



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de junio de 2011, ha examinado el *expediente relativo al Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+I*, 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 mayo de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas de I+D+I*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de mayo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 630/2011, 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. Nalda García.

Único.- La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León la propuesta del protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+I.



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

- Acuerdo entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Cantabria, Galicia, Andalucía, Asturias, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla La-Mancha, Canarias, Navarra, e Illes Balears de 21 de marzo de 2011, en materia de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+I.

- Informe de la Directora General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior de 1 de abril, 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".

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 28 de abril de 2011.

- Texto del proyecto del protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+I.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente relativo al protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+I.

El marco constitucional y estatutario en el que han de encuadrarse las relaciones de colaboración, en este caso, entre Comunidades Autónomas, está constituido principalmente por los preceptos que se transcriben a continuación.



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”.

La proyección o desarrollo del número 2 del artículo 145 de la Constitución se contiene actualmente en el Capítulo I del Título IV del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, relativo a las “Relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas” que se encabeza por el artículo 57, el cual en su apartado 1, recoge una serie de principios vinculados al deber general de colaboración que ha de presidir las relaciones jurídicas interadministrativas o intersubjetivas. Indica así que “Las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación”. En su apartado 2 añade que “Dichas relaciones se articularán a través de mecanismos bilaterales o multilaterales en función de la naturaleza de los asuntos y de los intereses que resulten afectados”. La previsión general del artículo 57 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se concreta en artículo 60 del Estatuto, cuyo apartado segundo 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”.

La sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, en interpretación del artículo 145 de la Constitución y, en el caso que analizaba, del artículo 27 del Estatuto de Cataluña, aclara que “Naturalmente que el cuadro constitucional y estatutario expuesto en el fundamento anterior es



aplicable a los Convenios; pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”.

Conforme a esta doctrina constitucional sólo cabe hablar tanto de convenio como de acuerdo de cooperación, cuando el acuerdo que se pretende suscribir genere relaciones jurídicas de contenido obligacional, exigibles entre las partes. Se excluyen, por ejemplo, las declaraciones sin contenido vinculante o las meramente programáticas.

A esta última categoría parece responder el concepto de protocolo que recogen tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el Decreto 30/2010, de 19 de agosto, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 6.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dispone que “Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales”.

Por su parte, el artículo 2.3.a) del Decreto 30/2010, de 19 de agosto, define los protocolos como “los instrumentos que contienen acuerdos de carácter programático o declarativo, sin eficacia obligacional cuyo cumplimiento no es susceptible de ser exigido jurídicamente”.

Así las cosas, la consulta preceptiva que debe formularse a este Consejo sobre los “Convenios y Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas”, de acuerdo con el artículo 4.1.f) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, debe limitarse, en atención a la jurisprudencia constitucional expuesta, a los acuerdos con contenido obligacional, naturaleza de la que no participa el protocolo general en materia de I+D+I remitido, pues, al igual que informan los Servicios Jurídicos de la Comunidad, el contenido de este protocolo general parece ajustarse a la



naturaleza propia de los acuerdos definidos en el artículo 6.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En consecuencia, no procede la emisión de dictamen sobre el citado protocolo general, sin perjuicio de que este Consejo deba ser consultado sobre los convenios que pretendan suscribirse para la concreción de las obligaciones jurídicas que asuman las partes para la consecución de los objetivos programados en el presente protocolo general.

III CONCLUSIONES

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

No procede emitir dictamen en el expediente relativo al protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+I.

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