



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Quijano González, 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 Valladolid el día 2 de marzo de 2006, ha examinado el expediente relativo *al proyecto de convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y 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 30 de enero de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de febrero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 154/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión de dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.



Primero.- La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León el proyecto de convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia.

A la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- Protocolo general entre la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad de Madrid en materia de transporte público de viajeros en autobús y ferrocarril para el desarrollo de una política conjunta en materia de transporte público de viajeros, firmado en Ávila el 27 de julio de 2005.

- Memoria del convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia, elaborada por la Dirección General de Transportes de la Consejería de Fomento el 23 de enero de 2006.

- Informes emitidos por la Dirección de los Servicios Jurídicos el 30 de diciembre de 2005 y el 19 de enero de 2006, respectivamente.

- Borrador del proyecto de convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia.

Segundo.- El texto del convenio de colaboración sometido a dictamen viene precedido, como ya hemos señalado, de un Protocolo general entre la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad de Madrid en materia de transporte público de viajeros en autobús y ferrocarril, suscrito el 27 de julio de 2005, en el que ambas Administraciones manifiestan su interés en facilitar y favorecer los desplazamientos que se puedan producir entre poblaciones



limitrofes de ambas Comunidades Autónomas en los distintos modos y tipos de transporte, colaborando recíprocamente con los medios técnicos y jurídicos de que disponen, y realizando las aportaciones financieras que, en su caso, fueran precisas para la consecución de este fin.

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, no correspondiendo hacer consideración alguna en relación con las cuestiones que afecten a la otra parte firmante del acuerdo, la Comunidad de Madrid.

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 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, 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 (Sentencia 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 nuestro Estatuto de Autonomía (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, 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.

En segundo lugar, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 38 del EA establece, en su apartado 1, que “para la gestión y la prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá suscribir Convenios con otras Comunidades Autónomas. Tales convenios deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, y entrarán en vigor a los treinta días de dicha comunicación, salvo que las Cortes



Generales acuerden en el mismo término que, por su contenido, deben ajustarse a lo previsto en el apartado 2 de este artículo”.

Este apartado 2 dispone que “la Comunidad de Castilla y León podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

Así, tanto la Constitución como nuestro Estatuto de Autonomía establecen una distinción entre dos clases de convenios en base a un criterio objetivo material: los llamados convenios de colaboración, que tienen por objeto la gestión o prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas, añadiendo nuestro Estatuto como criterio correctivo delimitador el que se refieran a materias de competencia exclusiva autonómica, y los acuerdos de cooperación, definidos de forma residual como los que tienen un contenido diferente de aquéllos.

El análisis de los preceptos señalados nos lleva a determinar que la expresión “gestión y prestación de servicios” se refiere al tipo de actividad (en este caso, de tipo administrativo o ejecutivo), y que por “propios” debe entenderse referido a materias estatutarias, según se infiere de la jurisprudencia constitucional (Sentencias de 7 de abril y 5 de agosto de 1983, entre otras), que considera que competencias propias son aquellas que dentro del marco constitucional se atribuye al respectivo Estatuto. Por tanto, los convenios suponen un modo de ejercicio de una competencia que la Comunidad ostenta como propia por expresa atribución estatutaria.

Por otro lado, la fórmula utilizada por nuestro Estatuto de Autonomía permite la celebración de convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas para la gestión y la prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva, reduciendo de manera significativa las posibilidades convencionales, pues sólo serán susceptibles de convenio aquellas materias sobre las que la competencia sea exclusiva en todos sus rangos y no sólo en el de ejecución.

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.

Teniendo como referencia la regulación ya mencionada, y en lo que respecta a la naturaleza jurídica del presente proyecto de convenio, entendemos que, conforme con la distinción que parece establecerse entre ambas figuras, tanto en la Constitución como en nuestro propio Estatuto, marcada por la existencia o no de competencias exclusivas de las que se disponga en relación con el objeto del convenio, podemos afirmar que en el presente caso estamos 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 nos ocupa –ferrocarriles, carreteras y caminos que transcurren íntegramente en el territorio de cada una de ellas (competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León al amparo de lo dispuesto en el artículo 32.4 de EA)– 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 la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público de viajeros de autobús y ferrocarril entre la Comunidad Autónoma de Madrid y municipios limítrofes de Castilla y León.

Estamos, en consecuencia, en presencia de un convenio cuya tramitación debe atenerse, en orden a la intervención de las Cortes Generales, a lo dispuesto en el artículo 38.1.4ª del EA (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 (...)”.



3ª.- Observaciones al texto del proyecto de convenio.

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 (en adelante, LRJPAC), relativo a los convenios de colaboración entre administraciones públicas, así como el contenido mínimo que para estos exige 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.

Se recogen de manera suficientemente satisfactoria en el proyecto de convenio examinado los siguientes aspectos:

- Las partes que celebran el convenio, su capacidad jurídica, la representación de los firmantes, así como los títulos competenciales que fundamentan su actuación y razones que la motivan (preámbulo del proyecto de convenio).

- El objeto del convenio, las obligaciones que asumen cada una de las partes y, al tener contenido económico, su financiación (cláusulas primera a novena).

- Las actuaciones y los órganos que se estimen necesarios para el cumplimiento del mismo (cláusula décima).

- El plazo de vigencia, sin perjuicio de la posibilidad de prórroga por acuerdo de las partes firmantes del convenio (cláusula undécima).

- Otras causas de extinción, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción (cláusula duodécima).

- La sujeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de los litigios que respecto de tales convenios se susciten (cláusula decimotercera).

- El lugar y la fecha en que se suscribe.



No obstante, la lectura del proyecto remitido a dictamen ha suscitado las siguientes observaciones:

Primera.- En primer lugar, y tal y como puso de manifiesto este Órgano Consultivo en su Dictamen 153/2006, de 23 de febrero, se echa en falta 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.

Esta observación, relativa a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, tiene carácter sustancial y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Además, de acuerdo con lo señalado en el informe de los Servicios Jurídicos de fecha 19 de enero de 2006, al suponer las obligaciones que contraen las partes en virtud de este convenio el compromiso de gastos de carácter plurianual, deben cumplirse los requisitos señalados por el artículo 108 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León. Únicamente señalar, en orden a las aportaciones financieras, que, aunque sólo constan explicitadas en el acuerdo de forma estimativa, se entiende que ambas partes firmantes tienen consignada la correspondiente partida en sus presupuestos generales para abordar las acciones que se prevén.

Segunda.- Se observa, además, respecto del contenido del acuerdo, que éste parece insuficiente en relación con el título que se propone, esto es, la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas de Madrid y de Castilla y León de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia. En concreto, el compromiso de las dos Comunidades Autónomas de ejecutar una política conjunta en materia de transporte por ferrocarril en relación con los mencionados municipios resulta escasamente desarrollado en el clausulado (únicamente se hace referencia a él en la cláusula segunda –“Servicios



incluidos”– y en el anexo, en el que se establece que “deberán incluirse, en su caso, los servicios ferroviarios”).

Dado que ni siquiera se hace referencia al transporte por ferrocarril de forma expresa en la cláusula primera, que determina el objeto del convenio, y aun reconociendo la conveniencia de que se articule formalmente el compromiso de ambas Administraciones en esta materia, se ha de concluir que este punto presenta en el texto sometido a dictamen muchas lagunas.

Sería conveniente, pues, que o bien se completara esta regulación, o bien fuera objeto, en su momento, de un convenio diferente del que ahora se dictamina, que desarrolle el Protocolo general suscrito por las Comunidades de Madrid y Castilla y León en ejecución de una política conjunta en materia de transporte por ferrocarril en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia.

Tercera.- La cláusula primera del convenio establece su objeto, que define como “la implantación de Abonos combinados mensuales, el establecimiento de sus condiciones de utilización y la regulación de su financiación en los servicios de transporte público regular de uso general que se detallan en el anexo del presente Convenio”. Aparte de poner de manifiesto, tal y como concluimos en la observación anterior, que se echa en falta una referencia al transporte por ferrocarril, si es que el traslado de viajeros por este medio se quiere mantener como objeto del convenio, también es preciso señalar la conveniencia de completar la redacción de esta cláusula.

Así, el objeto del convenio es la implantación de un nuevo abono de transporte, el combinado mensual. El abono de transporte es un título de transportes personal e intransferible, que permite realizar un número ilimitado de viajes dentro de su ámbito de validez espacial (zonas de transportes) y temporal (anual o mensual), y que está compuesto de un carné identificativo del titular y un cupón acreditativo de estar al corriente de pago para el mes o año de referencia. En el caso del abono combinado mensual, la titularidad podrá corresponder al Operador, o al Consorcio Regional de Transportes de Madrid (organismo autónomo de aquella Comunidad Autónoma, creado en virtud de la Ley 5/1985, de 16 de mayo), de acuerdo con las cláusulas tercera y cuarta del convenio proyectado.



Lo que caracteriza la nueva categoría de abono que mediante este convenio se pretende implantar es que va a servir para satisfacer la necesidad de desplazamiento de viajeros entre municipios limítrofes de la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de Madrid, razón por la que sería deseable que esta precisión se introdujera en la redacción de la cláusula relativa al objeto del convenio.

Cuarta.- Se observan a lo largo del clausulado distintas remisiones al "Convenio acordado entre los Operadores y el Consorcio Regional de Transportes de Madrid" (así, la cláusulas quinta y séptima). Sería conveniente, en aras de una mayor seguridad jurídica, que se indicara su fecha si este convenio ya ha sido suscrito por las entidades interesadas. En caso contrario, este mismo principio de seguridad jurídica haría deseable que se determinara un plazo para su efectiva celebración, puesto que son muchas las cuestiones que se han de convenir por medio de este instrumento jurídico (los aspectos operativos de la venta de abonos por parte de los Operadores, o la liquidación a éstos de las compensaciones que les correspondan, entre otros).

Quinta.- Con el fin de dotar al proyecto de una mayor coherencia y seguridad jurídica, sería preciso que en la cláusula décima, relativa a la Comisión Mixta de Seguimiento de las actuaciones objeto del convenio, se añadiera a la expresión "dos representantes de la Dirección General de Transportes" el inciso "de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León", o cualquier otra que se considere conveniente y que permita poner de manifiesto de forma clara que esta Comisión estará compuesta paritariamente por representantes de ambas Comunidades Autónomas.

Asimismo, entre sus funciones, resulta incompleta la relativa a la fijación del "importe definitivo", una vez realizada la preceptiva regularización anual. Parece referirse al importe definitivo de la financiación correspondiente a la Comunidad de Castilla y León, no obstante, sería deseable que se completara la redacción de este apartado, con el fin de evitar posibles dudas interpretativas.

Sexta.- Por último, sería conveniente la completa revisión del texto para corregir algunos errores gramaticales y de puntuación (así, por ejemplo, el empleo de la preposición "de" antes de la expresión "uso general de viajeros" a lo largo del texto del convenio y en su título).



III CONCLUSIONES

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

El proyecto de convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia, resulta conforme a derecho, con excepción de la objeción relativa 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.