

Expediente Núm. 1/2009
Dictamen Núm. 9/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2009, 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 23 de diciembre de 2008, examina el expediente relativo al Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias para la prevención y extinción de incendios forestales.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del Convenio de colaboración

El Convenio de colaboración surge en el marco de las relaciones de buena vecindad entre las tres Comunidades Autónomas, considerando su proximidad geográfica, y “siendo conscientes del alto riesgo que suponen los incendios forestales”, y tiene por objeto el establecimiento de “mecanismos de colaboración que permitan hacer frente de un modo coordinado a siniestros de esta naturaleza, especialmente en zonas limítrofes”, con el propósito de lograr

un "mayor aprovechamiento de los recursos disponibles por parte de las tres Administraciones".

El Convenio, cuyos firmantes son los presidentes autonómicos, se sustenta, según recoge su expositivo, en las competencias que a las Comunidades interesadas han atribuido sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas.

Además de la parte expositiva, contiene el Convenio diez cláusulas. Señala la primera de éstas que el instrumento de colaboración tiene por objeto "establecer las condiciones para la colaboración, coordinación y cooperación de las Comunidades Autónomas firmantes en la prevención y extinción de incendios forestales". La cláusula segunda se refiere al ámbito de aplicación, que se corresponde con "el territorio de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León". En la cláusula tercera estipulan las partes que los órganos competentes en las materias de prevención y extinción de incendios forestales de las Comunidades Autónomas que suscriben el Convenio "podrán solicitar la ayuda de la otra parte en caso de incendio forestal en las zonas de asistencia y socorro", y precisan que en las zonas que califican de "asistencia y socorro inmediato", que comprenden "la totalidad de los términos municipales incluidos en una banda a ambos lados de la línea divisoria de las Comunidades hasta una distancia de 2 kilómetros contados a partir de la misma", los efectivos de extinción de incendios "más próximos al siniestro" actuarán "sin necesidad de petición de ayuda con el objetivo de impedir la propagación del incendio e independientemente del ámbito territorial amenazado", detallando la misma cláusula los mecanismos de coordinación de las unidades operativas. La cláusula cuarta, sobre los gastos de asistencia, dispone como regla general que "no será exigible ningún pago de una Comunidad a otra como reembolso por los gastos de asistencia y por los vehículos u otro material perdido, dañado o destruido en las actuaciones realizadas", si bien especifica que "correrán a cargo de la parte asistida" los gastos de "manutención o alojamiento, u otros de naturaleza operativa o

logística”, así como “los gastos extraordinarios ocasionados, cuando excedan de las partidas presupuestarias previstas o designadas para la lucha contra los incendios forestales”. En la cláusula quinta se comprometen las partes a mantener asegurados los riesgos “derivados de las actuaciones objeto de este Convenio” y renuncian a formular reclamación por los daños que pudieran sufrir los operativos de extinción de incendios con motivo de las actuaciones realizadas en una Comunidad distinta de la de origen. La cláusula sexta trata de la “cooperación práctica y técnica”, a la que se obligan los firmantes del convenio para lograr el “mejor funcionamiento de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales”. En la cláusula séptima se crea una Comisión Técnica de Seguimiento paritaria, a la que corresponden, entre otras, las funciones de “control del cumplimiento del Convenio” y resolución de “las dudas que puedan suscitar su interpretación o aplicación”. La cláusula octava contiene las reglas relativas a la tramitación y vigencia del Convenio, señalando, respecto de esta última cuestión, que estará en vigor “hasta el 31 de diciembre de 2008”. La cláusula novena versa sobre su prórroga y, finalmente, la cláusula décima se refiere a la jurisdicción competente para la resolución de las cuestiones litigiosas que del Convenio pudieran derivarse.

2. Contenido del expediente

Integran el expediente, entre otros, los siguientes documentos:

a) Informe emitido, a solicitud de la Directora General de Seguridad Pública, por la Jefa del Área de Gestión Administrativa de “Bomberos del Principado de Asturias”, con la conformidad del Gerente de la citada entidad pública, el día 18 de agosto de 2008, en el que se señala que Bomberos del Principado de Asturias “se compromete a atender los gastos de explotación, derivados del convenio (...), en el desempeño de las funciones asignadas a la entidad por la ley del Principado de Asturias 9/2001, de 15 de octubre”, si bien se indica que tales gastos “no pueden ser determinados, ya que dependen del número de actuaciones en el que se produzcan las circunstancias establecidas

en el Acuerdo. En todo caso por un lado estarán en función de los medios humanos movilizados y del número de actuaciones conjuntas que se desarrollen, y por otro, de los programas y/o proyectos que se determinen en el área de cooperación práctica y técnica”.

b) Informe de la Gerencia de la entidad pública “112 Asturias”, emitido a solicitud de la Directora General de Seguridad Pública el día 16 de septiembre de 2008, en el que consta que la firma del Convenio “no supone ningún coste para la Entidad 112 Asturias”.

c) Informe de la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, emitido a solicitud del Servicio de Seguridad Pública el día 7 de octubre de 2008, en el que se refleja, “acerca de la repercusión presupuestaria” del Convenio, que “en la memoria económica emitida por la Entidad Pública Bomberos de Asturias se hace constar que (...) ésta se compromete a atender los gastos de explotación derivados del convenio de colaboración, y se matiza que los gastos que se deriven de este tipo de actuaciones no pueden ser determinados, ya que dependen del número de actuaciones conjuntas que se produzcan en las circunstancias establecidas en el acuerdo”.

d) Texto del Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias para la prevención y extinción de incendios forestales.

e) Informe de la Directora General de Seguridad Pública, de fecha 6 de noviembre de 2008, en relación con la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por la que se solicita autorización de la Junta General para prestar consentimiento en obligarse por el Convenio de colaboración.

f) Informe emitido por la Intervención General el día 9 de diciembre de 2008, a solicitud de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, en el que consta que “examinado el expediente, se verifica que la suscripción del mencionado convenio 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”.

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 del Convenio de colaboración, informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con fecha 11 de diciembre de 2008.

3. Mediante escrito de 23 de diciembre de 2008, registrado de entrada el día 2 del mes siguiente, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias para la prevención y extinción de incendios forestales, adjuntando a tal efecto una copia autenticada del expediente.

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 Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias en materia de prevención y extinción de incendios forestales. 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 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 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 Convenio 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.

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.

El Convenio que el Principado de Asturias tiene proyectado concluir con las Comunidades Autónomas de Cantabria y Castilla y León persigue establecer un marco de colaboración en relación con la prevención y extinción de incendios forestales, especialmente en zonas limítrofes, materia en la que el Principado de Asturias gestiona servicios propios en el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que, en el marco de la legislación básica del Estado y en virtud del artículo 11, números 1 y 5, del Estatuto de Autonomía, ostenta en relación con los “Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos” y la “Protección del medio ambiente”. Con dicha finalidad, las tres Comunidades Autónomas conciertan un “mayor aprovechamiento de los recursos disponibles por parte de las tres Administraciones” y se comprometen a prestarse auxilio recíproco mediante la puesta a disposición de medios personales y materiales, e incluso acuerdan que actúen, en determinadas zonas, los efectivos de extinción de cualquiera de ellas “que se encuentren más próximos al siniestro (...), sin necesidad de petición de ayuda con el objetivo de evitar la propagación del incendio e independientemente del ámbito territorial amenazado”.

La colaboración así articulada se ejerce en relación con una actividad de carácter meramente ejecutivo, conviniendo las partes que se utilicen todos los recursos disponibles en aras de una mayor eficacia en la prevención y extinción

de los incendios forestales, con lo que las Comunidades Autónomas, en definitiva, determinan el modo de facilitar en estas situaciones la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, aun cuando sobre la materia convencional no ostenten competencia exclusiva en sentido estricto, en particular, por lo que a nuestra Comunidad Autónoma se refiere, de acuerdo con el artículo 11 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Por ello, podemos concluir que la naturaleza jurídica del texto sometido a dictamen, en cuanto pacto relativo a la gestión de servicios propios en ámbitos materiales de competencia del Principado de Asturias, se corresponde con su concreta denominación, que es precisamente la de convenio de colaboración, en los términos de los artículos 145.2 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

TERCERA.- El procedimiento de celebración del Convenio

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 comunicación de la celebración de los convenios a 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 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 Convenio 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 Convenio competencia del Consejo de Gobierno, debe tenerse en cuenta que corresponde al Presidente, como supremo representante del Principado de Asturias, 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 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”.

CUARTA.- Observaciones al contenido del Convenio

No cabe apreciar contradicción alguna entre el clausulado del Convenio y el ordenamiento jurídico vigente. Ahora bien, con independencia de lo anterior, observamos que la cláusula octava estipula que la vigencia del Convenio expira el 31 de diciembre de 2008, por lo que, pasada ya dicha fecha, la referencia debería reemplazarse, bien por una nueva data, bien por un plazo determinado desde su entrada en vigor, en la forma que convengan las partes interesadas.

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 entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias y que, considerada la observación contenida en el cuerpo de este dictamen, 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.