de octubre de 2016 hasta el 2 de octubre de 2020 y, antes de esta última fecha, pueden ser prorrogados por hasta otros 4 años más (es decir, hasta el 2 de octubre de 2024), mediante el procedimiento previsto al efecto en el art. 49-h,2º LSP'15.

La razón de esta duración de 4 años, prorrogable por otros 4, estriba también en que es la solución dada, por la DA 8ª, inciso segundo, LSP'15, a los Convenios de duración indeterminada, con la consecuencia lógica de que no pueden ser de peor condición legal los Convenios de duración determinada que, como los que ahora nos ocupan hayan incumplido el plazo legal de adaptación a la LSP'15 establecido por la DA 8ª.1, primer inciso LSP'15.

C) Una tercera cuestión que plantea el Anteproyecto es si puede aplicarse a los Convenios que nos ocupan la previsión del art. 49-h,1º, inciso final, LSP'15, que permite una duración determinada superior a los citados Convenios cuando “*normativamente se prevea un plazo superior*”.

En este punto, el criterio de este Consejo es que, efectivamente, cabe que una disposición de carácter general pueda establecer un plazo superior, como, en el presente caso, pretende efectuar el Anteproyecto que nos ha sido remitido; pero ello siempre que dicha disposición general cumpla con los siguientes requisitos: i) que sea normativa, es decir, adoptada por una ley o reglamento, no por un Convenio o un acto administrativo general o particular ii) que sea general, es decir, referida a todos los Convenios que se encuentren en una determinada situación de hecho, no a un determinado Convenio; iii) que sea motivada en el interés público, que debe justificarse en el expediente; iv) que el plazo de duración que prevea sea superior a 4 años, ya que, conforme al art. 49-h,1º LSP'15, para el establecimiento de un plazo igual o inferior, basta con que lo prevea el propio convenio; y v) que la disposición sea anterior a la finalización del plazo de duración de los Convenios a los que afecte, ya que opera como una prórroga o predeterminación del plazo legal de duración de los mismos.

Pues bien, a nuestro juicio, el Anteproyecto que nos ocupa cumple con esas condiciones ya que: i) es un Anteproyecto reglamentario con rango normativo de Decreto;

ii) se refiere a todos los Convenios que se encuentran en la misma situación de hecho; iii) la prórroga de los mismos está motivada debidamente en razones de interés público que se expresan en el expediente tramitado para la elaboración del Anteproyecto (donde consta que la finalidad pretendida con esos Convenios es permitir el transporte de viajeros por carretera entre diversas localidades de La Rioja que, por su real ocupación, no sería posible sin la existencia de dichos Convenios); iv) se prevé un plazo superior al de 4 años y, en concreto, de 25 años; y v) el Anteproyecto previsiblemente ha de dictarse y entrar en vigor antes del fin de la vigencia de los Convenios a los que afecta pues, como hemos señalado, dichos Convenios están vigentes hasta el 2 de octubre de 2020.

**F)** Una última cuestión es si la previsión normativa de una mayor duración de los Convenios que pretende el Anteproyecto dispensa de la adaptación de los mismos a la LSP'15 (ordenada por la DA 8ª LSP'15), al haberse incumplido el plazo de 3 años que en ella se confiere a tal efecto.

En nuestro criterio y como hemos adelantado, la obligación de adaptación establecida por la DA 8ª LSP'15 permanece incólume mientras dure la vigencia de los Convenios, pues dicha adaptación afecta al contenido de los mismos y no a su duración.

Por tanto, la disposición general que, al amparo del art. 49.1-h,1º, inciso final, LSP'15 se dicte para conferir a los Convenios que nos ocupan un plazo de duración superior a 4 años carece de virtualidad para excepcionar a los mismos de la referida adaptación a la LSP'15 ordenada por la DA 8ª.1 LSP'15, aunque se haya incumplido el plazo trienal previsto al efecto en la misma.

Por ello, entendemos que la DT Única (*Efectos respecto de los Convenios en vigor*) del Anteproyecto (a cuyo tenor: “*de conformidad con la obligación de adaptación de los Convenios vigentes dispuesta en la DA 8ª LSP'15, los Convenios que se relacionan en el Anexo conservarán su vigencia en los términos previstos en los mismos*”), carece, en su precitada redacción, de cobertura legal, por lo que debe ser suprimida, en el bien entendido de que las partes firmantes de los Convenios afectados por el Anteproyecto deben ser conscientes de que la entrada en vigor de éste ha de interpretarse sin perjuicio de la obligación de adaptar dichos Convenios a la LSP'15, aunque haya concluido el plazo legal conferido para esto último en la DA 8ª LSP'15, pues esto último no constituye un vicio de nulidad, sino una mera irregularidad que debe ser subsanada cuanto antes y que no puede ser dispensada por la norma general que prolongue la duración de dichos Convenios.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

El procedimiento administrativo seguido para la elaboración del Anteproyecto se ajusta a Derecho, salvo lo indicado respecto a la audiencia a las Entidades locales o a la Federación Riojana de Municipios.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo.

### **Tercera**

El contenido del Anteproyecto es ajustado a Derecho, salvo la Disposición Transitoria Única que debe ser eliminada, por las razones expresadas en este dictamen.

### **Cuarta**

Los Convenios afectados por este Anteproyecto deben ser adaptados cuanto antes a la Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, del Sector público.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero