



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 328/2018

(Pleno)

La Laguna, a 17 de julio de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Convenio de Colaboración entre el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA) y el Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA) para la realización del proyecto de investigación «Desarrollo de estrategias de control químico frente a la Psila Africana de los cítricos, Trioza erytreae» (EXP. 279/2018 COCO)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen, por el procedimiento ordinario, mediante escrito de 5 de junio de 2018, con registro de entrada en este Consejo el 6 de junio de 2018, en relación con el Proyecto de Convenio de Colaboración entre el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA) y el Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA) para la realización del proyecto de investigación " *Desarrollo de estrategias de control químico frente a la Psila Africana de los cítricos, Trioza erytreae*" .

La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los artículos 11.1.B.d) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

2. Mediante este nuevo Convenio de Colaboración se pretende por parte de los dos Organismos Autónomos intervinientes aunar esfuerzos con la finalidad de

* Ponente: Sra. de León Marrero.

desarrollar estrategias de control de la "*triozae erytrae*" adaptadas tanto a la agricultura de cítricos de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), como a la de la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA), especialmente en lo que se refiere a las materias activas, dosis -incluidos el momento y modo de aplicación de las mismas- y la mejora de la capacitación de los técnicos y agricultores en el reconocimiento y control de dicha plaga, para lograr con todo ello optimizar el plan de contención de la misma y, en el supuesto de que se detecte, proceder a su inmediato control y erradicación.

Esta plaga se detectó en la CAC, por primera vez, en el año 2002, hallándose localizada en el momento actual en las islas de Tenerife, Gran Canaria, La Palma, La Gomera y El Hierro. Además, en la Península se localizó por primera vez en la Comunidad Autónoma de Galicia, desplazándose de forma continua hacia el Sur de la Península Ibérica, encontrándose en la actualidad a 400 kms de la CAA. Esta plaga perjudica gravemente la brotación y floración de las plantas, siendo considerada como la enfermedad más grave que afecta a los cítricos en todo el mundo.

Finalmente, con el Convenio de Colaboración proyectado se persigue durante su desarrollo realizar ensayos controlados y en campo con materias activas de distintas familias químicas y productos alternativos autorizados en agricultura ecológica y además, también se pretende que este Convenio sirva de base para la colaboración entre ambos Organismos Autónomos en lo que se refiere a hacer frente a las demandas del sector agrícola en las dos Comunidades Autónomas, tal y como se señala en la memoria justificativa que acompaña al proyecto de Convenio.

3. El proyecto de Convenio cuenta con un encabezamiento, una parte expositiva, nueve cláusulas y dos anexos.

- En el encabezamiento figuran los Presidentes de los dos Organismos Autónomos que suscriben el Convenio, IFAPA e ICIA, pertenecientes a distintas Administraciones, la correspondiente a la CAA y la de la CAC.

- En la parte expositiva se hace referencia al régimen jurídico de ambos Organismos, los fines que persiguen y la competencia para suscribir Convenios de Colaboración.

- La cláusula primera se refiere al objeto del Convenio.

- Las cláusulas segunda y tercera versan respectivamente sobre las actuaciones y obligaciones de ambas partes, estando referidas las primeras al diseño y establecimiento de ensayos, seguimientos técnico y evaluación de los diferentes

tratamientos químicos, jornadas y seminarios; y las segundas a la aportación de medios personales y materiales valorados en 17.000 euros por cada parte.

- La cláusula cuarta tiene por objeto la determinación de la dirección del proyecto.

- La cláusula quinta está referida a los derechos, con especial mención a los derechos de difusión de los resultados de la investigación compartida.

- El Convenio de Colaboración proyectado contempla en su cláusula sexta la creación de una comisión de seguimiento, estableciéndose su composición, funciones, funcionamiento y organización de la misma.

- Las cláusulas séptima y octava tratan, respectivamente, de la eficacia del convenio y las causas de resolución.

- La cláusula novena se refiere al régimen jurídico del Convenio de Colaboración proyectado y a la jurisdicción competente para dirimir los posibles litigios que surjan durante el desarrollo del proyecto de investigación mencionado.

- Finalmente, el Anexo I contiene la cuantificación económica de los medios puestos a disposición por ambos Organismos Autónomos y el Anexo 2 la Memoria Justificativa.

II

1. Por lo que a los aspectos procedimentales se refiere, la tramitación interna de la Comunidad Autónoma no se ha ajustado a la normativa de aplicación, singularmente, a lo dispuesto en el Decreto 74/2014 de 26 de junio, por el que se regula la actividad convencional del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, pues inicialmente se omitió el informe de coordinación de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno y el dictamen de este Consejo Consultivo.

Tampoco se ha dado cumplimiento a las previsiones del art. 39.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias que exige, antes de su suscripción, la previa aprobación de estos instrumentos por el Parlamento de Canarias.

En el informe de la Secretaría General del ICIA sobre la tramitación del presente procedimiento administrativo, de 28 de mayo de 2018, se afirma al respecto que se procede a efectuar la "convalidación" de tales defectos formales realizando los trámites omitidos, lo cual no es correcto, pues la convalidación solo es posible ante actos anulables, tal y como se establece en el art. 52 de la Ley 39/2015, de 1 de

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y la ausencia de tales trámites referidos, al ser esenciales, implicaría la nulidad radical del Convenio.

En el sentido expuesto se ha manifestado este Consejo Consultivo en su Dictamen 539/2012, de 19 de noviembre, en el que señala que: «*Además se había obviado con efectos invalidantes del acto la solicitud de dictamen previo de este Organismo*», por tanto, lo que realmente ha efectuado la Administración es la retroacción de las actuaciones para llevar a cabo los trámites esenciales omitidos y no la referida “convalidación”.

2. En el expediente consta la siguiente documentación:

- Memoria justificativa (memoria explicativa) en la que constan los antecedentes, los objetivos, los compromisos de colaboración que se proponen y las razones que determinan la necesidad de suscribir el futuro convenio, elaborada por el Presidente del ICIA, con fecha 28 de noviembre de 2017 [art. 6.a) del Decreto 74/2014].

- Informe del Letrado-habilitado del Servicio Jurídico Departamental de 21 de diciembre de 2017 [art. 6.e) del Decreto 74/2014].

- Informe de coordinación de la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno de Canarias, de 15 de mayo de 2018 [art. 6.c) del Decreto 74/2014].

- Resolución de la Presidencia del ICIA número 80/2018, de 11 de abril por la que se ordena la publicación del Convenio proyectado en el Boletín Oficial de Canarias (BOC 83 de 30 de abril de 2018) [art. 13 del Decreto 74/2014].

3. Conforme a lo ya señalado, con posterioridad a la emisión del presente dictamen y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 39.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), el Proyecto de Convenio deberá remitirse al Parlamento de Canarias para su aprobación. Dicha aprobación se realizará por el procedimiento indicado en el art. 152 del Reglamento del Parlamento de Canarias, que regula la tramitación a seguir. Así, la Mesa publicará el convenio remitido en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (BOPC) para su posterior debate en Pleno y votación, debiendo comunicarse al Gobierno de Canarias el acuerdo finalmente adoptado por el Pleno. El acuerdo será publicado en el BOPC y comunicado por el Gobierno de Canarias a las Cortes Generales, a los efectos previstos en el art. 145.2 CE. Todo ello sin perjuicio de la calificación que puedan realizar las Cortes Generales respecto al presente instrumento atendiendo a su contenido.

Esta última tramitación (aprobación por el Parlamento de Canarias y comunicación a las Cortes Generales) está prevista en el art. 8, apartado 2, del Decreto 74/2014. No obstante, de acuerdo con el sistema de fuentes, debe prevalecer lo dispuesto en el art. 152 del Reglamento del Parlamento (RPC) -norma con valor de ley- en cuanto al momento en el que debe remitirse a éste el texto del convenio, por cuanto que lo que debe remitirse al Parlamento es el "texto definitivo" del convenio, no una vez que este ha sido suscrito -tal y como establece el art. 8.2 del Decreto 74/2014-, para su aprobación o rechazo. Es al Parlamento de Canarias al que compete su aprobación o rechazo conforme dispone el art. 39.1 EAC, debiendo comunicarse con posterioridad por el Gobierno el correspondiente acuerdo a las Cortes Generales, constituyendo su suscripción una mera ejecución formal de la voluntad aprobatoria del Parlamento en su caso.

III

1. En nuestros anteriores Dictámenes sobre convenios de colaboración (DDCC 539/2012, 194/2013, 449/2015 y 53/2017) analizábamos la adecuación constitucional y estatutaria de los proyectos de convenio correspondientes, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siendo la doctrina contenida en los mismos aplicable al presente proyecto de Convenio de Colaboración.

Así, nos referíamos al art. 145.2 CE, que permite a los Estatutos de Autonomía 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.

Pues bien, en relación con dicho precepto, siguiendo al Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, en el Estatuto de Autonomía de Canarias se contienen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los convenios de colaboración o 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 del art. 145 CE.

No es, por tanto, el art. 145.2 CE 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 de

colaboración o convenios de cooperación. También añadíamos que la jurisprudencia constitucional ha distinguido estos convenios de las meras declaraciones conjuntas o de intenciones, pues lo que caracteriza 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 y 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.

Por tanto, de acuerdo con dicha previsión constitucional, el art. 39.1 EAC establece el contenido y procedimiento de aprobación de los convenios con otras Comunidades Autónomas, aprobación que, en este caso, corresponde al Parlamento de Canarias de acuerdo con lo que disponga su Reglamento, tal y como se ha indicado con anterioridad, entrando en vigor una vez aprobado y enviada la comunicación a las Cortes Generales a los treinta días de esta última, salvo que dentro de dicho plazo las Cortes lo califiquen como acuerdo de cooperación que deba ser autorizado por las mismas.

En consecuencia, los convenios entre Comunidades Autónomas se configuran como instrumentos de colaboración interadministrativa, debiendo versar su contenido sobre actuaciones ejecutivas, organizando de manera común la actividad administrativa o el servicio que se preste sobre materias cuya competencia les corresponde en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En este caso, y por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias, la investigación para el desarrollo de estrategias de control químico frente a la "*psila africana*" de los cítricos se encuadra dentro de las materias de investigación científica y técnica por un lado y la de agricultura por otro, competencias que corresponden a nuestra Comunidad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en el art. 30.8 y 31.1 EAC.

2. El Proyecto de Convenio que se dictamina no presenta reparos, por cuanto se trata de una actividad que, como se ha indicado, queda bajo el ámbito de las competencias autonómicas en las materias mencionadas y se refiere a una colaboración interadministrativa cuya gestión corresponde, en virtud de las citadas competencias, a la Comunidad Autónoma de Canarias, si bien el Convenio de Colaboración proyectado se ha suscrito entre dos Organismos públicos dependientes de las dos Administraciones Públicas referidas.

No obstante lo señalado, se realizan las siguientes observaciones:

- En primer lugar es preciso realizar una observación de carácter general referida a la aplicación al proyecto de Convenio de Colaboración, del régimen de convenios previstos en la LRJSP, a La Luz de lo previsto en el art. 47.2 A de este texto legal.

En dicho precepto se establece que:

«Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía». Esta exclusión se encuentra dentro de la parte del precepto en la que se regulan los Convenios interadministrativos entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones, como es el caso.

- Cláusula tercera.

En esta cláusula, tras establecerse que ambas partes están obligadas a aportar una serie de medios materiales y personales valorados en 17.000 euros, se afirma que del presente Convenio no se derivan obligaciones económicas, lo que supone una evidente contradicción, pues no sólo se valora económicamente la recíproca obligación referida, sino que por sus propias características la misma implica un gasto, directo o, al menos indirecto, para ambas Administraciones, pues si se emplean medios propios con los que cuenten los mencionados Organismos Autónomos a esta labor concreta, con toda seguridad deberán ser suplidos para continuar con las labores ordinarias de los mismos, generándose así un nuevo gasto de carácter indirecto.

Por tanto sí se generan obligaciones económicas para las partes y ello implica la aplicación a este Proyecto de Convenio de Colaboración de las correspondientes normas de carácter económico y presupuestario.

- Cláusula séptima.

Dispone esta cláusula, en su párrafo primero, que el Convenio entrará en vigor desde la fecha de su firma y su duración se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2018, siendo posible su prórroga hasta cuatro años adicionales.

A este respecto, como ya expresamos en los Dictámenes de este Consejo Consultivo referidos anteriormente, se considera que debe tenerse en cuenta lo previsto en el art. 39.1 EAC, que dispone que este tipo de convenios entrarán en vigor a los treinta días de la comunicación por el Parlamento de Canarias a las Cortes Generales del acuerdo de aprobación, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado 2 del mismo precepto estatutario, como acuerdo de cooperación.

- Cláusula octava.

Contiene las causas de resolución del Convenio, pero tras una remisión directa al art. 51.2 LRJSP, se procede a su reproducción completa, lo cual es reiterativo e innecesario. Además, la mención de este precepto a la LRJSP debe ser suprimida por las razones expuestas.

CONCLUSIONES

1. En lo que se refiere a la tramitación procedimental, por las razones expuestas en el fundamento II, el Convenio que se somete a informe no es susceptible de convalidación.

2. Se considera que, salvo los reparos hechos al texto del Convenio proyectado, el contenido del mismo es conforme a Derecho, máxime si se atiende a su objeto, pues nos hallamos ante un futuro Convenio de Colaboración entre dos Organismo autónomos pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas cuya materia, la investigación científica y técnica por un lado y la de agricultura por otro, es propia de competencias que corresponden a nuestra Comunidad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en el art. 30.8 y 31.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias.