

Dictamen n.º: **638/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Convenio de Cooperación**
Aprobación: **26.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de noviembre de 2025 emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, en relación al proyecto de convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Junta de Comunidades 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 en el periodo 2026-2029.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, mediante oficio con registro de entrada en este órgano el día 4 de noviembre, se formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora por trámite ordinario, y correspondiendo su estudio y ponencia, en virtud de reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en

el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 26 de noviembre de 2025.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo, enviado de forma telemática, es acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada que, una vez complementada previa solicitud al efecto, se considera suficiente.

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 (CRTM) 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.

Se prevé un ámbito temporal para el presente Convenio desde su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2029, pudiendo, a partir de dicha fecha, ser objeto de prórroga expresa acordada por periodos adicionales, hasta un total de cuatro años.

El convenio consta de una parte expositiva, catorce estipulaciones y un anexo en el que se relacionan los *“núcleos y poblaciones, concesiones y operadores por carretera incluidos en el convenio”*.

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 entre ambas comunidades y la permanencia de los motivos que justificaron los citados convenios que tenían como finalidad garantizar la continuidad de los beneficios que los ciudadanos habían podido disfrutar durante esos 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.

Por último, se advierte que permaneciendo los motivos que justificaron convenios anteriores, y habida cuenta de las modificaciones operativas que por diversas circunstancias afectan a los servicios incluidos se ha considerado oportuna la firma del convenio que nos ocupa.

Las estipulaciones se refieren a los siguientes aspectos: naturaleza del convenio; objeto; características de los títulos; condiciones de utilización; titularidad; precios de venta; financiación; liquidación de las aportaciones de cada comunidad; protección de datos de carácter personal; Comisión Técnica de Seguimiento; facultades de modificación; ratificación, efectos y vigencia; extinción y resolución y, finalmente, jurisdicción competente.

TERCERO.- El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

-Memoria justificativa y económica de la necesidad y oportunidad, de 19 de noviembre de 2025, del director gerente del CRTM.

-Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 8 de octubre de 2025.

-Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de fecha 22 de octubre de 2025.

-Informe en respuesta a las observaciones efectuadas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, suscrito con fecha 3 de noviembre de 2025 por la jefa de división de Coordinación Normativa del CRTM.

-Borrador definitivo del convenio a suscribir.

-Conformidad del texto emitida por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.d) de su Ley Reguladora, 7/2015 de 28 de diciembre, que *ad litteram* dispone: “la Comisión Jurídica Asesora Consultiva deberá ser consultada 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 Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora (en adelante ROFCJA).

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

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El convenio objeto de dictamen constituye una relación jurídica interadministrativa, excluido de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por mor de su artículo 47.2 a), que 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, declaró 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 hubieran 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 16.3 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.

A la vista del contenido del convenio que se dictamina, esta Comisión considera 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 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 que deban ser firmados por la Comunidad de Madrid se contiene actualmente en el Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (en adelante, el Decreto 48/2019), cuyo artículo 2.4 dispone específicamente que a los convenios que se firmen con otras

comunidades autónomas, previstos en el artículo 145 de la Constitución, les será de aplicación ese decreto en los términos del artículo 31 del Estatuto de Autonomía.

Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.1 del Decreto 48/2019 y 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 (en adelante, Ley 1/1983) la suscripción de los convenios con otras Comunidades Autónomas corresponde a la persona titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, el artículo 5.b) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, atribuye la firma de estos Convenios al presidente de esta Comunidad. A tal efecto, el convenio proyectado recoge su firma por los titulares de ambas presidencias.

Los trámites a los que debe sujetarse la aprobación del convenio se recogen en el artículo 6 del Decreto 48/2019, que señala en concreto:

1.- Elaboración de la memoria justificativa del convenio, con el contenido establecido en el artículo 5. A estos efectos, consta en el expediente remitido una memoria justificativa y económica de la necesidad y oportunidad, de 19 de noviembre de 2025, del director gerente del CRTM.

2.- Informe de la dirección general competente en materia de Presupuestos. Así, consta en el expediente el informe favorable del director general de Presupuestos emitido el 8 de octubre de 2025.

3.- Informe del Servicio Jurídico, en concordancia con lo establecido en el artículo 4.1.b) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid. Consta en el expediente el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras emitido el 22

de octubre de 2025 que recoge una consideración respecto al régimen de modificación del convenio que ha sido atendida.

Con posterioridad, el citado precepto prevé la emisión del dictamen por esta Comisión.

Para ultimar la tramitación del procedimiento y de conformidad con el artículo 11.1 del Decreto 48/2019, se requiere para su celebración, la previa aprobación del proyecto de convenio por el Consejo de Gobierno, formalizada mediante acuerdo, en el que también se dispondrá la remisión a la Asamblea de Madrid del convenio para su ratificación, así como la comunicación del convenio ratificado en su caso, al Senado, para el mero conocimiento de las Cortes Generales. La remisión a la Asamblea se efectuará por la Dirección General de Relaciones con la Asamblea de Madrid, en cumplimiento del artículo 16.3 j) del Estatuto de Autonomía, mientras que la comunicación del convenio al Senado será cursada por la presidenta de la Comunidad de Madrid, conforme al artículo 31.1 del Estatuto.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

En cuanto al contenido del convenio, debemos estar a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 48/2019 que señala en su apartado 1, que los convenios incluidos en su ámbito de aplicación, como es el que nos ocupa, deberán especificar con carácter general, los extremos previstos en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y en el apartado 3, con carácter particular, se indica el contenido mínimo que habrán de tener las cláusulas, que deberán ir precedidas de un título descriptivo. En concreto, deberán recoger:

a) Objeto del convenio, que deberá describirse de forma detallada concretando las actuaciones que comprende.

b) Obligaciones y compromisos que contraiga cada sujeto interviniente, indicando, en su caso, la titularidad de los posibles resultados de las actividades pactadas.

c) Si el convenio supusiese compromisos económicos para la Comunidad de Madrid, indicación de las anualidades de gasto y de la imputación presupuestaria específica. Asimismo, en el supuesto de que el convenio no implicase gasto deberá recogerse expresamente dicha circunstancia.

d) Régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido requerirá acuerdo unánime de los firmantes.

e) Consecuencias del incumplimiento de obligaciones y compromisos y, en su caso, criterios para determinar la indemnización de los perjuicios derivados de aquél.

f) Causas de resolución del convenio.

g) Mecanismos de seguimiento y control de la ejecución y de interpretación del convenio. En particular, la constitución de una comisión de seguimiento, especificándose los miembros que la componen y su funcionamiento.

h) Plazo de vigencia, de acuerdo con las reglas que se establecen.

El convenio proyectado objeto del presente dictamen se adecúa a esas previsiones, según pasamos a analizar.

La parte expositiva recoge las partes firmantes del convenio, la capacidad jurídica con la que actúan y la competencia para ello. Asimismo, se señalan los antecedentes del convenio que tiene su origen en el convenio suscrito el 22 de noviembre de 2000, habiéndose celebrado otros posteriores con el mismo objeto hasta el último, firmado en 2022 y que ha sido objeto de prórroga anual en los años 2024 y 2025. Permaneciendo los motivos que justificaron esos convenios, es por lo que se expone la necesidad de suscribir un nuevo convenio.

La cláusula primera recoge la naturaleza del convenio, mencionando su carácter administrativo y reseñando su sujeción a lo establecido por los estatutos de autonomía y su exclusión del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de dicho texto legal.

A este respecto, dado el contenido de esa cláusula, cabría indicar la conveniencia de que la titulación no se limitara a recoger “*la naturaleza*” sino también el régimen jurídico.

La estipulación segunda recoge el objeto del convenio diciendo que es mantener la utilización de los títulos de Abono Transportes que permiten realizar desplazamientos entre ambas Comunidades en las condiciones establecidas, así como la determinación del marco regulador de las obligaciones de las partes en relación con la utilización y financiación de tales títulos de transportes.

Las estipulaciones tercera, cuarta y quinta recogen los títulos a los que se refiere el convenio, según su ámbito zonal y modalidad, y

las condiciones de su utilización, estableciéndose expresamente que la titularidad de los abonos es exclusiva del CTRM correspondiendo a este su emisión y fabricación de los soportes, su comercialización y venta, así como la recaudación de los ingresos tarifarios.

La estipulación sexta hace referencia a los precios de aplicación a los usuarios.

La estipulación séptima es relativa a la financiación del convenio que, siguiendo sus precedentes, se distribuye entre ambas comunidades autónomas según la residencia de los abonados y la movilidad de los mismos, de acuerdo con los estudios de movilidad con este propósito. Las aportaciones correspondientes a cada administración se fijarán de acuerdo con la previsión de demanda proyectada para el período de vigencia del convenio si bien, el importe definitivo se determinará una vez conocidos los datos del cierre de la demanda real transportada y las tarifas de compensación de los operadores.

En la estipulación octava, se establece el modo de liquidación, que pasará a abonarse por la Junta de Comunidades en dos aportaciones, una el 15 de julio de cada año y otra el 1 de febrero.

La cláusula novena lleva por título la protección de datos de carácter personal y recoge que el responsable del tratamiento de los datos facilitados por los beneficiarios es el CRTM.

El Convenio prevé en su estipulación décima la creación de una Comisión Técnica de Seguimiento, de composición paritaria, y con las funciones que especifica.

La estipulación undécima prevé la modificación del convenio y faculta a los consejeros competentes en materia de transportes para que, de común acuerdo, modifiquen dos aspectos concretos previstos

en esta estipulación. Se trata, por tanto, de unas modificaciones que excepcionalmente pueden realizar los consejeros competentes y ello sin perjuicio de otras modificaciones que los órganos competentes, de común acuerdo, pudieran adoptarse.

La estipulación duodécima hace referencia a la necesaria ratificación por los órganos legislativos de cada comunidad y finalmente su comunicación a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de esa comunicación o, de existir reparos, una vez obtenida la autorización.

Esa estipulación establece como fecha de término de vigencia el 31 de diciembre de 2029, sin perjuicio de la posible prórroga por periodos adicionales, hasta un total de cuatro años que prevé. Dado que esa prórroga se dice, acertadamente, que debe ser expresa, parece reiterativo decir que será acordada por las partes.

La misma estipulación concluye recogiendo la retroacción de los efectos del convenio al 1 de enero de 2026.

La estipulación decimotercera regula la extinción del convenio y contempla como causas, además de por el transcurso del plazo de su vigencia, por mutuo acuerdo de las partes, por denuncia expresa con un plazo de antelación de un mes, por la existencia de causas excepcionales que impidan el cumplimiento de los compromisos asumidos o por el incumplimiento de las estipulaciones del convenio, a instancia de la parte no incumplidora.

Finalmente, entre las causas de extinción que regula esta estipulación, y como ya dijimos en nuestros dictámenes 13/16, de 14 de abril, y 331/22, de 24 de mayo, podría recogerse la contemplada en la estipulación octava, que establece que el incumplimiento por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

de su compromiso de reservar el crédito presupuestario suficiente para aprobar los compromisos asumidos durante la vigencia del convenio *“facultará a la Comunidad de Madrid para resolver el presente Convenio”*.

Por último, la cláusula decimocuarta hace una correcta remisión al orden contencioso-administrativo para el conocimiento de las cuestiones litigiosas que puedan surgir en la interpretación y el cumplimiento del convenio.

Del estudio de las estipulaciones contenidas en el proyecto de convenio, se estima que las mismas se adecuan al ordenamiento jurídico.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez observadas las consideraciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de ellas de carácter esencial, 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 en el periodo 2026-2029.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 26 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 638/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid