



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, 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 18 de septiembre de 2008, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de Convenio Específico de Colaboración suscrito entre las Comunidades Autónomas de Galicia y de Castilla y León*, 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 6 de agosto de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de Convenio Específico de Colaboración suscrito entre la Comunidad de Galicia y la Comunidad de Castilla y León para la Atención Primaria, Especializada y Asistencia Sanitaria de Urgencias y Emergencias en determinadas Zonas Limítrofes de ambas Comunidades*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de agosto de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 706/2008, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León el proyecto de Convenio Específico de Colaboración suscrito entre las Comunidades de Galicia y de Castilla y León



para la Atención Primaria, Especializada y Asistencia Sanitaria de Urgencias y Emergencias en determinadas Zonas Limitrofes de ambas Comunidades.

A la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Convenio específico de colaboración entre la Comunidad de Galicia y de Castilla y León para la Atención Primaria, Especializada y Asistencia Sanitaria de Urgencias y Emergencias en determinadas Zonas Limitrofes de ambas Comunidades.

- Informe del Gabinete Jurídico de la Gerencia Regional de Salud, sobre la legalidad del convenio, de 16 de julio de 2008.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera 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 del 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 la otra parte firmante del acuerdo, la Comunidad de Galicia.

Por otra parte, este Consejo Consultivo entiende que la firma de este tipo de convenios es altamente favorable para la prestación adecuada de servicios a



los ciudadanos de Castilla y León que habitan en las zonas limítrofes de la Comunidad.

2ª.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El acuerdo que se dictamina se encuadra dentro de las llamadas relaciones jurídicas inter administrativas o inter 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. El 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 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, 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.

Establece el artículo 145.2 de la Constitución: "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 con este artículo, el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, señala 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.

A su vez el artículo 60 del Estatuto de Autonomía establece que “1. La Comunidad de Castilla y León podrá establecer relaciones de colaboración en asuntos de interés común con otras Comunidades Autónomas, especialmente con las limítrofes y con aquellas con las que le unen vínculos históricos y culturales.

»2. A tal efecto, la Comunidad podrá suscribir convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de su competencia. Tales convenios deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los sesenta días de dicha comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan en el mismo término que, por su contenido, deben calificarse como acuerdos de cooperación, en cuyo caso deberán seguir el procedimiento previsto en el apartado 3 de este artículo.

»3. La Comunidad podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

»4. Los convenios y acuerdos suscritos por la Comunidad deberán publicarse en el «Boletín Oficial de Castilla y León»”.

Se trata, en consecuencia, de un convenio cuya tramitación debe atenerse, en orden a la intervención de las Cortes Generales, a lo dispuesto en el artículo 60.2 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 (...)”.

De lo expuesto, se traduce la existencia de dos figuras de colaboración entre Comunidades Autónomas, los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación, cuyo tratamiento tanto constitucional como estatutario es distinto.

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.

Ya ha advertido la doctrina las dificultades que plantea la distinción entre ambos medios convencionales. Como algún autor ha señalado, el principal problema que plantea el artículo 145.2 de la Constitución es precisamente la distinción entre los convenios para la gestión y prestación de servicios propios y los demás acuerdos de cooperación al punto que se ha negado toda distinción y afirmado que “como es imposible distinguir entre convenios de colaboración por ser toda, una y misma cosa vista desde ángulos diferentes y si, en consecuencia, no hay dos tipos diferentes de convenios, sino siempre convenios de colaboración, se deberán observar para su celebración no sólo las condiciones que se precisen en los respectivos Estatutos de Autonomía, sino contar en todo caso con la autorización de las Cortes Generales” (Parada Vázquez. Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. IEAL, 1985).

Ciertamente, la posición doctrinal mayoritaria ha venido afirmando la posibilidad de esta discutida distinción, fundándola en que los convenios de colaboración son aquellos cuyo contenido consiste en la gestión y prestación de servicios, en el sentido de una determinada actividad administrativa, cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas contratantes, es decir, en el establecimiento de una fórmula común para el ejercicio de ciertas competencias. Por ello, todos los convenios y acuerdos cuyo contenido sea otro, deberán -en virtud del criterio residual empleado por la Constitución- ser



calificados de acuerdos de cooperación y someterse al régimen jurídico-constitucional previsto específicamente al respecto.

Sin perjuicio del debate doctrinal generado por la distinción entre ambas figuras y a los efectos de lo que interesa para el presente dictamen, parece general el acuerdo, basado en definitiva en la literalidad de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, de considerar como convenios de colaboración los que tienen por objeto la gestión de un servicio propio de las Comunidades Autónomas contratantes.

Dicho en otros términos, cualquiera que sea el contenido que pueda predicarse de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, es lo cierto que aquellos convenios entre Comunidades Autónomas que tengan por objeto la “gestión y prestación de servicios propios de las mismas” podrán articularse mediante convenios de colaboración. La doctrina ha advertido que, en la práctica, cualquier acuerdo podrá pretender ampararse en el más amplio concepto posible de “servicios propios”, pero, al menos en el presente supuesto, lo cierto es que el objeto del convenio se refiere a la gestión de un servicio propio, aun en su sentido más estricto.

A este respecto conviene advertir que el artículo 60.2 del Estatuto de Autonomía establece que la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la “gestión y prestación de servicios de su competencia”.

Se trata, aparentemente, de uno de los “supuestos, requisitos y términos” que, según el artículo 145.2 de la Constitución, deben prever los Estatutos de Autonomía.

El antiguo artículo 38 del Estatuto de Autonomía circunscribía el ámbito del convenio a la “gestión y la prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva”; límite que, al tener un carácter equívoco, fue precisado e interpretado tanto por la doctrina como por el propio Tribunal Constitucional. Se ha advertido así que el concepto puede responder a dos sentidos distintos: según el primero, la competencia es exclusiva cuando el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella toda suerte de potestades legislativas o ejecutivas; según el segundo, una competencia puede considerarse exclusiva cuando el ente que la



tiene atribuida puede utilizar sobre la materia a la que abarca todas las potestades de una determinada calidad.

Desde la primera perspectiva sólo podría predicarse el carácter exclusivo de las competencias que la Comunidad tiene atribuidas literalmente como tales, y aun no de todas ellas.

En el segundo sentido expuesto, son exclusivas para el ejercicio de cada una de las potestades a que se refieren las listas de competencias del Estatuto de Autonomía, actualmente en el Título V, significando por ello más bien "competencia atribuida como propia".

El debate ha cambiado: el actual artículo 60 del Estatuto de Autonomía, ya no circunscribe el convenio a las "competencias exclusivas", sino al término más amplio, "gestión y prestación de servicios de su competencia", lográndose la coincidencia con el artículo 145 de la Constitución, que refiere "gestión y prestación de servicios propios de las mismas", no suponiendo por ello ninguna reducción del conjunto de materias sobre las que pueden versar los convenios de colaboración, ya que la Constitución solo impone que se trate de prestar o gestionar servicios "propios" de la Comunidad Autónoma y no que sobre ellos tengan las Comunidades la plenitud de la capacidad normativa.

Éste debe ser el sentido que procede otorgar al citado artículo 60, en interpretación coincidente con la realizada por el antiguo artículo 38 del Estatuto (por todos Dictamen 373/2007), por cuanto resultaría incoherente que siendo el objeto de los convenios de colaboración la gestión o prestación de servicios, las Comunidades Autónomas titulares de los mismos no pudieran convenir por carecer de una capacidad legislativa en la materia que, en la mayoría de los casos, resultaría innecesaria para acordar el contenido del Convenio.

Teniendo como referencia la regulación ya mencionada, y en lo que respecta a la naturaleza jurídica del presente proyecto de convenio, conforme con la distinción que parece establecerse entre ambas figuras tanto en la Constitución como en nuestro propio Estatuto, puede afirmarse que en el presente caso se está 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 según el



artículo 74.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, es exclusiva, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, en materia de "sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada"- 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 asistencia sanitaria.

3ª.- Observaciones a la propuesta de convenio en lo relativo a sus requisitos formales.

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, relativo a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas.

Primera.- Debe objetarse en cuanto a la tramitación formal del procedimiento la parquedad del expediente remitido a este Consejo Consultivo. Así, los documentos de que consta el mismo se limitan a un informe del Gabinete Jurídico de la Gerencia Regional de la Salud de Castilla y León y al proyecto del Convenio sometido a dictamen.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones sobre la necesidad de que el expediente administrativo que se remita deba ser lo más completo posible, (estudios, informes, datos, etc.), en orden a que la emisión del dictamen pueda realizarse conforme a criterios fundados y con pleno conocimiento de las diferentes fases y fundamentaciones en las que descansa la actividad administrativa tendente a la producción bien de un acto administrativo, bien de una disposición de carácter general.

Así, este Consejo, con ocasión de la consulta remitida en otras ocasiones sobre convenios de la misma naturaleza al presente (véanse entre otros, los Dictámenes 373,374, y 375/2007, en relación al Convenio marco y a sendos Convenios específicos de Colaboración entre la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Aragón), ha tenido la oportunidad de comprobar que en dichos expedientes, el informe del Gabinete Jurídico iba acompañado de otros dos informes: uno de la Directora Gerente de la Gerencia Regional de la Salud, relativo a la oportunidad de suscribir el convenio; y otro de la Dirección General



del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, sobre la existencia de convenios anteriores que pudieran afectar al convenio que se pretende suscribir. En este último sentido, el artículo 6 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, dispone que "cuando una Consejería, Organismo Autónomo o Ente Público de Derecho Privado inicie la tramitación de cualquier convenio, solicitará información al Registro sobre la existencia de convenios cuyo contenido pueda afectar al que se pretende suscribir, sin que tal solicitud interrumpa el procedimiento de tramitación del convenio", información que no ha sido remitida a este Consejo Consultivo.

Segunda.- De acuerdo con la propuesta de convenio remitido a dictamen, su firma corresponderá al Presidente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, en virtud de las facultades que le atribuye el artículo 44 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

Sin embargo, tal y como ha mantenido este Consejo Consultivo, entre otros en sus Dictámenes 154/2006, de 2 de marzo, 502/2006, de 8 de mayo, 373/2007, 374/2007 y 375/2006, de 10 de mayo, la competencia para firmar el convenio proyectado corresponde al Presidente de la Junta de Castilla y León.

Ello es debido a que se trata de un tipo de convenio determinado, celebrado por la Comunidad de Castilla y León con otra Comunidad Autónoma para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia, de conformidad con el artículo 74 del Estatuto de Autonomía. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 6.5) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, 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 60.1 y 2 del Estatuto de Autonomía, artículos sobre los que descansa el presente convenio.

Por consiguiente, debe ser el Presidente de la Junta de Castilla y León el que ostente, en principio, la competencia para firmar el convenio objeto de dictamen.



No corresponde a este Órgano Consultivo hacer consideración alguna en relación con la competencia del Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Galicia para proceder a la firma de este convenio.

Tercera.- 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 Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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 resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

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 de las partes.
- El plazo de vigencia.
- La creación de los órganos que se estimen necesarios para el cumplimiento del mismo (en el presente caso, se crea en la cláusula cuarta la Comisión de Coordinación).

No obstante, es preciso realizar algunas consideraciones:

Primera.- Es escasa la regulación contenida en el clausulado remitido en relación con el transporte sanitario, en general, y con la asistencia de urgencia, en particular. En relación con la cláusula quinta del Convenio,



“Asistencia de urgencias y emergencias hospitalarias”, los términos en que está redactada -“se habilitarán los mecanismos necesarios para realizar los traslados de la manera más operativa”-, adolecen de cierta indeterminación y vaguedad, por lo que desde este Consejo se sugiere que su redacción pudiera concretarse evitando así la imprecisión de los términos en aras de una mayor seguridad jurídica en su aplicación práctica. (Este criterio es compartido por el Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen 348/2008, sobre el presente Convenio).

Segunda.- Por último, sería conveniente la completa revisión del texto para corregir algunos errores gramaticales y de puntuación.

III CONCLUSIONES

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

Que el proyecto de Convenio Específico de Colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la Atención Primaria, Especializada y Asistencia Sanitaria de Urgencias y Emergencias en determinadas Zonas Limitrofes de ambas Comunidades, resulta conforme a derecho, con excepción de las objeciones relativas a la competencia para la firma del convenio y 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.