CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

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 3 de marzo de 2010, ha examinado el *Convenio de Colaboración suscrito entre varias Comunidades Autónomas y la Comunidad Autónoma 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 27 de enero de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de convenio entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Valencia y Castilla y León para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de febrero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 102/2010, 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 de Castilla y León, 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.

Único.- La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León el proyecto de Convenio entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares "para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida".

A la solicitud de dictamen se adjunta la siguiente documentación:

- Acuerdo entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.

- Escrito de la Directora General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, en el que se informa que no consta en el Registro General de Convenios ningún otro con sujetos y objeto similar al que se pretende suscribir.

- Texto del Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 12 de enero de 2010.

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

corresponde realizar consideración alguna en relación con las cuestiones que afecten a las otras partes firmantes del acuerdo.

2ª.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El acuerdo 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 diferentes 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, al afirmar 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 y los vincula 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 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 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, se trata de 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 60.1 del Estatuto de Autonomía dispone que "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, ya que, mientras los convenios 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 sobre 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, afirmando que "como es imposible distinguir entre convenios de colaboración por ser toda una 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 mantiene 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, lo cierto es 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, por 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", con lo que se logra la coincidencia con el artículo 145 de la Constitución, que se refiere a la "gestión y prestación de servicios propios de las mismas", y no supone por ello ninguna reducción del conjunto de materias sobre las que pueden versar los convenios de colaboración, ya que la Constitución sólo 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 de este Consejo Consultivo), 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.

Considerada la regulación ya mencionada, 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", dado que su objeto es el intercambio de información para facilitar el otorgamiento de licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.

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 únicos documentos que constan en él son: un escrito de la Directora General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior -que se limita a informar de que no consta en el Registro General de Convenios ningún otro con sujetos y objeto similar al que se pretende suscribir-, el informe de los Servicios Jurídicos y el acuerdo y posterior 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 debe 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 solicitada respecto de otros convenios de la misma naturaleza que el presente, ha tenido la oportunidad de comprobar que en otros expedientes (véanse entre otros, los Dictámenes 373/2007, 374/2007 y 375/2007), además de la documentación aportada con el presente, se han adjuntado otros informes relativos a la oportunidad de suscribir el convenio.

Por otra parte, debe tener favorable acogida la incorporación del escrito remitido por la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, sobre la existencia de convenios anteriores que pudieran afectar al convenio que se pretende suscribir. En este 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".

Segunda.- La propuesta de convenio remitido a dictamen no indica a quién corresponderá la firma.

Este Consejo Consultivo mantiene que la competencia para firmar el convenio proyectado corresponde al Presidente de la Junta de Castilla y León (Dictámenes 154/2006, de 2 de marzo, 502/2006, de 8 de mayo, 373/2007, 374/2007 y 375/2006, de 10 de mayo, entre otros). Ello es debido a que se trata de un tipo de convenio determinado, celebrado por la Comunidad de Castilla y León con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia, de conformidad con los artículos 70.23.º, 71.1.4º, y 74 del Estatuto de Autonomía. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 6.5) de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, 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.

Esta observación relativa a la competencia del Presidente de la Junta de Castilla y León para firmar el convenio, deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Tercera.- Debe advertirse que 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.

Esta observación, relativa a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, deberá ser atendida 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 en el texto del convenio los siguientes extremos:

- 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 convenio (en el presente caso, se crea en la cláusula séptima una comisión sectorial de desarrollo y seguimiento).

No obstante, es preciso tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 3, apartado h) del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, ya citado, "Los convenios, como mínimo, deberán especificar: El lugar y la fecha en que se suscribe". Habida cuenta de que el texto del convenio aparece como Anexo al Acuerdo adoptado por Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña Valencia y Baleares en Valladolid, el 16 de noviembre de 2009, no se encuentra expresamente consignado el lugar y la fecha, por lo que se considera procedente que dicha exigencia reglamentaria se consigne en el texto del convenio.

III
CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas relativas a la competencia del Presidente de la Junta de Castilla y León para firmar el convenio y a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, el proyecto de convenio entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Valencia y Castilla y León para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida, resulta conforme a derecho.

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