



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

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 1 de junio de 2006, ha examinado el *expediente relativo a la propuesta de convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales*, 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 8 de mayo 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 la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de mayo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 502/2006, 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. Pérez Solano.

**Único.-** La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León la propuesta de convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales.



A la solicitud de dictamen se acompaña, además de la referida propuesta, la siguiente documentación:

- Copia del escrito enviado por el Presidente del Senado al Presidente de la Junta de Castilla y León, en el que manifiesta:

“El Pleno del Senado, en su sesión celebrada el día 21 de febrero de 2006, ha aprobado el dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y (...) ha decidido que el citado Convenio no necesita autorización de las Cortes Generales”.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente de 5 de abril de 2006.

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 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 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.**

Merece la pena recordar las consideraciones que este Consejo ha realizado en dictámenes anteriores, entre los que destacan los números 153/2006, de 23 de febrero, y 154/2006, de 2 de marzo, sobre la naturaleza jurídica que ostentan los convenios entre Comunidades Autónomas.

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 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, o 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 el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (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".

La fina línea divisoria que distingue ambas figuras, convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, no ha sido fácil de trazar. Así, mientras la Constitución opera la distinción entre las dos clases de convenios en base a 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.

El expediente que se nos presenta va acompañado del escrito del Presidente del Senado, en el que manifiesta que “el Pleno del Senado, en su sesión celebrada el día 21 de febrero de 2006, ha aprobado el dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y (...) ha decidido que el citado Convenio no necesita autorización de las Cortes Generales”. El “Boletín Oficial de las Cortes Generales” de 15 de febrero de 2006 publica dicho dictamen, en el que se pone de manifiesto que “dicho convenio ha sido calificado por la Mesa de la Cámara como un Convenio entre dichas Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, a efectos de lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución y el artículo 137 del Reglamento del Senado”.

El pronunciamiento anterior de las Cortes Generales nos lleva a entender que hacen equivalente la expresión constitucional de “gestión y prestación de servicios propios de las mismas” a la de “función o actividad administrativa”, considerando por ello que un convenio de colaboración es aquel que versa sobre una actuación ejecutiva, en el que las Administraciones intervinientes organizan de común acuerdo la producción de una determinada actividad administrativa (en este caso, la forestal), lo que consecuentemente determina que el control de dicho Órgano, o lo que es lo mismo, el control estatal del convenio, se ha de limitar a una mera condición de eficacia, pues sólo exige la comunicación posterior del convenio y no su autorización.

La conclusión, en definitiva, es que 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 38.1.4ª del EA (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.- 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 (en adelante, LRJPAC), relativo a los convenios de colaboración entre administraciones públicas.

**Primera.-** De acuerdo con la propuesta de convenio remitido a dictamen, su firma corresponderá al Consejero de Medio Ambiente 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, tal y como recoge el informe de la Asesoría Jurídica de Medio Ambiente, haciéndose eco del Dictamen 154/2006 de este Consejo Consultivo, parece que la competencia para firmar el convenio que se nos presenta correspondería al Presidente de la Junta de Castilla y León.

Ello es debido a que 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 (de desarrollo normativo y ejecución, contempladas en el artículo 34 del 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 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.



En todo caso, si se siguiera atribuyendo al Consejero de Medio Ambiente 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 de la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial de la Comunidad Autónoma 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.

Estas observaciones, relativas a la competencia para la firma del convenio y a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, deberán ser atendidas para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

**Tercera.-** 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.

Así, la escasa doctrina constitucional existente sobre esta materia (Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril) establece 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 los 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, lo que a su vez sólo será posible si se cumplen ciertas condiciones, entre las que caben destacar fundamentalmente dos: que el compromiso caiga dentro del ámbito competencial de las partes que se obligan, y que el objeto y contenido de la obligación sean susceptibles de tracto contractual entre ellas.

Por lo tanto, aunque la omisión de una previsión relativa al sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de los litigios que respecto al convenio se puedan suscitar no afecta a su validez y eficacia, lo cierto es que su inclusión daría exacto cumplimiento al 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, dado que forma parte del contenido mínimo de los convenios, como uno de sus requisitos.

Por otro lado, cabe recordar el carácter básico del artículo 8.3 de la LRJPAC, 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”.

#### **4ª.- 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 referido Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, al figurar 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 de seguimiento.

No obstante, es preciso realizar algunas consideraciones:

**I.-** El contenido de proyecto de convenio puede no adecuarse a su título. Así, mientras éste último se refiere únicamente a la “extinción de incendios forestales”, 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 extinción de incendios, sino también en su prevención, como se recoge no sólo en la cláusula definitoria del objeto del convenio (primera), sino incluso en las manifestaciones previas al clausulado.

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

**II.-** La cláusula primera del convenio se intitula “Objeto y ámbito de aplicación”; sin embargo, el segundo aspecto no se define de forma clara y precisa en su contenido.

A lo largo del clausulado se hace referencia al ámbito de aplicación objetivo o material mediante la utilización de diversas expresiones: “comarcas limítrofes”, “provincias colindantes”, etc.

Sería conveniente que este artículo constase de dos apartados, dirigido uno a definir su objeto y el otro a su ámbito de aplicación, sin olvidar al respecto que a pesar de encontrarnos ante una propuesta de convenio a suscribir entre dos Comunidades Autónomas, parece deducirse, de la lectura de las cláusulas del convenio, que el ámbito de aplicación de las actuaciones que prevé no se extiende a todo el territorio de ambas, sino a sus provincias limítrofes, ámbito territorial que incluso se llega a limitar en mayor medida en las denominadas “zonas de asistencia y socorro inmediato”.

**III.-** La segunda cláusula del convenio se refiere a la “ayuda recíproca” y viene a establecer, en su apartado 2, que los órganos ejecutores



de las Comunidades Autónomas podrán solicitar ayuda de la otra parte “en régimen de reciprocidad”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1998, de 18 de junio, señala respecto del principio de reciprocidad que “tiene un significado jurídico preciso, consistente en que un poder público condiciona su actuación a que otro poder público, distinto y ajeno al primero, actúe de la misma manera que él, so pena de que ambos se nieguen recíprocamente lo que a los dos interesa, permaneciendo inactivos o actuando cada uno por su cuenta. Esa forma de proceder es característica de un contexto jurídico determinado: cuando los dos poderes públicos que interactúan carecen de deberes recíprocos, impuestos por una norma de origen legal, convencional o consuetudinario, pero en cualquier caso vinculante para ambos, y no se encuentran tampoco sometidos a una jurisdicción que pueda declarar con fuerza de cosa juzgada sus deberes respectivos, y compelerles en caso necesario a cumplirlos.

»Lo anterior permite comprender que el principio de reciprocidad no se cohonesta con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que son consustanciales al Estado de las Autonomías (Sentencias del Tribunal Constitucional 18/1982, fundamento jurídico 4º; 11/1986, fundamento jurídico 5º; 96/1986, fundamento jurídico 3º, y 64/1990, fundamento jurídico 7º)”.

El proclamado principio de reciprocidad no puede ser el referente para supeditar las actuaciones de las distintas Administraciones de las Comunidades Autónomas, ya que todas se hallan sometidas al deber de coordinación en sus actuaciones y a relacionarse a través de las formas contempladas en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Las relaciones entre Administraciones Públicas firmantes no pueden supeditarse al citado principio de reciprocidad, al existir entre las mismas, en términos del Tribunal Constitucional, “deberes recíprocos”, cuyo origen se halla precisamente en el convenio que se pretende suscribir y que han de ser respetados en todo caso. Por ello, la referencia al citado régimen de reciprocidad no debería ser mantenida en la cláusula ahora examinada, sin perjuicio de admitir que una Comunidad Autónoma de las firmantes pueda solicitar ayuda a la otra, y que precisamente lo haga habilitada por este convenio de colaboración.



Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

**IV.-** La cláusula cuarta, bajo el título “gastos de asistencia” no se corresponde fielmente con su contenido. Sería conveniente dotar a sus apartados 3 y 4 de la necesaria independencia, incluso mediante la regulación en cláusulas diferenciadas, debido a que, como decimos, el apartado 3 regula una materia que se corresponde con el ejercicio de derechos –renuncia a reclamar a la otra parte en el caso de producirse víctimas entre el personal de socorro– y el 4 se refiere a la suscripción de obligaciones de contenido económico –los contratos de seguro de responsabilidad civil y de accidentes que cubran los riesgos derivados de las actuaciones objeto del convenio–. No son propiamente “gastos de asistencia”, tal como prevé el título de esta cláusula cuarta.

**V.-** Las cláusulas octava y novena podrían unificarse bajo el título “tramitación y vigencia” y, de este modo, ordenar temporalmente y en diferentes apartados ambos aspectos, previendo primero los trámites: aprobación o ratificación por las respectivas Asambleas legislativas, comunicación a las Cortes Generales; y seguidamente el resto de aspectos: vigencia, prórrogas, posible denuncia, efectos de la pérdida de vigencia. Ello dotaría a ambas cláusulas de mayor comprensión en su lectura. Sería conveniente completar asimismo el actual apartado 2 de la cláusula octava, de modo que las partes puedan manifestar su intención de no renovar el convenio, haciéndolo con una antelación de un mes a la fecha de vencimiento del convenio “o de cualquiera de sus prórrogas”.

**VI.-** Por último, sería conveniente, en primer lugar, la completa revisión del texto para corregir algunos errores gramaticales y de puntuación, entre los que puede destacarse la conveniencia de sustituir en la cláusula tercera, apartado 3, el término “artículo” por el de “cláusula”, o la de unificar el empleo de mayúsculas o minúsculas cuando el texto se refiera a un mismo concepto.

En segundo lugar, y con el fin de dotar al proyecto de una mayor coherencia, sería preciso mejorar o simplificar la redacción de algunas frases como la contenida en la cláusula segunda, apartado 5, “de Central a Central de



cada Comunidad Autónoma”, que podría sustituirse por una análoga a “entre las Centrales de Comunicaciones de ambas Comunidades Autónomas”, o incluso aclarar el sentido de otras, como las de los apartados 6 y 8 de esta misma cláusula 6, al referirse a “mandos naturales” o simplemente “mandos”: no se precisa si la intención es referirse al “Mando Único Responsable”, definido con anterioridad en esa misma cláusula.

### **III CONCLUSIONES**

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

Que la propuesta de convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en materia de extinción de incendios forestales, 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 y al régimen de reciprocidad, 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.