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 29 de julio de 2010, ha examinado el *expediente relativo a la propuesta de adenda de modificación del convenio específico de colaboración suscrito entre la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de Extremadura 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 16 de julio de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la propuesta de adenda de modificación del convenio específico de colaboración suscrito entre la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de extinción de incendios forestales.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de julio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 807/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión de 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. Pérez Solano.

Único.- La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León la propuesta de adenda de modificación del convenio específico de colaboración suscrito entre la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de extinción de incendios forestales, Convenio aprobado el 17 de junio de 1998 y publicado en el Bocyl de 16 de julio 1998.

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

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente de 14 de junio de 2010.

- Texto del Convenio originario.

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, sin que corresponda hacer consideración alguna en relación con las cuestiones que afecten a la otra parte firmante del acuerdo, la Comunidad de Extremadura.

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, 154/2006, de 2 de marzo, y 502/2006, de 8 de mayo, 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, 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 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, se está 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 60.2 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, puesto que mientras que 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 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, máxime si, como en el presente asunto, se trata de una modificación de un convenio que en su día ya fue calificado como colaboración.

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

Es aplicable a la propuesta de adenda 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.

A) 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 informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, la propuesta de adenda por la que se modifica el Convenio y el texto originario del Convenio.

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.

En el presente asunto, y dado que la adenda tiene por objeto la modificación de un Convenio, se echa en falta el informe o participación de la Comisión de Seguimiento del Convenio, que se regula en la cláusula séptima del mismo, como órgano encargado de garantizar su cumplimiento y de proponer "las modificaciones y adaptaciones que, en cada caso, se estimen pertinentes".

B) Cabe señalar que se prevé que la firma del adenda de modificación corresponda al Presidente de la Junta de Castilla y León, en consonancia con la doctrina mantenida por 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).

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 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, 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 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 objeto de dictamen.

C) 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 del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Esta observación deberá ser atendida para que proceda la utilización 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.

Ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 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. El citado precepto establece lo siguiente:

"Artículo 9. Anotaciones

»1. Los Anexos, Adendas, prórrogas y actos de modificación y extinción del convenio, se harán constar en el Registro mediante anotaciones marginales.

»2. Para su anotación, los Secretarios Generales u órganos competentes de Organismos Autónomos o de Entes Públicos de Derecho

Privado remitirán copia compulsada de las citadas actuaciones en el plazo de quince días desde que se hayan producido, así como, en el supuesto que las mismas afecten al contenido esencial del convenio o a las obligaciones económicas asumidas por las partes, el certificado previsto en el artículo 7.º de este Decreto.

»3. El Encargado del Registro, para efectuar la anotación de las prórrogas tácitas, remitirá, en el último mes del año, una relación de los convenios inscritos a las Consejerías, Organismos Autónomos o Entes Públicos de Derecho Privado para que, en el plazo de quince días, procedan a confirmar si concurre o no tal circunstancia".

Será necesario por ello realizar las actuaciones que se establecen en el referido precepto. Esta observación deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

No obstante, es preciso realizar alguna consideración:

Una de las cláusulas que se modifican es la segunda, que se refiere a la "ayuda recíproca" y viene a añadir, respecto de la redacción originaria, que los órganos ejecutores de las Comunidades Autónomas firmantes informarán recíprocamente de los avisos de incendios que se produzcan en las comarcas limítrofes de ambas Comunidades.

Con no merecer objeción alguna la redacción propuesta en cuanto a los cambios proyectados, este Consejo quiere llamar la atención sobre los términos en que queda redactado la cláusula, que aunque si bien coincide en lo demás con la redacción originaria del Convenio, podría aprovecharse la modificación prevista para corregir aspectos de la redacción del mismo que han sido objeto de reproche por este Consejo Consultivo en alguna ocasión, entre otros en el Dictamen 502/2006. En concreto, lo relativo a 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.

III
CONCLUSIONES

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

Que la propuesta de adenda de modificación del convenio específico de colaboración suscrito entre la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de extinción de incendios forestales, resulta conforme a derecho, con excepción de las objeciones relativas a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León y a la necesidad de dar cumplimiento a lo señalado en el Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad 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.