

Expediente Núm. 117/2014
Dictamen Núm. 113/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 22 de mayo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 4 de abril de 2014 -registrada de entrada el día 9 del mismo mes-, examina el expediente relativo al Convenio marco de colaboración y apoyo mutuo entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Galicia en materia de protección civil y gestión de emergencias.

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 dos Comunidades Autónomas y tiene por objeto, según se expresa en su parte expositiva, el establecimiento de mecanismos de colaboración en materia de protección civil y gestión de emergencias; en particular, las derivadas de los incendios forestales “que permitan hacer frente

de un modo coordinado a siniestros de esta naturaleza, especialmente en las zonas limítrofes, con un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles por parte de las dos Administraciones”.

Dicho Convenio se sustenta en las competencias que a ambas Comunidades han atribuido sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de prestación de los servicios públicos de atención de llamadas de urgencia y emergencia a través del número telefónico 112 y de protección civil y extinción de incendios y salvamentos.

Firman el Convenio, en representación de la Comunidad Autónoma respectiva, el Presidente del Principado de Asturias y el Vicepresidente e Conselleiro de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza de la Xunta de Galicia.

Contiene el Convenio una parte expositiva, nueve cláusulas y un anexo. Dispone la cláusula primera que el objeto del pacto se concreta en “establecer el marco de cooperación, colaboración y coordinación en materia de protección civil y gestión de emergencias, especialmente las derivadas de riesgo natural (incendios forestales, contaminación del medio ambiente, etc.) (...), cuando razones de especial magnitud, gravedad o trascendencia que concurren en las situaciones de riesgo así lo aconsejen”. La cláusula segunda, relativa al ámbito de aplicación, señala que el mismo comprende el territorio de las dos Comunidades Autónomas, “con especial incidencia en el territorio limítrofe entre ambas”, y remite, para la determinación de la zona limítrofe, a la relación de los términos municipales enunciados en el anexo I del Convenio. En la cláusula tercera se abordan los procedimientos operativos de intervención, partiendo del establecimiento de un “régimen de reciprocidad” en la solicitud de ayuda, cooperación y colaboración en las tareas de “extinción de incendios y salvamento o en cualquiera otra gran emergencia”. Esta colaboración alcanza a la aportación de los “medios materiales y humanos disponibles”, que actuarán “si es preciso fuera del ámbito territorial que les es propio” en los casos de “siniestro, calamidad, catástrofe y grave peligro, cuando sea requerido y

siempre que ello sea posible". En la misma cláusula se detallan las medidas dirigidas a asegurar la actuación coordinada de los organismos competentes de cada Comunidad Autónoma, que actuarán bajo la dirección de un mando único. En la cláusula cuarta las partes convienen la elaboración de un "Plan de Actuación Conjunta" en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Convenio, "con el fin de mejorar e implantar con eficacia las medidas contempladas en el presente documento". La cláusula quinta contempla el intercambio entre las partes firmantes de la "información cartográfica y los sistemas de información geográfica de que disponen, siempre y cuando sea necesaria para el cumplimiento del presente acuerdo, así como los datos del Catálogo de Medios y Recursos disponibles para atender a las emergencias". En la cláusula sexta se detallan las situaciones de emergencia en las que, atendida su naturaleza, las partes se comprometen a elevar "al máximo nivel (...) su cooperación y colaboración utilizando para la solicitud y/u ofrecimiento de recursos, y de forma indistinta, el protocolo operativo que se definirá en la comisión de seguimiento". La cláusula séptima determina el régimen de indemnización de los gastos de asistencia, y establece con carácter general que "no será exigible ningún pago como reembolso por los gastos de asistencia (...), salvo los gastos ocasionados por la manutención del personal de los equipos de socorro y los gastos de combustibles y carburantes de los vehículos de intervención y equipamiento de los mismos", comprometiéndose las partes a tener cubiertos, mediante los seguros correspondientes, los riesgos derivados de las actuaciones objeto del Convenio. En la cláusula octava se prevé la constitución de una Comisión Técnica de Seguimiento, con composición paritaria, cuyas funciones son, entre otras, las de "seguimiento y control del cumplimiento del acuerdo (...), el acuerdo sobre los protocolos de actuación específicos y las normas técnicas de coordinación y cooperación que obliguen o aconsejen el desplazamiento de medios entre las Comunidades Autónomas" y la resolución de las "dudas" que pueda "suscitar su interpretación o aplicación". La cláusula novena contiene las reglas relativas a su vigencia, que será de cinco

años prorrogables, sin perjuicio de la posibilidad de extinción anticipada mediante denuncia unilateral o mutuo acuerdo.

En el anexo se efectúa una relación de los municipios limítrofes incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio.

2. Contenido del expediente

Integran el expediente, entre otros, los siguientes documentos cronológicamente ordenados:

a) Memoria económica, que suscribe el Gerente del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias el día 25 de octubre de 2013, en la que se expresa que el Convenio, a la vista de su clausulado, “no supone un incremento del gasto para la Administración del Principado de Asturias” y que “los posibles gastos que, en su caso, pudieran producirse como consecuencia del mismo serán cubiertos con el presupuesto ordinario del organismo autónomo”.

b) Informe favorable a la propuesta de Convenio, librado por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, el día 29 de octubre de 2013.

c) Informe emitido por el Gerente del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias el 18 de diciembre de 2013, en el que explica que el Convenio que se pretende celebrar retoma la colaboración en la materia que ambas Comunidades Autónomas habían iniciado en 2006 y que no llegó a cuajar pese a cumplirse todos los trámites legales para su perfeccionamiento. El que ahora se tramita recoge los cambios que en este tiempo se han producido en la organización de los servicios de emergencias de las dos Comunidades Autónomas e incorpora la experiencia obtenida desde entonces.

d) 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, cuyo texto se acompaña como anexo, informada favorablemente por la Comisión de

Secretarios Generales Técnicos con fecha 6 de febrero de 2014.

3. Mediante escrito de 4 de abril de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al Convenio marco de colaboración y apoyo mutuo entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Galicia en materia de protección civil y gestión de emergencias, 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 marco de colaboración entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Galicia en materia de protección civil y gestión de emergencias. 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.- Calificación jurídica 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 jurídico al que ha de sujetarse 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 aquellos.

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 solo 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), 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; a tenor del 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 la Comunidad Autónoma de Galicia persigue establecer un marco de colaboración en materia de protección civil y gestión de emergencias, especialmente en lo que se refiere a la extinción de incendios y otras “derivadas de riesgo natural”, como la contaminación del medio ambiente; ámbito en el que el Principado de Asturias gestiona servicios propios, tanto en el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que ostenta en relación con las materias de “Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos” y de “Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas interiores y normas adicionales de protección del medio ambiente”, en el marco de la legislación básica del Estado y en virtud de lo establecido en el artículo 11, apartados 1 y 5, del Estatuto de Autonomía, como en el ejercicio de la competencia de ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, en la materia de “Protección Civil. Salvamento marítimo”, según lo dispuesto en el artículo 12.11 del Estatuto de Autonomía.

En el ámbito de sus respectivas competencias, las partes conciertan establecer un marco de cooperación, colaboración y coordinación en materia de protección civil y gestión de emergencias en los territorios limítrofes de ambas Comunidades “cuando razones de especial magnitud, gravedad o trascendencia que concurran en las situaciones de riesgo así lo aconsejen”, al objeto de conseguir “un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles”. La colaboración así articulada se ejerce en relación con una actividad de carácter meramente ejecutivo, aun cuando sobre la materia convencional no ostenten las partes competencia exclusiva en sentido estricto; en particular, y por lo que a nuestra Comunidad Autónoma se refiere, de acuerdo con lo establecido en los artículos 11 y 12 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 lo dispuesto en 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” del Principado de 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 260.1 del Reglamento de la Junta General, al indicar que “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”.

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 264 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 para obligarse por el Convenio competencia del Consejo de Gobierno, corresponde al Presidente, como supremo representante del Principado de Asturias, formalizarla en los términos de 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 (“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”).

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.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para suscribir el Convenio marco de colaboración y apoyo mutuo entre las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Galicia en materia de protección civil y gestión de emergencias, 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.