



Sr. Estella Hoyos, Presidente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de febrero de 2007, ha examinado el *expediente relativo a la propuesta de convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de diciembre de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la propuesta de convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de diciembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1218/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión de dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

Único.- La petición de dictamen somete a la consideración de este Consejo Consultivo la propuesta de convenio de colaboración entre las



Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

A la solicitud de dictamen se acompaña, además de la referida propuesta, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, de fecha 7 de noviembre de 2006, así como el texto informado.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera el preceptivo dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.f) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

El presente dictamen atañe exclusivamente a los aspectos de legalidad del convenio que puedan afectar a la Comunidad de Castilla y León, no correspondiendo hacer consideración alguna en relación con las cuestiones que afecten a las otras partes firmantes del acuerdo.

2ª.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

Como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo (Dictámenes 153/2006, de 23 de febrero; 154/2006, de 2 de marzo; y 502/2006, de 1 de junio), el convenio que se dictamina se encuadra dentro de las llamadas relaciones jurídicas interadministrativas o intersubjetivas, por cuanto en él se establece una acción común coordinada de colaboración en la que intervienen



como sujetos tres Administraciones Públicas autonómicas en la persecución de un fin considerado como de interés público.

El Tribunal Constitucional ha manifestado en distintas ocasiones la trascendencia de la cooperación en este ámbito, afirmando que el deber general de colaboración es principio que “no es menester justificar en preceptos concretos” y que “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). Alude el Alto Tribunal en numerosas ocasiones al principio de fidelidad, a la mutua lealtad y solidaridad, vinculándolos al principio de colaboración, como instrumento dirigido a garantizar la eficacia del sistema en su conjunto (Sentencias 96/1990, de 24 de mayo, y 209/1990, de 17 de diciembre).

La regulación que posibilita y que enmarca jurídicamente la realización del convenio cuya propuesta es objeto de examen encuentra sus referentes inmediatos más importantes tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En primer lugar, el artículo 145.2 de la Constitución establece que “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 de la autorización de las Cortes Generales”.

En relación con este artículo, el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, señaló 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 y convenios de cooperación”. En definitiva, nos hallamos ante una norma habilitadora de un poder o control estatal sobre tales convenios que, de no contar con una previsión constitucional expresa, no podría reconocerse a favor del Estado.



En segundo lugar, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 38 del Estatuto de Autonomía establece, en su apartado 1, que “para la gestión y la prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas. Tales convenios deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, y entrarán en vigor a los treinta días de dicha comunicación, salvo que las Cortes Generales acuerden en el mismo término que, por su contenido, deben ajustarse a lo previsto en el apartado 2 de este artículo”.

Este apartado 2 dispone que “la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

La fina línea divisoria que distingue ambas figuras, convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, no ha sido fácil de trazar. Así, la Constitución establece la distinción entre las dos clases de convenios basándose en un criterio objetivo material: los llamados convenios de colaboración tienen por objeto la gestión o prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas –parece que el Estatuto de Autonomía da un paso más, añadiendo como criterio correctivo delimitador el que se refieran a materias de competencia exclusiva autonómica– y los acuerdos de cooperación, definidos de forma residual como los que tienen un contenido diferente de aquéllos.

En cualquier caso, la trascendencia de esta clasificación se halla en el diferente régimen jurídico a que se somete cada uno de esos dos tipos de convenios interautonómicos, puesto que mientras que los de colaboración sólo requieren de una comunicación a las Cortes Generales, que tendrán el carácter y efectos que, en cada caso, prevean los estatutos de autonomía, los acuerdos de cooperación requieren la previa autorización de aquéllas para su celebración por las Comunidades Autónomas interesadas.

Respecto a la propuesta de convenio de colaboración analizada, cabe señalar que en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales” de 19 de diciembre de 2006 se publicó la aprobación, por el Pleno del Senado, del Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los



Picos de Europa. Este dictamen se emitió a raíz de la comunicación a las Cortes Generales de la Ley 16/2006, de 24 de octubre, del Parlamento de Cantabria, de autorización de dicho convenio de colaboración.

Dicho dictamen, publicado en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales” de 29 de noviembre de 2006, señala: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución Española y en el artículo 137.3 del Reglamento del Senado, acuerda elevar al Pleno de la Cámara su dictamen favorable a la toma de conocimiento de la celebración del convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (...) sin oponer reparo alguno a la misma y entendiendo que no requiere autorización de las Cortes Generales”.

En definitiva, nos encontramos en presencia de un convenio cuya tramitación debe atenerse, en orden a la intervención de las Cortes Generales, a lo dispuesto en el artículo 38.1 del Estatuto de Autonomía (comunicación en lugar de autorización previa), comunicación respecto de la que el Tribunal Constitucional (Sentencia de 17 de abril de 1986) ha precisado su alcance al indicar: “(...) resulta indiferente a efectos de la impugnación que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que deban cumplir, y otra, que por esa misma razón, de haberse omitido la preceptiva intervención de las Cortes Generales, no se puede decir que su cumplimiento posterior purgaría el vicio de nulidad alegado por el Gobierno, porque el control de las Cortes Generales ha de ser previo a su vigencia (...)”.

3ª.- Distribución competencial en materia de gestión de parques nacionales de ámbito supraautonómico.

El artículo 149.1.23ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.



Al amparo de esta competencia, se promulgó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, cuyo capítulo IV del título III (artículos 22 y siguientes) se dedica a los parques nacionales. Y en particular, por lo que se refiere al presente supuesto, la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Por su parte, el artículo 34.1.9ª del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23ª de la Constitución (5ª); y montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos (9ª).

El Tribunal Constitucional, al resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales, establecida por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, modificadora de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, ha declarado que las competencias de gestión de dichos parques –tanto intracomunitarios como supraautonómicos– corresponden a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se encuentren ubicados (Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre –doctrina que ha sido reiterada por las Sentencias 35/2005 y 36/2005, de 17 de febrero; 81/2005, de 6 de abril; 100/2005 y 101/2005, de 20 de abril; 331/2005, de 15 de diciembre; y 32/2006, de 1 febrero–). La mencionada Sentencia 194/2004 señala lo siguiente:

“No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado. (...).

»(...) es obvio que el establecimiento de un sistema de gestión conjunta entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma de los parques nacionales no se manifestará a través de actuaciones concretas y puntuales del Estado para administrar determinada actividad, sino que, por el



contrario, en los términos en que el precepto se redacta, determina una intervención genérica u horizontal que se proyecta sobre toda la función gestora, intervención para la que el Estado no está habilitado constitucionalmente.

»(...) la atribución al Estado de una intervención general en el ámbito de la gestión, aun en coparticipación, nada tiene que ver con la actuación excepcional para la que le habilitaría la Constitución, con el agravante de que la propia formulación del artículo impide al Tribunal apreciar si la medida hubiera podido ser aplicada por las Comunidades Autónomas sin perturbar el cumplimiento de algún criterio básico de carácter normativo. (...).”

Asimismo, dicha sentencia declara que la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales no se compadece desde la perspectiva constitucional con las potestades de coordinación del Estado en relación con dichos parques, ni responde en términos constitucionales a las exigencias del principio de cooperación entre distintas Administraciones Públicas. Lo que lleva a declararlo inconstitucional.

4ª.- Observaciones a la propuesta de convenio en lo relativo a sus requisitos formales.

Es aplicable al acuerdo proyectado lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativo a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas.

No consta, sin embargo, en el expediente remitido la autorización que la Junta de Castilla y León debe otorgar para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.h) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Esta observación deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.



5ª.- Observaciones a la propuesta de convenio en lo relativo a su fondo.

Se recoge de manera suficientemente satisfactoria el contenido mínimo que exige el artículo 3 del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, al figurar los siguientes aspectos:

- Las partes que celebran el convenio, la capacidad jurídica con la que actúa cada una de ellas, así como la representación de los firmantes.
- Los títulos competenciales que fundamentan la actuación y razones que la motivan.
- El objeto del convenio, las obligaciones que asumen cada una de las partes y su financiación.
- Las actuaciones y los órganos que se estiman necesarios para el cumplimiento del mismo.
- El plazo de vigencia.
- La sujeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de los litigios que se susciten.

En relación con los títulos competenciales invocados, el convenio de colaboración analizado se ajusta a la doctrina constitucional sobre competencias de gestión de los parques nacionales, en la medida en que la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa se lleva a cabo conjuntamente por las tres Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentra.

No obstante, cabe poner de manifiesto que el artículo 22.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo –en la redacción dada por el artículo 126 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social–, establece que los parques nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados; y que el artículo 6 de la Ley 16/1995, de 30 de mayo, atribuye la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa a la Administración del Estado, asistida por el patronato y por una comisión mixta



integrada a partes iguales por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la redacción del artículo 22.3, establecida por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre –recurrida por el Gobierno de la Junta de Andalucía y por la Diputación General de Aragón (recursos de inconstitucionalidad números 2004/2004 y 2144/2004)– mantiene el sistema de gestión de los parques nacionales ya introducido por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, modificando únicamente aspectos relativos a la financiación de dichos parques. A la vista de ello, es criterio del Tribunal Constitucional que cuando “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto de conflicto” (Sentencias 87/1993, 329/1993, 155/1996, 147/1998 y 194/2004).

Por otra parte, la Sentencia 194/2004 limitó sus efectos al señalar que “la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia” (fundamento jurídico 24).

En definitiva, considerando que la actual redacción del artículo 22.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, mantiene un sistema de gestión conjunta de los parques nacionales –cogestión declarada inconstitucional por la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre–, que las modificaciones realizadas en dicha norma por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, han sido también recurridas, y que la Sentencia 194/2004 difiere los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia, este Consejo Consultivo estima que debe prevalecer la consolidada doctrina constitucional sobre la materia al valorar la propuesta de convenio analizada. Criterio que parece acoger asimismo el Pleno del Senado al no oponer reparo a la celebración del convenio de colaboración.

No obstante, si la sentencia que en su día se dicte al resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 62/2003, de 30 de



diciembre, estableciera criterios diferentes a los expuestos anteriormente, el convenio de colaboración que se suscriba deberá acomodarse a éstos.

Finalmente, cabe reproducir aquí los argumentos anteriores en relación con la gestión que, para el Parque Nacional de los Picos de Europa, establece el artículo 6 de la Ley 16/1995, de 30 de mayo. No olvidemos que la ley de declaración de un parque nacional debe acomodarse al régimen general previsto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

6ª.- Observaciones lingüísticas.

En la mención de los estatutos de autonomía debe evitarse citar las modificaciones efectuadas en los mismos, máxime cuando dichas reformas son ya lejanas en el tiempo.

En la cláusula tercera, apartado 4, se prevé la elaboración de los instrumentos de planificación del parque por una "comisión constituida al efecto". Teniendo en cuenta que el propio convenio crea la comisión de gestión, y en aras de evitar la confusión que pudiera existir entre ambos órganos, debería sustituirse la palabra comisión por otro nombre o expresión semejante (por ejemplo, órgano colegiado).

En la cláusula quinta, párrafo segundo, parece existir una errata, por cuanto que la referencia al consorcio debiera ser a la comisión.

En la cláusula séptima, debería sustituirse la palabra "representatividad" por "representación", y la referencia a "Red" por la expresión "Red de Parques Nacionales".

Finalmente, se observa una utilización abusiva de las mayúsculas (así, Acuerdo, Comisión, Convenio, Partes, Presidencia, etc.). Debe reiterarse la necesidad de hacer un uso restringido de ellas, conforme a los criterios generalmente admitidos.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

La propuesta de convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, resulta conforme a derecho, con excepción de la objeción relativa a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, sin cuya observancia no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

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