CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero y Ponente
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de mayo de 2010, ha examinado el *expediente referente al Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de juventud para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles,* 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 abril de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Baleares, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Valencia, Aragón y Castilla la Mancha en materia de Juventud, para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de abril de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 436/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Madrid López.

Único.- La petición de dictamen versa sobre la propuesta de convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Baleares, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Valencia, Aragón y Castilla La Mancha en materia de Juventud, para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles.

A la solicitud de dictamen se acompaña, además de un índice numerado de los documentos que lo integran, la siguiente documentación:

- Acuerdo entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Baleares, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Valencia, Aragón y Castilla La Mancha de 8 de marzo de 2010 en materia de juventud, para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles, que adjunta como anexo el convenio de colaboración (folios 1 a 8).

- Escrito de la Directora General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior de 8 de marzo de 2010, en el que se señala que "(...) consultado el Registro General de Convenios que obra en esta Dirección General, no consta inscrito en el mismo, ninguno vigente con sujetos y objeto similar que pueda afectar al que se pretende suscribir" (folio 9).

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 22 de marzo de 2010 (folios 10 a 19).

- Texto del convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de Juventud, para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles (folios 20 a 27 del expediente).

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 Autónoma de Castilla y León, sin que corresponda hacer consideración alguna en relación con las cuestiones que afecten a las otras partes firmantes del acuerdo, las Comunidades de Baleares, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Valencia, Aragón y Castilla La Mancha.

2ª.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

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 varias 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, al afirmar que el deber general de colaboración es un 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, 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 el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

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, 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, 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 60.2 del Estatuto de Autonomía señala que "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".

Este apartado 3 dispone que "La Comunidad podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales".

De lo expuesto se desprende que existen 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 de colaboración sólo requieren de una comunicación a las Cortes Generales (que tendrá el carácter y los 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

ha 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”.

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 intervinientes.

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 y puede 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 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 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 para el antiguo artículo 38 del Estatuto de Autonomía (por todos, Dictamen de este Consejo Consultivo 373/2007, de 10 de mayo), 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 71.1.10º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, es exclusiva, en materia de "Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención a las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores.") y, de otra, que lo que se pretende, en función de un interés general evidente, es coordinar las actuaciones de las Administraciones Autonómicas firmantes en materia de juventud en lo referente a sus actividades e instalaciones juveniles.

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

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

A) En la propuesta remitida para dictamen, se prevé que la firma del convenio corresponda al Consejero de Presidencia de la Junta de Castilla y León.

Así, el artículo 26.1 l) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dispone que corresponde a los Consejeros "La firma de los convenios en materias propias de su Consejería, sin perjuicio de las atribuciones del Presidente".

Sin embargo, tal y como ha mantenido reiteradamente este Consejo Consultivo (*a.e.*, Dictámenes 154/2006, de 2 de marzo; 502/2006, de 8 de mayo; 373/2007, 374/2007 y 375/2007, los tres de 10 de mayo; 706/2008 y 707/2008, ambos de 18 de septiembre), la competencia para firmar el convenio analizado 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 otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia, de conformidad con el artículo 70.1.10º del Estatuto de Autonomía. De acuerdo con el artículo 27.1.d) del Estatuto de Autonomía y el artículo 6.5 de la 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 que suscriba la Comunidad Autónoma, a los que se refieren los artículos 145.2 de la Constitución y 60, apartados 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 la competencia para firmar el convenio analizado.

Esta 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”.

Por último, no corresponde a este Órgano Consultivo hacer consideración alguna en relación con las competencias del resto de Comunidades Autónomas para proceder a la firma de este convenio.

B) 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 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”.

4ª.- Observaciones a la propuesta de convenio en lo relativo a su fondo.

En el convenio proyectado se recoge de manera suficientemente satisfactoria el contenido mínimo que exige el artículo 6.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 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, al figurar los siguientes aspectos:

- El objeto del convenio.

- 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 sexta la Comisión Sectorial de Desarrollo y Seguimiento). Las funciones que corresponden a este órgano deben limitarse a la materia objeto del convenio y dentro del ámbito de sus competencias, sin sustituir las potestades de otros órganos.

- Las causas de extinción y modificación del convenio.

También se recoge, como señala el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la sujeción a la jurisdicción contencioso administrativa de los litigios que se susciten (cláusula séptima).

En cuanto al fondo se realizan las siguientes observaciones a las que ya alude el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos:

Primera.- En la cláusula tercera, que se refiere a la "Organización del proceso de derivación", se utiliza el término "servicios". En la cláusula primera se define el objeto del convenio, que consiste en "la adopción de diversas medidas para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles, salvo los albergues".

La acepción del término "servicios" es muy general y se utiliza indistintamente para aludir al mismo concepto, por lo que, teniendo en cuenta el objeto del acuerdo, convendría que se sustituyera en cada caso concreto por actividades o instalaciones.

Cabe hacer la misma observación en las cláusulas quinta (referente al intercambio de información y comunicación) y sexta (que regula la Comisión sectorial de desarrollo y seguimiento).

Segunda.- En las cláusulas tercera y sexta se hace referencia a un protocolo de actuación que parece remitido a un ulterior acuerdo entre las partes, por lo que sería susceptible de figurar como Anexo al Convenio en el momento de su aprobación.

III
CONCLUSIONES

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

Que la propuesta relativa al convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Baleares, Cataluña, Andalucía, La

Rioja, Valencia, Aragón y Castilla La Mancha, en materia de Juventud para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles, 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.