

Expediente Núm. 278/2006  
Dictamen Núm. 268/2006

**V O C A L E S :**

*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis,*  
Presidente en funciones  
*Bastida Freijedo, Francisco*  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General Adjunto:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 11 de octubre de 2006, examina el expediente relativo a la celebración de un Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del Convenio de colaboración**

El Convenio de colaboración sometido a consulta tiene por objeto establecer las bases para la colaboración de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias en la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución, así como en los Estatutos de Autonomía de Cantabria,

de Castilla y León y del Principado de Asturias, donde se establece esta posibilidad para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia.

El presente Convenio se sustenta en las competencias que las Comunidades Autónomas indicadas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la legislación básica del Estado; en concreto, en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Cantabria en relación con la protección del medio ambiente y de los ecosistemas; en el artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León respecto a los montes, aprovechamientos forestales y espacios naturales protegidos, y, finalmente, en el artículo 11 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

El Convenio surge como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre, que estima parcialmente tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en la que se reconocen las competencias de gestión de los Parques Nacionales de las Comunidades Autónomas en las que aquéllos se asientan. Por ello, se afirma que resulta preciso que "las Comunidades Autónomas afectadas realicen la gestión del Parque en sus respectivos territorios, integrando su actividad del modo que resulte más adecuado".

Por último, la parte expositiva del Convenio explica que en el "Parque Nacional de los Picos de Europa, heredero del primer Parque Nacional español, el de la Montaña de Covadonga, declarado ya en 1918 y que en la actualidad se asienta sobre los tres macizos de dicha formación montañosa, distribuidos en el territorio de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, constituyendo una unidad geomorfológica, y con unos ecosistemas, fauna y flora asociados, sistemas de utilización del territorio y

etnografía y cultura profundamente interrelacionados y ajenos a las delimitaciones administrativas, la aplicación de dicha sentencia exige la articulación de adecuados mecanismos de coordinación de la planificación y gestión de dicha figura de protección, con la finalidad de alcanzar los objetivos de conservación que estableció la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de Declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, protegiendo la integridad de los ecosistemas incluidos dentro de sus límites y contribuyendo a la protección y recuperación de los valores culturales y antropológicos propios de este espacio natural”.

Consta el Convenio de colaboración de una parte expositiva y de catorce cláusulas.

La cláusula primera, referente al objeto y ámbito de aplicación, indica que tiene por objeto “establecer las bases para la colaboración de las Comunidades Autónomas firmantes en la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (nominado en adelante en el presente documento Parque), cuyos límites son los que vienen definidos en el Anexo I de la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración de dicho espacio protegido”.

La cláusula segunda determina la finalidad del Convenio, esto es, establecer criterios comunes para la planificación y gestión del conjunto del Parque, así como la elaboración y desarrollo de los diferentes instrumentos de planificación y gestión coordinada.

En la cláusula tercera se especifican los instrumentos de planificación, en concreto, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Rector de Uso y Gestión y el Plan de Desarrollo Sostenible, especificándose que “todos estos instrumentos y aquellos otros documentos que los desarrollen, serán elaborados por una Comisión constituida al efecto por representantes de las Consejerías con competencias en materia de espacios naturales protegidos de las tres Comunidades Autónomas, y aprobado según las normas de tramitación aplicables en cada una de dichas Comunidades”.

La cláusula cuarta enumera los órganos de gestión y participación del

Parque, cuyo contenido se desarrolla en las siguientes.

Así, la cláusula quinta regula la Comisión de Gestión, encargada del ejercicio de las funciones de gestión derivadas del Convenio. En ella se especifica su régimen de constitución y de reunión, la determinación de la Presidencia, la exigencia de unanimidad para la adopción de acuerdos, la fuerza vinculante de éstos para las diferentes Administraciones firmantes y la posibilidad de delegar funciones en el Director Conservador o en el Comité Técnico; se detallan las competencias que tiene atribuidas y, por último, se establece que actuará como Comisión de seguimiento del Convenio.

La cláusula sexta se refiere al Comité Técnico, precisando que éste se constituye “para la adecuada coordinación, por lo que se refiere al ejercicio de las competencias de gestión técnica común del Parque”. Además, se fija su composición, el régimen de reuniones y convocatoria, así como sus funciones.

La cláusula séptima se dedica al Director Conservador y a los Codirectores, concretando que cada Comunidad Autónoma “nombrará un co-director que tendrá la responsabilidad de la administración y ejecución de las actividades del Parque en su territorio respectivo” y que de “forma rotatoria, con una periodicidad anual, un co-director ejercerá las funciones de Director-Conservador del Parque, a efectos de representatividad de este espacio en el conjunto de la Red y en cuantas actuaciones exteriores fuese preciso”, coincidiendo los turnos de dirección del Parque con los de la Presidencia de la Comisión de Gestión.

La cláusula octava regula el denominado “Consortio Parque Nacional de los Picos de Europa” como entidad de derecho público de carácter asociativo y dotada de personalidad jurídica propia, al objeto de “articular la cooperación técnica, administrativa y económica, entre las Administraciones consorciadas, a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las actuaciones comunes que a las Comunidades Autónomas indicadas les corresponden”. Su estructura, composición y funcionamiento se establecerán en los estatutos aprobados al efecto.

La cláusula novena prevé el Patronato del Parque como “órgano de participación de la sociedad en el Parque, donde estarán representados, al menos, las administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque, o cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la legislación básica en materia de parques nacionales”. El Patronato se adscribe, a efectos administrativos, a la Comunidad Autónoma que ejerza la Presidencia de la Comisión de Gestión. Su composición y funciones serán las que se establezcan en la legislación básica en materia de parques nacionales.

La cláusula décima establece la obligación de que las Comunidades Autónomas firmantes “aportarán los medios materiales necesarios que, como mínimo, serán los recibidos en concepto de traspaso por el Estado a las Comunidades Autónomas de Cantabria, de Castilla y León y del Principado de Asturias para la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa”.

Las cláusulas undécima y duodécima se refieren a la jurisdicción competente para resolver las cuestiones litigiosas, que será la contencioso-administrativa, y a la vigencia indefinida del Convenio.

La cláusula decimotercera contiene las reglas de tramitación del convenio y determina su entrada en vigor.

Finalmente, la cláusula decimocuarta exige la publicación del Convenio en los respectivos boletines oficiales autonómicos.

## 2. Contenido del expediente

Integran el expediente los siguientes documentos:

a) Informe-propuesta del Director General de Recursos Naturales y Protección Ambiental (Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras), de fecha 25 de agosto de 2006, señalando que la vigencia del artículo 22.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, en el que se establece que los Parques Nacionales son gestionados por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren

situados, ha sido modificada en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 2004, que ha declarado “inconstitucional el citado precepto” y considera “que las competencias de gestión de los Parques Nacionales son de las Comunidades Autónomas sobre las que se asientan, si bien dicha declaración de inconstitucionalidad se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los Parques Nacionales de su competencia”. Sigue el informe refiriéndose al Parque Nacional de los Picos de Europa que, al extenderse por el territorio de tres Comunidades Autónomas, requiere un especial compromiso de coordinación por parte de las implicadas, añadiendo que “es voluntad de las partes firmar un convenio interautonómico en el que se acuerden las bases y principios que han de regir la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, y en el que se regulen de forma especial los instrumentos de planificación y los órganos de gestión y participación del Parque, para así dar cumplimiento a lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004”.

b) Memoria económica-financiera, fechada el día 25 de agosto de 2006, suscrita por la Jefa del Servicio de Conservación del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, en la que se reconoce que “la aprobación de este convenio y su desarrollo posterior va a suponer un incremento de las obligaciones económicas de la Administración del Principado de Asturias, si bien éstas van ligadas a la correspondiente transferencia de competencia con las partidas presupuestarias correspondientes./ La mención económica del Convenio se efectúa en la cláusula décima en la que se regulan los medios económicos vinculados al cumplimiento del Convenio que dice que las Comunidades Autónomas aportarán los medios materiales necesarios que, como mínimo, serán los recibidos en concepto de traspaso por el Estado a las Comunidades Autónomas para la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa”. Sin embargo, continúa subrayando que, en “este momento, y dado que la comisión de transferencia sólo se ha reunido una vez y con carácter previo, resulta

imposible hacer siquiera una estimación económica del coste del servicio./ No obstante lo cierto es que las obligaciones financieras derivadas de este Convenio no comenzarán hasta el momento en que las transferencias sean efectivas y ello conllevará la correspondiente dotación económica por parte del Estado, por lo que, en teoría, no deberá suponer, carga ninguna a la Administración del Principado de Asturias”.

c) Solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Administración Pública, con fecha 30 de agosto de 2006.

d) Remisión del expediente a la Intervención General de la Consejería de Economía y Administración Pública para su fiscalización previa, el día 30 de agosto de 2006.

e) Requerimiento de documentación efectuado por la Intervención General, con fecha 1 de septiembre de 2006, solicitando el dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

f) Informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de fecha 4 de septiembre de 2006. En él se considera que, con base en el artículo 3.4 de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en el que se establece que “los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias no podrán ser sometidos a informe ulterior de ningún otro órgano u organismo de las Administraciones”, el informe de la Intervención General “habrá de ser en todo caso previo al dictamen del superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma, razón por la cual resulta legal y materialmente imposible atender el requerimiento de referencia”.

g) Informe de la Intervención General del Principado de Asturias, de fecha 5 de septiembre de 2006, en el que consta que, “examinado el expediente, se verifica que de la suscripción del mencionado convenio no se derivan obligaciones financieras para la Administración del Principado de Asturias, por lo que de conformidad con lo establecido en los artículos 54.1 y

56.7 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, no procede su fiscalización previa./ No obstante lo anterior, con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno deberá acompañarse al expediente el informe de la Dirección General de Presupuestos, de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de junio de 1988, así como el informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

h) Informe emitido por la Dirección General de Presupuestos, suscrito por la Jefa del Servicio de Presupuestos con fecha 5 de septiembre de 2006, en el que se indica que de la lectura del texto del borrador de Convenio remitido, así como de la memoria económica-financiera realizada por el Servicio de Conservación del Medio Natural, se desprende que “las repercusiones económicas para el Principado de Asturias derivadas (de) la suscripción del convenio de referencia se pueden analizar desde distintas perspectivas:/ 1. Considerando el coste del servicio ahora gestionado por el Estado y que se transfiere a las Comunidades Autónomas firmantes, el cual determinará el mínimo señalado en la precitada cláusula décima y que, como se señala en la mencionada memoria económica-financiera aún se desconoce. Asimismo, el reparto proporcional que de dicho coste se realice entre las tres Comunidades Autónomas podría condicionar el posterior reparto entre cada una de ellas de aquellos gastos comunes (que) pudieran plantearse con posterioridad al traspaso./ 2. Considerando aquellos compromisos financieros que, una vez asumida la gestión del Parque por las Comunidades Autónomas de Cantabria, Asturias y Castilla y León, se asuman de acuerdo con los procedimientos y por los Órganos previstos en el texto del convenio. En concreto y principalmente a través de la aprobación de los antes mencionados planes (Plan de Ordenación de Recursos Naturales, Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible) que, como se establece expresamente en el apartado cuarto de su cláusula tercera, `...serán elaborados por una Comisión constituida al efecto por representantes de las Consejerías con competencias en materia de espacios

naturales protegidos de las tres Comunidades Autónomas, y aprobado según las normas de tramitación aplicables en cada una de dichas Comunidades´. Será por tanto en el momento de tramitarse dichos Instrumentos de planificación cuando se puedan valorar las repercusiones económicas concretas para el Principado de Asturias derivadas de los mismos./ 3. En relación con el mencionado Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa, será en el momento de su creación y conforme a lo previsto en la normativa del Principado de Asturias al respecto, cuando se podrán valorar las posibles repercusiones económicas que puedan derivarse de su constitución y gestión”.

i) Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se solicita autorización de la Junta General para prestar el consentimiento en obligarse por el Convenio.

j) Texto del Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Cantabria, la Junta de Castilla y León (*sic*) y el Principado de Asturias.

k) Certificación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de la Presidencia y Secretaria, en funciones, de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de fecha 18 de septiembre de 2006, en la que consta que dicha Comisión, en reunión celebrada el día 15 del mismo mes, “ha informado favorablemente la propuesta de Acuerdo por el que se solicita autorización de la Junta General para prestar consentimiento a la suscripción de un convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Cantabria, la Junta de Castilla y León (*sic*) y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa”.

**3.** Mediante escrito de 11 de octubre de 2006, registrado de entrada el día 17 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la celebración de un Convenio de colaboración para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, cuyo expediente original se adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a la celebración de un Convenio de colaboración en materia de espacios naturales protegidos, más concretamente a la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra i), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra i), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

El Consejo Consultivo centra su dictamen en la calificación del Convenio, en la medida en que condiciona el procedimiento que ha de regir la prestación del consentimiento en obligarse; asimismo, examina los aspectos de legalidad que afectan al Principado de Asturias al celebrar un Convenio que es manifestación de las voluntades concordantes de las partes.

**SEGUNDA.-** Naturaleza y régimen jurídico del Convenio

Con carácter previo al análisis del contenido del Convenio, es preciso examinar la naturaleza jurídica de la figura convencional adoptada, a fin de determinar cuál ha de ser el régimen de su celebración.

El Convenio de colaboración se circunscribe al ámbito de las relaciones interadministrativas al establecer una acción común coordinada de colaboración

en la que intervienen como sujetos tres Administraciones autonómicas distintas en la persecución de un fin considerado como de interés público.

La regulación que enmarca la celebración del Convenio se halla en la Constitución y, por lo que respecta a nuestra Comunidad Autónoma, en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

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 la autorización de las Cortes Generales”.

El artículo 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dispone que “El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor (...). La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

Tras lo expuesto se evidencia que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias establecen una distinción entre dos tipos de instrumentos convencionales sobre la base de un criterio 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 de que se refieran a materias de exclusiva competencia autonómica; y los acuerdos de cooperación,

definidos de forma residual como los que tienen un contenido diferente de aquéllos.

La trascendencia de esta clasificación se halla en el diferente régimen jurídico a que se somete la celebración de cada uno de esos dos tipos de instrumentos de cooperación, puesto que mientras los convenios de colaboración sólo requieren de una comunicación a las Cortes Generales, que se limitan, salvo pronunciamiento en contra, a su toma de conocimiento, los acuerdos de cooperación necesitan la previa autorización de aquéllas para su celebración.

En cuanto a la naturaleza de las competencias que el Principado de Asturias ostenta sobre las materias objeto del Convenio, el artículo 11 del Estatuto de Autonomía establece que “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:/ 1. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos (...). 5. Protección del medio ambiente (...) y normas adicionales de protección del medio ambiente”.

Una interpretación estricta del criterio delimitador introducido por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias conllevaría una significativa reducción de las posibilidades convencionales, puesto que únicamente podrían ser objeto de convenio aquellas materias sobre las que la competencia sea exclusiva en todas las manifestaciones posibles de su tratamiento jurídico y no sólo en la de ejecución. No obstante, el equívoco concepto de “exclusiva competencia” es susceptible de otra interpretación. Como han puesto de manifiesto tanto la doctrina como el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 35/1982, de 14 de junio, fundamento jurídico 2), tal expresión puede entenderse en 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 si

se entiende circunscrito su ámbito al tratamiento jurídico sobre la materia que tiene atribuido la Comunidad Autónoma por el bloque constitucional, de modo que la exclusividad adquiere el significado de competencia atribuida como propia.

De entenderse en este segundo sentido la expresión “exclusiva competencia” empleada por el artículo 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, su significado sería plenamente coincidente con el del artículo 145 de la Constitución, el cual únicamente impone como condición material que se dirijan a prestar o gestionar servicios “propios” de la Comunidad Autónoma y no que sobre ellos deban tener los sujetos convencionales la plenitud de la capacidad normativa y ejecutiva.

Coadyuva a sostener esta interpretación una última consideración, 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 competencia legislativa en la materia, innecesaria para acordar el contenido del convenio.

Asimismo, no cabe desconocer que la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre, ha reconocido la competencia exclusiva autonómica en la gestión de los parques naturales, tanto intraautonómicos como interautonómicos, por lo que, de acuerdo con la distinción que se deriva tanto de la Constitución como, sobre todo, del Estatuto de Autonomía, 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, que requiere ser comunicado a las Cortes Generales conforme establece el artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, debiendo considerarse dicha comunicación (como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril de 1986) como un requisito esencial, y que ha de cumplirse con carácter previo a su entrada en vigor.

### **TERCERA.-** El procedimiento de celebración del Convenio

No es prolija la normativa a la hora de determinar el procedimiento que habrá de seguirse para la celebración de los convenios de colaboración. Ciertamente, a esta técnica de cooperación se refiere el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en nuestra Comunidad Autónoma es el artículo 11 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, el que se pronuncia en términos similares a los de la legislación básica. No obstante, el artículo 12 de citada Ley del Principado de Asturias establece que la celebración “de convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia y el establecimiento de acuerdos de cooperación con las mismas, se ajustará a lo determinado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Asturias”, de modo que el mencionado artículo 11 -referido, íntegramente, a los convenios de colaboración- será aplicable al presente supuesto, en cuanto no se oponga a las previsiones normativas específicas.

Adicionalmente a las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la comunicación de celebración de convenios a las Cortes Generales antes de su entrada en vigor (artículos 145.2 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias), debe observarse lo establecido en el artículo 24.7 del citado Estatuto de Autonomía, a cuyo tenor compete a la Junta General “Autorizar al Consejo de Gobierno la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas, así como supervisar su ejecución”. El proceso de conclusión de convenios de colaboración del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas requiere entonces de una doble intervención parlamentaria: la de la Junta General del Principado de Asturias y la de las Cortes Generales.

El artículo 228 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997, precisa el momento en que el convenio debe

someterse a la autorización parlamentaria autonómica: “el Consejo de Gobierno le remitirá el texto del convenio o acuerdo una vez que esté ultimado y siempre antes de la comunicación a las Cortes Generales referida en el artículo 145.2 de la Constitución”; el texto se acompañará asimismo de “cuantos documentos e informes permitan una mejor valoración del convenio o acuerdo”.

Una vez obtenida la autorización de la Junta General, el convenio se remitirá al Senado para su tramitación, observándose los trámites establecidos en los artículos 137 del Reglamento del Senado y 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Finalmente, el artículo 232 del Reglamento de la Junta General dispone que “una vez comunicada por el Presidente del Principado al Presidente del Senado la autorización de la Junta General, el Consejo de Gobierno podrá prestar el consentimiento para obligarse”. No obstante, el mismo precepto señala que si concurriese “el supuesto previsto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía”, es decir, si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifiestan reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, “se estará a lo dispuesto en los artículos siguientes”, en los cuales, en coherencia con lo establecido en el citado precepto estatutario, se desarrolla la tramitación de los acuerdos que deben someterse a la autorización de las Cortes Generales.

En orden a la prestación del consentimiento en obligarse, debe tenerse en cuenta además lo dispuesto en el artículo 15, apartado b), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, a cuyo tenor corresponde al Presidente, como supremo representante del Principado, “Firmar los convenios y acuerdos de cooperación que de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía se celebren o se establezcan con otras Comunidades Autónomas”.

Regulado, en sus líneas generales, el procedimiento de celebración de los convenios de colaboración en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, así como en los Reglamentos del Congreso de los

Diputados y del Senado y en el de la Junta General del Principado por lo que a las intervenciones parlamentarias se refiere, la normativa guarda silencio en cuanto a su contenido y efectos, que serán los que determinen las partes firmantes del texto; aunque en relación con esta última cuestión, la de los efectos, debe tenerse presente su carácter vinculante, puesto que el artículo 145.2 de la Constitución, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, “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”.

En aplicación de la normativa expuesta, el procedimiento seguido en la tramitación del presente Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa ha sido, hasta este momento, correcto. Así, se puede, por ejemplo, subrayar la correcta inclusión del informe de la Intervención General del Principado de Asturias correspondiente a la fiscalización previa de la autorización por el Consejo de Gobierno para solicitar a la Junta General el consentimiento para la celebración del presente Convenio con carácter previo al dictamen de este Consejo Consultivo, ya que no sólo el artículo 3.4 de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, establece que “Los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias no podrán ser sometidos a informe ulterior de ningún otro órgano u organismo de las Administraciones”, sino que el artículo 12.1 del Decreto 70/2004, de 10 de septiembre, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno ejercido por la Intervención General del Principado de Asturias, dispone que “La Intervención General recibirá el expediente original completo. Se entenderá que está completo cuando reúna todos los documentos, justificantes e informes preceptivos emitidos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.4 de la Ley

Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, o en la normativa reguladora del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

No obstante, hubiera sido oportuno incorporar al expediente el documento del preacuerdo acerca del texto del convenio que los órganos autonómicos correspondientes hubieran suscrito para la adopción del que se somete a dictamen.

#### **CUARTA.-** Observaciones al contenido del Convenio

##### I. Ámbito material del Convenio.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del Convenio, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra apoyo tanto en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía como en la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 (y las posteriores ratificadoras de ésta), para celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas en relación con la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa.

##### II. Consideraciones formales.

Resulta preciso advertir de la conveniencia de realizar una depuración léxica del texto para procurar que se prestara el consentimiento a un Convenio sin palabras reiterativas (así sucede, por ejemplo, en el antepenúltimo párrafo de la parte expositiva al decir que “la aplicación de *dicha* Sentencia exige la articulación de adecuados mecanismos de coordinación de la planificación y gestión de *dicha* figura de protección”, o en la cláusula tercera, en la que, al especificar los instrumentos de planificación, se hace referencia al Plan de *de* Ordenación de los Recursos Naturales) o para guardar la homogeneidad a la hora de mencionar las figuras del Convenio (pues, mientras que en la cláusula séptima se habla de “Director conservador” en el resto del documento se hacen referencias al “Director-Conservador”), y con una correcta indicación de la fecha

de la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 (en la parte expositiva del Convenio), así como de la denominación de nuestra Comunidad Autónoma y sus órganos institucionales (aludiendo a la representación del Principado de Asturias en la firma del Convenio).

Hay que hacer notar en este sentido que la Ley de Cantabria 16/2006, de 24 de octubre, de Autorización del Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y (...) Principado de Asturias para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, aunque guarde simetría con el texto objeto del presente dictamen, efectúa dos matizaciones meramente formales.

### III. Consideraciones de fondo a la propuesta.

El contenido del Convenio respeta la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, garantizando la intervención estatal conforme a la jurisprudencia sentada. En este sentido, se prevé (en la cláusula tercera) que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se establecerá en desarrollo de los criterios generales del Plan Director de Parques Nacionales -este último de elaboración estatal- y los puntos controvertidos de la sentencia en torno a la composición del Patronato y sus funciones, se resuelven en el Convenio (cláusula novena) remitiéndose a la legislación básica en materia de parques nacionales.

Finalmente, y en cuanto a nuestro ordenamiento jurídico, observamos que, de acuerdo con el artículo 11.4 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, en relación con el contenido que han de especificar los instrumentos de formalización de los convenios, el que es objeto de nuestro dictamen recoge, en gran medida, sus extremos, con la única salvedad de la posibilidad contemplada en su letra g), respecto a la extinción por causa distinta a la expiración de su plazo de vigencia, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción, que no figura en el Convenio, al disponer el mismo una

vigencia indefinida.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para suscribir el Convenio de colaboración y que puede someterse a la autorización de la Junta General del Principado de Asturias.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.