



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Miranda de Ebro (Burgos) el día 9 de junio de 2010, ha examinado el *expediente relativo al Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y 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 22 de abril de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la propuesta de convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de abril de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 480/2010, 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. Amilivia González.

Único.- La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León la propuesta de convenio de colaboración entre las



Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

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

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 8 de marzo de 2010.

- Informe del Servicio de Defensa del Medio Natural de 31 de marzo de 2010, sobre el anterior informe.

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 las otras partes firmantes del convenio, esto es, las Comunidades Autónomas de Asturias y Cantabria.

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 Dictámenes 153/2006, de 23 de febrero, 154/2006, de 2 de marzo y 502/2006, de 1 de junio, sobre la naturaleza jurídica de 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 varias 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 del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo). Alude el Alto Tribunal en numerosas ocasiones a los principios de fidelidad, a la mutua lealtad y solidaridad, vinculados 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).

Al respecto, el Capítulo I del Título IV del Estatuto de Autonomía, relativo a las “Relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas” se inicia con el artículo 57, el cual recoge en su apartado 1 los principios a los que se ha hecho alusión; así, indica 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”.

Más concretamente, la regulación que posibilita y que enmarca jurídicamente la realización del convenio cuyo proyecto es objeto de dictamen encuentra sus referentes inmediatos más importantes en los preceptos constitucionales y estatutarios que se transcriben a continuación.



El artículo 145.2 de la Constitución establece: “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.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía, además de la declaración genérica del artículo 57.2 antes citado, señala en el artículo 60.2 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 mantiene la posibilidad de esta discutida distinción, fundada 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 de 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, 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 refiere “gestión y prestación de servicios propios de las mismas”. 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 para el antiguo artículo 38 del Estatuto de Autonomía (por todos, Dictamen 373/2007, de 10 de mayo), por cuanto resultaría incoherente que, al ser el objeto de los convenios de colaboración la gestión o prestación de servicios, las Comunidades Autónomas titulares de éstos 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.

De acuerdo con 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 el propio Estatuto de Autonomía, puede afirmarse que en el presente caso se está ante la figura de un 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. Así, según el artículo 71.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, subapartados 7º, 8º y 16º, la Comunidad tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre “Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental (...)”. “Montes y aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos” y “Protección civil, que incluyen en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios”. Por otra parte, debe atenderse también a que lo que se pretende, en función de un interés general evidente, es coordinar las



actuaciones de las Administraciones Autonómicas en lo relativo a la materia de prevención y extinción de incendios forestales.

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.

Primera.- Debe tener favorable acogida en este Consejo Consultivo que la propuesta remitida para dictamen prevea que la firma del convenio corresponda al Presidente de la Junta de Castilla y León.

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; o 306/2009, de 30 de abril), 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 otra Comunidad Autónoma para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de



su competencia, de conformidad con el artículo 70.1 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 en los que se basa el presente convenio-.

Segunda.- 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, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendido para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Tercera.- Por otra parte, no consta documentación alguna relativa a los requisitos exigidos por el 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, tal y como suele ser usual incorporar en los proyectos de convenio de colaboración sometidos a la consideración de este Consejo. En concreto, el artículo 6 del referido Decreto establece, bajo el título de "Actuaciones previas", 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".

Así, no consta la existencia de convenios de colaboración vigentes inscritos en el Registro General de Convenios que pueden afectar al que se pretende celebrar. No se acompaña información alguna sobre el particular, lo que impide evaluar cuál es la influencia que podrían tener sobre el nuevo convenio.



Cuarta.- Por último, este Consejo Consultivo debe expresar que el cumplimiento de los requisitos legales relativos a la tramitación de los diferentes proyectos normativos en general, y los convenios de colaboración en particular, no pueden considerarse como meros formalismos, a cumplimentar de manera automática y al margen de las posibles sugerencias u objeciones que los órganos informante puedan realizar durante su tramitación.

Así, el silencio sobre la existencia de convenios con el mismo contenido, objeto o sujetos, y muy especialmente la no toma en consideración de las sugerencias formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, incluso con reconocimiento explícito del un posible desajuste con la legalidad vigente, bajo el argumento de que el convenio ya ha sido aprobado por los parlamentos regionales de las comunidades cofirmantes en los años 2008 y 2009 ponen de manifiesto el escaso margen de actuación que este Órgano y Centros Directivos integrados en la Junta de Castilla y León tienen en el presente convenio.

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

En el proyecto de convenio 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:

- Las partes que celebran el convenio, la capacidad jurídica con la que actúa cada una de ellas, así como la representación de los firmantes.
- Los títulos competenciales que fundamentan la actuación y razones que la motivan.
- El objeto del convenio y las obligaciones que asumen cada una de las partes y su financiación.
- Las actuaciones que se acuerden desarrollar y los órganos que se estiman necesarios para el cumplimiento del mismo (en el presente caso, se crea en la cláusula séptima una comisión de seguimiento).



- El plazo de vigencia y sus prórrogas.
- La extinción por causa distinta a la expiración de la vigencia.
- La sujeción a la jurisdicción contencioso administrativa de los litigios que se susciten.

5ª.- Observaciones lingüísticas.

Desde el punto de vista gramatical, se recomienda que se realice una última revisión del texto del convenio proyectado, a fin de dotar a éste de una correcta puntuación, de un empleo adecuado de determinadas expresiones y, en general, de una mayor corrección lingüística; así como para corregir los errores tipográficos existentes.

Finalmente, debe hacerse un uso restringido de las mayúsculas conforme a los criterios generalmente admitidos y adoptar un criterio uniforme en el uso de mayúsculas y minúsculas (Convenio o convenio, "Órganos ejecutores", etc.).

III CONCLUSIONES

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

Que la propuesta de convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales 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.