



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 23 de febrero de 2006, ha examinado el *convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas comunidades autónomas* 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 26 de enero de 2006, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de Convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carretera de interés de ambas Comunidades Autónomas*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de enero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 153/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión de dictamen, 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. Estella Hoyos.



Primero.- La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León el proyecto de Convenio de Colaboración entre el Gobierno de la Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de las obras de carreteras de interés de ambas Comunidades Autónomas.

A la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- Protocolo general de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Junta de Castilla y León, firmado en Logroño el 26 de octubre de 2005.

- La Memoria del Convenio de Colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de las obras de carreteras de interés de ambas Comunidades Autónomas, firmada por el Director General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento el 19 de enero de 2006.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento de 20 de enero de 2006.

- Proyecto de Convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de las obras de carreteras de interés de ambas Comunidades Autónomas.

Segundo.- El texto del Convenio de Colaboración sometido a dictamen viene precedido de un Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Junta de Castilla y León, suscrito el 26 de octubre de 2005, en el que ambas Administraciones manifiestan, entre otros, su interés en impulsar la planificación, financiación y ejecución de las obras en las carreteras que sirven de comunicación entre La Rioja y Castilla y León.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para 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 prevenido 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 Autónoma de Castilla y León, no correspondiendo hacer consideración alguna en relación con las cuestiones que afecten a la otra parte firmante del acuerdo, la Comunidad de La Rioja.

2ª.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El acuerdo que se dictamina se encuadra dentro de las llamadas relaciones jurídicas ínter administrativas o ínter subjetivas, por cuanto en él se establece una acción común coordinada de colaboración en la que intervienen como sujetos dos administraciones públicas autonómicas en la persecución de un fin considerado como de interés público. Nuestro Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto 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 del Tribunal Constitucional 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 (Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo, ó 209/1990, de 17 de diciembre).

La regulación que posibilita y que enmarca jurídicamente la realización del convenio cuyo proyecto es objeto de examen, encuentra sus referentes



inmediatos más importantes tanto en la Constitución como en nuestro Estatuto de Autonomía (en adelante, EA).

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 EA 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 de Castilla y León podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

Así, tanto la Constitución como nuestro Estatuto de Autonomía establecen una distinción entre dos clases de convenios en base a un criterio objetivo material: los llamados convenios de colaboración, que tienen por



objeto la gestión o prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas, añadiendo nuestro Estatuto 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.

El análisis de los preceptos señalados nos lleva a determinar que la expresión “gestión y prestación de servicios” se refiere al tipo de actividad (en este caso, de tipo administrativo o ejecutivo), y que el término “propios” debe entenderse referido a materias estatutarias, según se infiere de la jurisprudencia constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional de 7 de abril y 5 de agosto de 1983, entre otras), que considera qué competencias propias son aquellas que dentro del marco constitucional se atribuye al respectivo Estatuto. Por tanto, los convenios suponen un modo de ejercicio de una competencia que la Comunidad ostenta como propia por expresa atribución estatutaria.

Por otro lado, la fórmula utilizada por nuestro Estatuto de Autonomía permite la celebración de convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas para la gestión y la prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva, reduciendo de manera significativa las posibilidades convencionales, pues sólo serán susceptibles de convenio aquellas materias sobre las que la competencia sea exclusiva en todos sus rangos y no sólo en el de ejecución.

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 tendrá 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.

Teniendo como referencia la regulación ya mencionada, y en lo que respecta a la naturaleza jurídica del presente proyecto de convenio, entendemos que, conforme con la distinción que parece establecerse entre ambas figuras, tanto en la Constitución como en nuestro propio Estatuto, marcada por la existencia o no de competencias exclusivas de las que se



disponga en relación con el objeto del convenio, podemos afirmar que en el presente caso estamos ante la figura del “convenio de colaboración”.

Para llegar a esta conclusión es preciso atender, de una parte, a la competencia propia de cada comunidad autónoma en la materia que nos ocupa –carreteras que transcurren íntegramente en el territorio de cada una de ellas (competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León al amparo de lo dispuesto en el artículo 32.4 de EA)- y, de otra, que lo que se pretende, en función de un interés general evidente, es coordinar las actuaciones de las dos Administraciones Autonómicas en lo relativo a la planificación, financiación y ejecución de las obras a realizar en dichas carreteras. Únicamente cabe llamar la atención sobre el contenido de la cláusula 9 del proyecto de convenio, según el cual corresponderá a los servicios de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja atender la vialidad invernal de la vertiente norte del Puerto de Santa Inés, al ser ésta más accesible desde las carreteras de aquella Comunidad, en lo que no pretende ser un ejercicio de competencia propia en territorio ajeno, sino estrictamente una sustitución de medios en atención a circunstancias de rapidez de intervención y eficacia que se revelan de todo punto imprescindibles en este caso.

Estamos, en consecuencia, en presencia de un convenio cuya tramitación debe atenderse, en orden a la intervención de las Cortes Generales, a lo dispuesto en el artículo 38.1.4ª del EA (comunicación en lugar de autorización previa), comunicación respecto de la que el Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de abril de 1986) ha precisado su alcance al indicar que: “... 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.- Observaciones al texto del proyecto de convenio.

Es aplicable al convenio 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 (en adelante, LRJPAC), relativo a los convenios de colaboración entre administraciones públicas, así como el contenido mínimo que para éstos exige el artículo 3 del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Se recogen de manera suficientemente satisfactoria en el proyecto de convenio examinado los siguientes aspectos:

- El objeto del convenio;
- Las obligaciones que asumen las partes;
- El plazo de vigencia;
- La creación de los órganos que se estimen necesarios para el cumplimiento del mismo: concretamente, se crea en la cláusula 7ª una Comisión Mixta.

No obstante, la lectura del proyecto remitido a dictamen ha suscitado las siguientes observaciones:

Primera.- De acuerdo con el proyecto de convenio remitido a dictamen, su firma corresponderá al Consejero de Fomento en virtud de la competencia de “firmar convenios en materias propias de su Consejería, sin perjuicio de las atribuciones del Presidente” (artículo 26.1.I) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, en adelante, LGACyL). Sin embargo, nos hallamos ante un tipo de convenio determinado, celebrado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León con otra Comunidad Autónoma para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva (artículo 38.1 EA). Al amparo de lo dispuesto en el artículo 6.5) de la LGACyL corresponde al Presidente de la Junta de Castilla y León la competencia para firmar los convenios y acuerdos de cooperación y colaboración entre Comunidades Autónomas a los que se refieren los artículos 145.2 de la Constitución Española y 38, apartados 1 y 2 de nuestro Estatuto de Autonomía.



Parece así más probable que sea el Presidente de la Junta de Castilla y León el que ostente, en principio, la competencia para firmar el convenio objeto de dictamen. Esta atribución viene, además, avalada por el hecho de que del propio contenido del proyecto remitido parece deducirse que se acuerdan una serie de compromisos que pueden llegar a exceder del ámbito de actuación de una Consejería, como pueden ser la intervención de servicios de mantenimiento de carreteras de una Comunidad Autónoma en el territorio de otra, o la determinación de las actuaciones a seguir ante el Ministerio de Fomento para que determinadas infraestructuras pasen a ser incluidas en el Plan Sectorial de Carreteras 2005-2009, en lo parece formar parte de una acción de gobierno cuya dirección y coordinación corresponde al Presidente de la Junta de Castilla y León (artículo 7.1 de la LGACyL).

En todo caso, si se siguiera atribuyendo al Consejero de Fomento la firma del convenio, junto a la capacidad jurídica que ya se reconocen mutuamente las partes, se debería acreditar la representación de los firmantes, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado a) del artículo 3 del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

No corresponde a este Órgano Consultivo hacer consideración alguna en relación con la competencia del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes de la Comunidad de La Rioja para proceder a la firma de este convenio.

Segunda.- Además, no consta 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 LGACyL.

Tercera.- También se echa en falta una cláusula en la que se recoja la sujeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de los litigios que respecto al convenio se puedan suscitar. La cláusula 11ª del proyecto de convenio, relativa a la naturaleza jurídica de éste, establece que “no procede recoger en cláusula específica la utilización de la vía contencioso-administrativa para resolver los litigios que pudieran surgir por el presente documento, que se



resolverán de mutuo acuerdo en base a la buena fe de ambas partes que ha servido para inspirar la voluntad de su firma". Sin embargo, a juicio de este Órgano Consultivo, esta previsión resulta del todo incompatible con la verdadera naturaleza jurídica del convenio de colaboración interadministrativo.

Así, la escasa doctrina constitucional existente sobre esta materia establece (Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril) que "no se extiende el artículo 145 a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica (la de convenios) como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación (...) basta la comprobación de que su texto contiene compromisos de actuación en un sentido determinado para la inclusión en los supuestos que regula dicho artículo".

De lo anteriormente señalado cabe deducir que lo que caracteriza específicamente a los convenios y les distingue de otras figuras que expresan igualmente un acuerdo de voluntades es que los convenios encierran, o pretenden encerrar, compromisos jurídicamente vinculantes y, por lo tanto, en principio, exigibles judicialmente.

Por lo tanto, la principal consecuencia que se deriva del hecho de optar por la forma del convenio cuando se pretende contraer un compromiso que, por su naturaleza y contenido, puede ser objeto de un trato contractual entre entidades públicas, es que éstas quedan vinculadas jurídicamente, sin que quepa acudir únicamente a la buena fe para resolver los posibles conflictos que puedan surgir. Será así ineludible el sometimiento a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los litigios que respecto a este convenio se puedan suscitar, sin perjuicio de que se opte, en primer lugar, por intentar una solución extra judicial de los mismos.

Con ello se dará cumplimiento a las exigencias que, sobre el contenido mínimo de los convenios establece el apartado g) del artículo 3 del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 8.3 de la LRJPAC, de carácter básico y relativo a los efectos de los convenios, según el cual "las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo



contencioso-administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional”.

Cuarta.- La estipulación 10ª determina que el convenio entrará en vigor a la fecha de su firma y mantendrá su vigencia hasta la finalización de las previsiones temporales contempladas en el Acuerdo 8.

En este punto no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 38.1 del EA, según el cual los convenios deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de esta 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 ese mismo artículo.

En aplicación del citado precepto, se estima que la redacción de esta cláusula ha de cambiarse con el fin de respetar los trámites que de acuerdo con lo indicado deberán realizarse con anterioridad a su entrada en vigor, ajustándose así a la previsión estatutaria.

Estas observaciones, relativas a la competencia para la firma del convenio, a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, al sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de los litigios que respecto a este convenio se puedan suscitar, y a la entrada en vigor del convenio tienen carácter sustancial, y deberán ser atendidas para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Quinta.- Además, cabe señalar que el contenido de proyecto de convenio puede no adecuarse a su título. Así, mientras éste último se refiere únicamente a la “planificación y ejecución de obras de carretera de interés de ambas Comunidades Autónomas”, el proyecto remitido a dictamen regula no sólo las actuaciones tendentes a asegurar la adecuada coordinación de la actividad de las Comunidades de La Rioja y de Castilla y León en la planificación y ejecución de obras en las carreteras de interés de ambas, sino también las actividades de mantenimiento de la vialidad invernal del Puerto de Santa Inés y el compromiso de ambas administraciones de realizar las acciones que sean precisas ante el Ministerio de Fomento para que determinadas infraestructuras sean incluidas dentro del Plan Sectorial de Carreteras 2005-2009 (cláusula 9).



Así, procedería adecuar la denominación del convenio a la totalidad de los acuerdos que conforman su objeto.

Sexta.- Por último, sería conveniente, en primer lugar, la completa revisión del texto para corregir algunos errores gramaticales y de puntuación. En segundo lugar, y con el fin de dotar al proyecto de una mayor coherencia y sistemática, sería preciso que en el apartado a) de la cláusula 9 se añadiera al sustantivo "vialidad" el adjetivo "invernal" con el fin de poner de manifiesto de forma clara que la sustitución de los servicios de carreteras de nuestra Comunidad Autónoma por los de La Rioja se producirá de forma puntual, cuando las condiciones climatológicas propias de la estación de invierno así lo requieran, y únicamente debido a que el acceso a la vertiente norte del Puerto de Santa Inés es más fácil a través de las carreteras riojanas.

III CONCLUSIONES

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

Que el proyecto de Convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carretera de interés de ambas Comunidades Autónomas resulta conforme a derecho, con excepción de las objeciones relativas a la competencia para la firma del convenio, a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, al sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de los litigios que respecto a este convenio se puedan suscitar, y a su entrada en vigor, 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.