

Expediente Núm. 280/2006
Dictamen Núm. 269/2006

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 16 de octubre de 2006, examina el expediente relativo al Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre las Comunidades Autónomas de Galicia y Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del Acuerdo de cooperación

Examinada la documentación remitida, hemos de poner de relieve que en el expediente que se somete a nuestra consideración constan dos textos de Acuerdo de cooperación: en uno de ellos las partes son la Comunidad Autónoma de Galicia y las entidades públicas Bomberos del Principado de Asturias y 112 Asturias, en el otro lo son las Comunidades Autónomas de Galicia y Principado de Asturias. Este Consejo entiende que el texto adoptado

-o "ultimado", término que utiliza el artículo 228 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997 (en adelante Reglamento de la Junta General)-, y por tanto el que se somete a dictamen, es aquél al que se refiere el proyecto de acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por el que se solicita autorización de la Junta General previa a la prestación del consentimiento en obligarse por el Acuerdo entre Comunidades Autónomas.

El Acuerdo de cooperación surge en el marco de las relaciones de buena vecindad entre las dos Comunidades Autónomas y tiene por objeto el establecimiento de mecanismos de colaboración en materia de protección civil, en particular en lo referente a la extinción de incendios en zonas limítrofes, "considerando la condición de vecindad geográfica existente entre los territorios de ambas Comunidades Autónomas, y siendo conscientes del alto riesgo que suponen los incendios forestales", al objeto de conseguir un "mayor aprovechamiento de los recursos disponibles por parte de las dos Administraciones".

Dicho Acuerdo se sustenta en las competencias que a ambas Comunidades han atribuido sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y protección del medio ambiente, así como en las funciones que las mismas ejercitan en relación con la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia, a través del número telefónico 112, y protección civil y en la capacidad que tienen para la suscripción de acuerdos de tal naturaleza, según lo dispuesto en los artículos 145.2 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía respectivos.

Firman el Acuerdo en representación de cada Comunidad Autónoma los titulares de los departamentos autonómicos con competencias en la materia.

Contiene el Acuerdo una extensa parte expositiva y cinco cláusulas. Dispone la primera de éstas que la colaboración se concreta en el "intercambio de medios materiales y humanos disponibles para la actuación ante

emergencias en las zonas limítrofes” y en el “reconocimiento de la posibilidad de utilización, previa solicitud, de los recursos de la Administración Pública limítrofe, en situaciones de emergencia”. La cláusula segunda estipula que “los incendios forestales en zonas limítrofes, serán extinguidos por el personal que inicia su ataque, que dependerá de la Administración o entidad de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se inició el fuego”, añadiendo que “en las actuaciones conjuntas el director de extinción será nombrado por el órgano competente de la Comunidad afectada, o de mutuo acuerdo, si el incendio afecta al territorio de ambas Comunidades” y que “el personal de extinción actuará con el visto bueno del director de extinción”. En la cláusula tercera se señala que los servicios de atención de llamadas de urgencia correspondientes a cada una de las dos Comunidades “se transferirán directamente las llamadas recibidas que correspondan a la otra Comunidad”. En la cláusula cuarta las partes convienen que para la ejecución y seguimiento de las acciones que deriven del Acuerdo, así como para la resolución de las controversias que se originen como consecuencia de la aplicación del mismo, se creará una Comisión Mixta y designan sus miembros. La cláusula quinta contiene las reglas relativas a la vigencia del Acuerdo.

2. Contenido del expediente

Integran el expediente los siguientes documentos:

a) Texto de un Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre la Comunidad Autónoma de Galicia y las entidades públicas Bomberos del Principado de Asturias y 112 Asturias.

b) Informe de la Gerencia de la entidad pública 112 Asturias, de fecha 3 de mayo de 2006, en el que se señala que el Acuerdo de cooperación en materia de protección civil “entre la Xunta de Galicia y el Principado de Asturias, a través de sus entidades públicas `Bomberos del Principado de Asturias´ y `112 Asturias´ (...) no presenta repercusión económica alguna para esta

Entidad”.

c) Informe de la Gerencia de la entidad pública Bomberos de Asturias, de fecha 5 de mayo de 2006, en el que consta que la firma del Acuerdo de cooperación en materia de protección civil “entre la Comunidad Autónoma de Galicia y las entidades públicas `Bomberos del Principado de Asturias´ y `112 Asturias´ (...) no implica repercusión económica alguna respecto a lo previsto para esta Entidad”.

d) Memoria económica, suscrita el día 29 de mayo de 2006 por el Jefe del Servicio de Seguridad Pública de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, en la que se señala, respecto al Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Galicia y las entidades públicas Bomberos del Principado de Asturias y 112 Asturias, que “vistos los informes emitidos por las Gerencias de las entidades públicas `Bomberos del Principado de Asturias´ y `112 Asturias´, le informo que la suscripción del acuerdo (...) no supone incremento alguno de gasto para las entidades suscriptoras del mismo ya que tan sólo establece líneas básicas de colaboración en materia de protección civil”.

e) Informe del Servicio de Presupuestos, emitido a solicitud del Servicio de Seguridad Pública el día 10 de junio de 2006, sobre el Acuerdo de cooperación en materia de protección civil “entre las Comunidades Autónomas de Asturias y Galicia” en el que se establece que “en la memoria económica aportada por el Servicio de Seguridad Pública y en información complementaria a la misma se expresa que la suscripción del Acuerdo referido no supone incremento alguno de gasto para las entidades públicas suscriptoras del mismo, ya que tan sólo establece líneas básicas de colaboración en materia de protección civil./ Visto lo anterior y a efectos económicos se emite el presente informe, todo ello sin perjuicio de otras valoraciones técnico-jurídicas que excedan el objeto del mismo”.

f) Texto del Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre

la Comunidad Autónoma de Galicia y el Principado de Asturias.

g) Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por el que se solicita autorización de la Junta General para prestar consentimiento a la suscripción de un Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre la Comunidad Autónoma de Galicia y el Principado de Asturias, informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con fecha 15 de septiembre de 2006.

h) Informe del Director General de Seguridad Pública, de fecha 13 de septiembre de 2006, en relación con la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por el que se solicita autorización de la Junta General para prestar consentimiento a la suscripción del Acuerdo de cooperación.

i) Copia del informe emitido por la Intervención General el día 18 de septiembre de 2006, a solicitud de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, en el que consta que "examinado el expediente, se verifica que la suscripción del mencionado Acuerdo no implica aumento de obligaciones financieras para la Administración del Principado de Asturias", por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 54.1 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, "no procede su fiscalización previa".

3. Mediante escrito de 16 de octubre de 2006, registrado de entrada el día 18 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre la Comunidad Autónoma de Galicia y el Principado de Asturias, adjuntando a tal efecto el expediente original.

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 un Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre la Comunidad Autónoma de Galicia y el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según 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, de conformidad con 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 Acuerdo, 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 Acuerdo que es manifestación de las voluntades concordantes de las partes.

SEGUNDA.- Naturaleza y régimen jurídico del Acuerdo

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

La regulación que enmarca jurídicamente la celebración del Acuerdo se encuentra tanto en la Constitución como, por lo que se refiere 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, al concretar los “supuestos, requisitos y términos” a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución, 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”.

Tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, sobre la base de un criterio material, establecen una distinción entre dos tipos de instrumentos convencionales: 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 delimitador el que se refieran a servicios 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 radica en el diferente régimen jurídico a que se somete cada uno de esos dos tipos de instrumentos, puesto que mientras los convenios de colaboración sólo requieren de una comunicación a las Cortes Generales, que se limitan, salvo manifestación de reparos, a su toma de conocimiento, los

acuerdos de cooperación necesitan la previa autorización de aquéllas para su celebración.

En cuanto a la competencia que el Principado de Asturias ostenta sobre las materias objeto de Acuerdo, hay que poner en relieve que en relación con la protección civil, el artículo 12 del Estatuto de Autonomía dispone que “Corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca”, y en lo que concierne a “Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos” y “Protección del medio ambiente (...) y normas adicionales de protección del medio ambiente”, que el artículo 11, en sus números 1 y 5, determina que el Principado, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, ejerce competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Dado el carácter constitucionalmente indeterminado de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, la calificación de los que las partes así denominen dependerá no sólo de su *nomen iuris* sino de las normas que han creado, de los derechos y obligaciones que de ellas emanan y de lo que las propias partes se proponen alcanzar; en definitiva, del objeto y fin del acuerdo.

El Acuerdo que el Principado de Asturias tiene proyectado concluir con la Comunidad Autónoma de Galicia persigue establecer un marco de colaboración en materia de protección civil, en particular en la extinción de incendios forestales en zonas limítrofes. Con este fin, ambas Comunidades Autónomas convienen un “mayor aprovechamiento de los recursos disponibles por parte de las dos Administraciones”, articulando el intercambio de medios humanos y materiales en caso de emergencias y la utilización, previa solicitud, de los recursos de la Administración Pública limítrofe en situaciones de peligro o desastre que requieran una acción inmediata, llegando a estipular que los incendios forestales en áreas confinantes serán extinguidos por el personal que

inicie su ataque, que dependerá de la Administración o entidad de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se inició el fuego.

La colaboración así articulada se ejerce en relación con una actividad de carácter meramente ejecutivo, conviniendo las partes que para posibilitar la extinción de los incendios forestales en zonas limítrofes se utilicen todos los medios disponibles, con lo que las Comunidades Autónomas, en definitiva, pactan el modo de facilitar en estas situaciones la gestión y prestación de servicios propios de las mismas.

Por ello, la naturaleza del texto sometido a dictamen, en cuanto pacto relativo a la gestión de servicios propios, no se corresponde con su denominación *ad hoc*, sino con la de un convenio de colaboración, en los términos del artículo 145.2 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Ahora bien, dado el criterio delimitador introducido por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias -que los servicios sean de “exclusiva competencia” autonómica-, cabe preguntarse si resulta posible un convenio de colaboración para la gestión o prestación de servicios propios en un ámbito material en el que la competencia no es exclusiva. Una interpretación estricta del criterio enunciado conllevaría una significativa reducción de las posibilidades convencionales, sobremanera si se postula que la competencia ha de ser exclusiva en todas las manifestaciones posibles del tratamiento jurídico -legislativo, desarrollo legislativo y ejecución- en la materia concernida. 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 tal cualidad se entiende circunscrita 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 la materia convencional la gestión o prestación de servicios, las Comunidades Autónomas titulares de los mismos no pudieran concertarse por carecer de competencia legislativa en la materia, innecesaria para acordar el contenido del convenio.

Por ello, podemos concluir que el Acuerdo objeto del presente dictamen, pese a la calificación formal que al mismo le dan las partes, tiene objetivamente la naturaleza de un instrumento convencional en materia de colaboración en la gestión y prestación de servicios propios de ambas Comunidades Autónomas, por lo que nos hallamos, más que ante un Acuerdo de cooperación para cuya celebración, a tenor del último párrafo del artículo 145.2 de la Constitución, se necesita la autorización de las Cortes Generales, ante una forma de Convenio de colaboración que debe ser comunicado a las Cortes Generales, conforme al artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, debiendo considerarse la comunicación un requisito esencial que ha de cumplirse con carácter previo a su entrada en vigor (Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril).

TERCERA.- El procedimiento de celebración del Acuerdo

El artículo 12 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, establece que “La celebración por el Principado de Asturias 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”. Las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la previa autorización de los acuerdos por las Cortes Generales (artículos 145.2 y 74.2 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias), se complementan con lo establecido en el artículo 24.7 del 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 los instrumentos convencionales en los que sea parte el 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 momento en el que el acuerdo o convenio debe someterse a la autorización parlamentaria autonómica lo precisa el artículo 228 del Reglamento de la Junta General: “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”.

Una vez obtenida la autorización de la Junta General, el Acuerdo se remitirá al Senado para su tramitación, observándose el procedimiento establecido en los Reglamentos del Senado y del Congreso de los Diputados. De modo que -según dispone el artículo 232 del Reglamento de la Junta General- “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, señala el mismo precepto 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 que, 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.

Siendo la manifestación del consentimiento en obligarse por el Acuerdo competencia del Consejo de Gobierno, debe tenerse en cuenta que corresponde al Presidente, como supremo representante del Principado, formalizarla, en los términos del artículo 15, apartado b), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias ("Firmar los convenios y acuerdos de cooperación que de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía se celebren o establezcan con otras Comunidades Autónomas").

Regulado en sus líneas generales el procedimiento de celebración de estos instrumentos convencionales 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 de Asturias por lo que a las intervenciones parlamentarias se refiere, la normativa guarda silencio en cuanto al contenido y efectos de los acuerdos de cooperación que serán los que determinen las partes firmantes del texto, aunque en relación con esta última cuestión, la de los efectos de los acuerdos, 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".

El expediente remitido a este Consejo respeta hasta este momento la tramitación expuesta e incorpora otros informes solicitados acertadamente con carácter previo al de este Consejo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.4 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, a cuyo tenor "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".

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para suscribir el Acuerdo de cooperación en materia de protección civil con la Comunidad Autónoma de Galicia 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.