



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 341/2012

(Pleno)

La Laguna, a 10 de julio de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos (EXP. 244/2012 COCO)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

*Sobre el objeto de este Dictamen.*

1. Mediante escrito de 11 de mayo de 2012, el Presidente del Gobierno de Canarias solicita Dictamen, por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 11.1.B.d), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, en relación con el "Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos".

A la solicitud acompaña certificado del acuerdo del Gobierno adoptado en sesión celebrada el 14 de septiembre de 2010, mediante el que se acordó:

*"1. Incorporarse al foro «Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía» ratificando las actuaciones que hasta el momento se hayan seguido en tal sentido.*

*2. Designar una delegación representativa del Gobierno de Canarias en el foro, presidida por el Consejero de la Presidencia, Justicia y Seguridad y de la que formará parte también el Secretario General de la Presidencia, con la asistencia que ellos mismos determinen.*

---

\* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

3. *Facultar al Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad para adoptar los acuerdos que procedan y para adherirse a los acuerdos, convenios y declaraciones que se hayan suscrito en el foro, los cuales se detallan en el anexo, en los términos que en su caso puedan establecer los departamentos competentes por razón de la materia, dando cuenta de todo ello al Gobierno”.*

2. Del Acuerdo gubernativo adoptado se desprende que desde 2008 las Comunidades Autónomas que habían reformado sus Estatutos de Autonomía acordaron reunirse periódicamente con el objetivo de “impulsar el desarrollo y la coordinación de sus competencias”, creando a tal fin el Foro denominado “Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía”.

Posteriormente, el Foro se extendió a las Comunidades Autónomas incursas en procesos de reforma, con el propósito final de comprender a todas las que quieran participar, aceptándose a Canarias en la reunión celebrada a primeros de julio de 2010.

El objetivo principal del Foro es el de “desarrollar la colaboración entre Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias con el objetivo de debatir y tomar decisiones sobre cuestiones que las afectan a todas y de mejorar los servicios que prestan a sus ciudadanos”. Se trataba de crear un “ámbito de comunicación política y de intercambio de información y de planteamientos sobre temas de interés común que lleven el sentido de la colaboración política y administrativa a su dimensión más sustantiva y material, con las formalidades imprescindibles para garantizar su eficacia y su agilidad”.

3. Ciertamente, se ha acordado la incorporación de la Comunidad Autónoma de Canarias al Foro de referencia, así como a los convenios ya suscritos. Sin embargo, éste no es el acuerdo objeto de este Dictamen, que se refiere justamente a uno de tales convenios, concretamente, el “Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para el impuso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos”, en los precisos términos en que se formula precisamente la solicitud de Dictamen en su escrito de remisión por parte del Presidente del Gobierno de Canarias.

La incorporación a dicho Foro no excluye que el Gobierno deba someter al Consejo Consultivo la toma de consideración de los convenios, uno de los cuales -en materia de transporte terrestre- es ahora objeto del presente Dictamen, como se acaba de indicar.

La Ley 5/2002, reguladora del Consejo, exige el preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo cuando la Comunidad Autónoma de Canarias pretenda suscribir alguno de los "convenios y acuerdos" a que hace referencia el art. 39 del Estatuto de Autonomía.

En rigor, lo que debe ser objeto de remisión a este Consejo no es el acuerdo de integración, sino el análisis de la Propuesta de Convenio que ahora se somete a Dictamen. Una cosa es la decisión política de tal incorporación y otra la incorporación formal, para lo cual se requiere cumplir las exigencias estatutarias y legales establecidas. En este sentido, el texto ha de seguir un cierto procedimiento, con trámites relevantes, tales como la intervención de los Cabildos, en cuanto competentes en la materia, y el informe del Servicio Jurídico, pudiendo introducirse a su luz ciertos cambios en tal texto por el Departamento tramitante, y debiendo recaer el Dictamen de este Organismo sobre el definitivamente elaborado por la Consejería competente y sometido a la consideración del Gobierno

## II

### *Sobre la habilitación estatutaria y la observancia de la Constitución.*

1. Según el art. 39.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, "para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas", que "deberán ser aprobados por el Parlamento de Canarias y comunicados a las Cortes Generales", entrando "en vigor a los treinta días de esta comunicación, salvo que éstas acuerden en dicho plazo, que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado dos de este artículo, como convenio de cooperación", requiriéndose entonces la "previa autorización de las Cortes Generales".

Tal precepto debe leerse a la luz del art. 145.2 CE, que dispone que los Estatutos de Autonomía pueden prever la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan celebrar "convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas", siendo los demás supuestos de "cooperación", en los que las Comunidades Autónomas "necesitarán la autorización de las Cortes Generales".

Así pues, los convenios tienen por objeto la gestión y prestación de servicios -es decir, naturaleza y contenido administrativos-, en tanto que los acuerdos de

cooperación tienen un contenido no administrativo, en cuanto no pueden concernir a la gestión y prestación de tales servicios.

2. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986, el art. 145.2 de la Constitución incluye normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición de federación de Comunidades Autónomas contenida en el apartado 1 de este mismo precepto. No es, por tanto, el núm. 2 del art. 145, un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación.

Ha señalado también el Tribunal Constitucional en esta misma Sentencia el cuadro constitucional y estatutario expuesto que es aplicable a los convenios, pero 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.

Lo que caracteriza pues a los convenios es que encierran compromisos jurídicamente vinculantes para las Comunidades participantes, si bien, como al respecto ha indicado el Tribunal Constitucional (SSTC 13/1992, 95/1986, 186/1999) en ellos ha de respetarse el principio de indisponibilidad de las competencias, de modo que a través de tales instrumentos no se puede operar un trasvase de la titularidad de los poderes que corresponden a las partes o una renuncia a las facultades propias de las mismas.

Dentro de este marco, los convenios a los que se refiere el artículo 145.2.CE se configuran como instrumentos para la colaboración interadministrativa, ya que su finalidad es la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas. Desde esta perspectiva, el convenio ha de versar sobre actuaciones ejecutivas, organizando de común acuerdo la producción de una determinada actividad administrativa en materias sobre las que las mismas ostentan competencias en virtud de los respectivos Estatutos de Autonomía, como acontece en el presente caso en relación con el transporte público intracomunitario.

### III

Sobre la adecuación del Convenio a su finalidad: aspectos formales y sustantivos.

1. Según la Propuesta de Convenio, se persigue una “colaboración horizontal” que tenga por objeto “una mejor prestación de los servicios de competencia autonómica, que suponga asimismo una gestión más eficiente de los recursos” en materia de transporte de personas, en el que las nuevas tecnologías “han encontrado un marco en el que facilitan la implantación y desarrollo de actuaciones con grandes potenciales, en ámbitos tales como la oferta de nuevos medios de pago, como instrumentos para la gestión de bonificaciones en las tarifas, como en relación con el establecimiento de nuevos sistemas de información a los usuarios en tiempo real, fijación de nuevos modos de control, etc.”.

Para el cumplimiento de tales objetivos, las Comunidades Autónomas interesadas asumen un conjunto de “compromisos” concretos (como el intercambio de “información sobre las aplicaciones tecnológicas aplicadas al transporte público” y el desarrollo común de la implantación de las nuevas tecnologías), de los que da detalle la cláusula segunda del Convenio.

Tales compromisos se completan con lo que la cláusula tercera denomina “otras líneas preferentes de actuación”, en las que subyacen asimismo compromisos y deberes concretos, aunque en algún caso (apartados 2, 3 y 4) tengan un cierto grado de generalidad -pues las acciones que se señalan no poseen especificación o concreción material-. Esta en sí misma no resulta objetable, pues de tal especificación se encargará la Comisión sectorial de desarrollo y seguimiento a que hace referencia la cláusula quinta del Convenio.

2. Por lo que a los aspectos procedimentales se refiere, la tramitación interna en la Comunidad Autónoma se ha ajustado a la normativa de aplicación, constando en el expediente el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [artículo 26.4.e) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero, y aún en vigor al amparo de la Disposición Transitoria primera del Decreto 170/2011, de 12 de julio], así como del Servicio Jurídico del Gobierno [artículo 20.k) de su Reglamento de organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero).

Consta también en el expediente la documentación acreditativa de la intervención de los Cabildos Insulares, puesto que la materia sobre la que versa ha sido transferida a los mismos. Los Cabildos Insulares de Lanzarote, Fuerteventura, El Hierro, Gran Canaria y Tenerife han manifestando su conformidad a la suscripción del convenio, en tanto que los dos restantes no han presentado alegaciones.

No obstante, como ya señaló este Consejo en su Dictamen 208/2012, no se ha incorporado al expediente la memoria explicativa del proyecto de convenio, en la que ha de hacerse constar los antecedentes, los objetivos, los compromisos de colaboración que se propongan y las razones que justifican la suscripción, documento exigido como actuación previa en el artículo 8 del Decreto 49/2010, de 13 de mayo, por el que se establece y regula el Registro de convenios de colaboración con el Estado y las Comunidades Autónomas y el Registro de acuerdos de colaboración con Administraciones y entidades públicas extranjeras.

3. Por lo que se refiere al contenido del convenio, el expediente remitido no identificaba el texto del convenio sobre el que debía pronunciarse el Dictamen. Como ello podía dificultar el ejercicio de la labor consultiva, el Pleno de este Organismo recabó la información precisa a tal efecto, suspendiendo de igual modo el plazo de emisión del Dictamen. El trámite requerido ha sido cumplimentado mediante la información complementaria recibida, que ha tenido entrada en este Organismo con fecha 9 de julio de 2012. Por esa razón, procede efectuar las consideraciones de fondo que siguen a continuación.

4. Con base en efecto en el texto indicado, cabe resaltar:

En relación con la cláusula undécima, figura una expresa salvedad a las competencias de los Cabildos Insulares, cuya mención podría resultar innecesaria una vez completada la tramitación procedimental del propio Convenio. Acaso por esta circunstancia ha desaparecido la referencia a ello (y así también, en consecuencia, la propia cláusula del Convenio) en un texto diferente que igualmente figura en el expediente y que varía algunos de sus aspectos, posiblemente, como consecuencia del análisis posterior del Convenio sometido a nuestra consideración.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Convenio es conforme con las exigencias constitucionales y estatutarias, según la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho del alcance de los convenios intercomunitarios.