

# SOLIDARIDAD Y CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTONOMAS

Por ALFONSO PEREZ MORENO

*Sumario:* 1. PLANTEAMIENTO.—2. LA REGULACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN: A) *La insuficiente acogida de la solidaridad regional en el Anteproyecto de Constitución. Nuestra crítica.*—B) *La solidaridad regional en la Constitución.*—3. SIGNIFICADO, CONTENIDO Y ÁMBITO DE LA SOLIDARIDAD REGIONAL: A) *Significado: el sentido de la igualdad material.*—B) *La solidaridad como concepto jurídico indeterminado.*—C) *Las tres dimensiones de la solidaridad: a) Solidaridad entre las Comunidades Autónomas y el Estado. b) Solidaridad intrarregional; la conveniencia de su regulación en el Estatuto de Andalucía. c) Solidaridad interregional.*—4. LOS CONVENIOS INTERREGIONALES.—A) *La gestación del precepto constitucional sobre convenios.*—B) *La carencia de una regulación general sobre convenios interadministrativos.*—C) *Bases de la regulación de los convenios interregionales: a) Normas reguladoras. b) Tipos de convenios. c) Contenido de los convenios. d) Control de los convenios.*

## 1. Planteamiento

Al cabo de casi cinco siglos de vida, el Estado moderno unitario ha entrado en un proceso de revisión que se manifiesta en el orden supranacional, de una parte, y en el orden interno, de otra, mediante la creación de las regiones con plena carta de naturaleza. El fenómeno está generalizándose, especialmente en los países que han alcanzado un cierto grado de desarrollo económico. Un sentido pragmático viene, ciertamente, influyendo en esta tendencia a un nuevo dimensionamiento de la ordenación política y administrativa de los territorios estatales; pero sería erróneo concentrar en factores puramente económicos y técnicos las causas de esa tendencia. Junto a estos factores hay otros de índole cultural, política e histórica comprobables en

casi todas las naciones (pensemos en los actuales procesos de regionalización en curso de consumación en Inglaterra o Bélgica, por ejemplo). Y aun cabe apuntar a las verdaderas raíces hondas de la cuestión que, a nuestro juicio, están en la nueva frontera de la reivindicación política de los ciudadanos, la *participación* directa que cubra las insuficiencias del sistema de democracia formal, representativa; que permita al hombre poder ir controlando lo más cerca posible su esfera vital. La democracia formal pudo ser suficiente en la época del inhibicionismo del poder, pero no en la actual etapa comunitaria; sigue siendo necesaria, pero no es ya suficiente: debe ser completada con la incorporación de cauces de participación directa del ciudadano en la toma de decisiones y en la gestión de los intereses colectivos, en los que desenvuelve su vida cotidiana.

Estas nuevas exigencias políticas de la actual sociedad está funcionando como factor de aceleración del regionalismo. Pero la implantación y funcionamiento de la estructura regional ha de partir de la ineludible realidad de que el Estado lo integran diversas comunidades territoriales con grandes desequilibrios culturales y económicos, y en diferentes fases de maduración de su propia conciencia como colectividad. En estas circunstancias un modelo de sistema regional para ser auténtico y justo tiene que inspirarse al menos en estos tres principios: *generalidad* (abierto a todas las comunidades territoriales), *variedad sin privilegios* (consagrador de peculiaridades, pero sin dar más primacía a unas regiones que a otras), y *solidaridad*.

Sin mengua de la importancia de los dos primeros, tenemos que resaltar la muy decisiva del principio de solidaridad, de cuya formulación, exigencia y garantía puede depender, en definitiva, la justificación de la implantación del sistema de regiones autónomas. Centrándonos, pues, en el estudio de la solidaridad regional, vamos a analizar su regulación en la Constitución: su significado, su contenido, y su ámbito. Y, como una especificación concreta de dicho principio, consideraremos, finalmente, la problemática de los convenios interregionales.

## 2. La regulación del principio de solidaridad en la Constitución

### A) LA INSUFICIENTE ACOGIDA DE LA SOLIDARIDAD REGIONAL EN EL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN. NUESTRA CRÍTICA

El Anteproyecto de Constitución ya se refería a la solidaridad; pero lo hacía de forma vaga y genérica, absolutamente insuficiente para permitir una rigurosa exigibilidad del mismo.

El artículo 2 establecía:

«La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la *solidaridad entre sus pueblos* y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.»

Y el artículo 145, 1, disponía:

«Los Territorios Autónomos gozarán de autonomía financiera para el desarrollo de sus competencias y funciones, bajo los principios de coordinación con la Hacienda estatal y *solidaridad entre todos los españoles.*»

Con sólo esas menciones no quedaban claramente vinculadas las Comunidades Autónomas por el mandato de la solidaridad, ni se facilitaba a los Tribunales, ni al Gobierno la posibilidad de dictar sentencias o adoptar acuerdos imponiendo deberes u obligaciones, o impedir las infracciones a las exigencias de la solidaridad. La tecnificación del principio se hacía difícil. Invitados por el Centro de Estudios Constitucionales, algunos profesores pudimos realizar estudios sobre el Anteproyecto, publicándose en brevisimo tiempo un volumen de más de 700 páginas titulado «Estudios sobre el proyecto de Constitución» (Madrid, 1978). En nuestra contribución a este volumen nos ocupamos precisamente del tema «Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional». Tras denunciar la insuficiente regulación de tan decisiva materia, hicimos un análisis de sus implicaciones, afirmando en consecuencia: «Hay que concluir en la necesidad de introducir un precepto que de forma indubitada establezca que todas las regiones o territorios autónomos han

de estar vinculados por el principio de solidaridad, con todas las consecuencias resultantes en cuanto a deberes y cargas, y derechos y facultades».

## B) LA SOLIDARIDAD REGIONAL EN LA CONSTITUCIÓN

Felizmente el texto definitivo de la Constitución ha incorporado el tema de la solidaridad de forma rotunda, directa y muy propicia a ulteriores desarrollos y aplicaciones por las Cortes, el Gobierno y los Tribunales. Basta comparar con los antes transcritos del Anteproyecto los siguientes artículos de la Constitución:

Art. 2.º La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Art. 138. 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Art. 156. 1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Art. 158. 2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Junto a estos preceptos, el artículo 155 —que comentaremos más adelante— completa la regulación estableciendo un procedimiento de garantía para el caso de que alguna Comunidad

Autónoma «no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España».

Del conjunto de estas normas constitucionales podemos extraer la consecuencia de que la solidaridad ya no es un vago principio condenado a los azares de desuso de toda norma constitucional «semántica» (Loewenstein), sino una rigurosa exigencia constitucional garantizada en el orden económico y en el jurídico. Y como tal, no sería ocioso que las leyes orgánicas reguladoras de los Estatutos de las Comunidades Autónomas incluyeran alguna referencia a la solidaridad como deber que se asume y reconoce ante el Estado y ante todas las Comunidades Autónomas.

Para desentrañar la esencia de la solidaridad, en el plano que la estamos considerando, vamos a detenernos en la consideración de su significado, su contenido y su ámbito.

### 3. Significado, contenido y ámbito de la solidaridad regional

En el plano del Derecho público es importante destacar el pensamiento de Duguit, que realzó la solidaridad como base del Derecho, considerando que, en las relaciones comunitarias, la persona no es la que hace concesiones desde su libertad, sino que lo que se reconoce al individuo nace de la ponderación y armonía de los intereses colectivos. Pero, como todos los principios vértices de gran contenido ético y político, la solidaridad es difícil de tecnificar en normas jurídicas concretas, incluso puede resultar peligrosa una minuciosa definición jurídica que impida la posibilidad de adaptaciones coyunturales. Vamos, pues, a realizar un intento de aproximación analizando el significado, el contenido y el ámbito de la solidaridad regional.

#### A) SIGNIFICADO: EL SENTIDO DE LA IGUALDAD MATERIAL

El significado de la solidaridad regional comprende:

a) Una aceptación pura y simple del Estado unitario, en nuestro caso, como supremo vínculo y concentración de los po-

deres que emanan del pueblo, como titular de la soberanía nacional (art. 1.º, 2, de la Constitución).

b) Concepción de las Comunidades Autónomas como instituciones en conjunción de esfuerzos, manifestada en deberes y derechos.

c) Un entendimiento de la *igualdad* en sentido material, que constituye la medida o idea-fuerza de la solidaridad. Por su importancia, hemos de detenernos en este punto.

La Constitución proclama la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.º, 1). Sin embargo, es necesario precisar el sentido de igualdad cuando se parte de una situación real de desigualdad; las regiones son muy diferentes en fuentes de riqueza, nivel de desarrollo, grado de cultura, etc.

El artículo 9.º, 2, de la Constitución dispone:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos...»

Ante la inicial desigualdad como hecho ineludible cabe teóricamente dar una triple versión del principio de igualdad: inexorable, uniformista y de oportunidades:

1) Si se da un trato igual a todas las Comunidades Autónomas se engendra una mayor desigualdad, ya que se da lo mismo a la que tiene más que a la que está en subdesarrollo.

2) Si se da un trato desigual a todas ellas, se consiguen las mejores condiciones para equilibrarlas; pero si se propende al igualitarismo uniformista, se frenaría la creatividad y laboriosidad de los más desarrollados.

3) Parece, entonces, más armónico que la igualdad se interprete como trato desigual a los ya desiguales para ponerlos en un nivel de equilibrio, pero sin frenar las naturales desigualdades que pueda engendrar la mayor laboriosidad o creatividad de algunos. En este último sentido parece inspirarse el 138, 1, de la Constitución, antes transcrito: el Estado garantiza la solidaridad «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y

atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular». Y en igual sentido puede interpretarse el artículo 158, 2: «fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales».

## B) LA SOLIDARIDAD COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO

El contenido del principio de solidaridad es difícil de precisar porque es relativo e histórico, expuesto a mutaciones; su amplia acogida en la norma constitucional lo sitúa como *concepto jurídico indeterminado* necesitado de integración, especificación y concreción. Es posible, empero, extraer algunas notas aproximativas que alumbren la tarea del intérprete, a la par que debemos llamar la atención sobre la decisiva actuación del Tribunal Constitucional.

Esas notas indicativas, a nuestro juicio, son las siguientes:

1) Solidaridad activa o derecho a participar, y solidaridad pasiva o derecho a exigir las aportaciones proporcionales.

2) Acción subsidiaria para suplir los incumplimientos o carencias de alguna Comunidad Autónoma, incluyendo las ayudas necesarias en casos de subdesarrollo, catástrofe o minusvalía.

3) Aceptación del control de la observancia de la solidaridad.

4) Puesta en común para armonizar las normas regionales,

conforme previene el artículo 150, 3, de la Constitución.

En cuanto a la materia que abarca el mandato de solidaridad hay que reconocer su variedad: aspectos políticos, culturales, económicos. Avanzando algunas conclusiones podemos considerar los siguientes principios:

a) Reconocimiento de una estricta igualdad jurídico-política a la institucionalización de todas las comunidades autónomas.

b) Admisión de variedad estatutaria no consagrada de privilegios. El artículo 138, 2, de la Constitución dispone: «Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.» Sí debe fomentarse la acogida de las variedades culturales.

c) Distribución proporcional de las asignaciones presupuestarias y del Fondo de Compensación con destino a gastos de inver-

sión. La igualdad material no sólo debe inspirar la distribución de este Fondo sino también la de las asignaciones para gastos corrientes, habida cuenta de la necesidad de ir reduciendo el desequilibrio en el nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales. En tal sentido el artículo 158, 1, del Texto constitucional establece el criterio del «volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido (las Comunidades Autónomas), y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

d) Prioridad del consumo de productos naturales y manufacturados y de la utilización de servicios, procedentes de otras regiones, antes que los extranjeros.

e) Igualdad de derechos de la persona para todos los españoles. Plenitud de vigencia y efectos de los títulos profesionales, el derecho activo y pasivo a la enseñanza y al ejercicio de toda profesión, cargo, empleo u oficio. El artículo 139 ha introducido en la Constitución las siguientes normas:

«1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.»

f) Orientación de las decisiones de las Comunidades Autónomas de tal manera que favorezcan, estimulen, ayuden o respeten los intereses de las otras Comunidades.

### C) LAS TRES DIMENSIONES DE LA SOLIDARIDAD

Creemos que no debe omitirse la importancia de ninguna de las tres dimensiones en que, a nuestro juicio, se manifiesta la solidaridad:

- a) Solidaridad entre las Comunidades Autónomas y el Estado.
- b) Solidaridad intrarregional.
- c) Solidaridad interregional.

Seguidamente desarrollamos el significado e implicaciones de cada una de ellas.

a) *Solidaridad entre las Comunidades Autónomas y el Estado*

Desde la perspectiva de un sistema regional que parte del respeto y lealtad al Estado unitario y que prohíbe la federación de Comunidades Autónomas (art. 145, 1, de la Constitución), es una redundancia insistir en esta dimensión de la solidaridad; si se hace es para destacar el telón de fondo que debe presidir la dinámica de la distribución de competencias (arts. 148 y 149), y para considerar las posibilidades abiertas ante los posibles incumplimientos. En este sentido el artículo 155 de la Constitución dispone:

Art. 155. 1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

b) *Solidaridad intrarregional; la conveniencia de su regulación en el Estatuto de Andalucía*

Esta manifestación de la solidaridad adquiere mayor relieve en las regiones grandes, integradas por muchas provincias en situación de desequilibrio, o diferenciadas por factores naturales, psicológicos, culturales, sociológicos, económicos, etc. Un caso notable es el de Andalucía. A nadie se oculta que existen factores diferenciales importantes entre la Andalucía del valle del Guadalquivir y la Andalucía de la Penibética. Y, aparte de este dato, tampoco puede afirmarse que en todas las provincias se sienta esa especie de *afectio comunitatis* que serviría de *substratum* sólido para el funcionamiento de una solidaridad intrarregional. Son realidades cuyo desconocimiento es el peor camino para afrontarlas. Ante estas circunstancias, creemos muy conveniente que

el Estatuto de Andalucía regule este aspecto de la cuestión. A nuestro juicio los principios a tener en cuenta son los siguientes:

1. La unidad indiscutible de Andalucía como Comunidad Autónoma, hacia fuera y hacia dentro. Por consiguiente, la unidad de sus instituciones básicas (Asamblea, Presidente, Consejo de Gobierno).
2. La potenciación de las provincias como importantes centros de gestión y prestación de servicios.
3. La creación de órganos desconcentrados a niveles de grandes áreas comarcales para garantizar la coordinación.
4. El establecimiento de un sistema de garantías que permita controlar el cumplimiento del principio de solidaridad.

#### c) *Solidaridad interregional*

Esta es la dimensión básica de la solidaridad, a la que se refieren los preceptos constitucionales que hemos transcrito. Pero no sólo cabe contemplarla por la vía de directa vinculación al cumplimiento de esos preceptos generales, sino que debe también analizarse en el marco de las específicas relaciones pactadas entre las Comunidades Autónomas; nos referimos a los convenios o acuerdos de cooperación interregionales, cuya problemática está aún inexplorada.

### 4. Los convenios interregionales

#### A) LA GESTACIÓN DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL SOBRE CONVENIOS

Que el precepto sobre convenios haya sido uno de los más reformados a lo largo del proceso de elaboración constitucional, es una buena muestra de las dificultades del tema. A las dificultades políticas hay que sumar las técnico-jurídicas.

En el Anteproyecto, el artículo 130 disponía:

«Cualquier acuerdo de cooperación entre Territorios Autónomos necesitará la autorización de las Cortes Generales por medio de una Ley orgánica.»

Los proyectos del Congreso y del Senado sólo coincidieron en el párrafo 1 que se introdujo en el que en ellos era el artículo 143, pero diferían en la regulación de los Convenios o acuerdos de cooperación, ya que el Texto del Congreso exigía en todo caso autorización de las Cortes Generales.

Por último, el texto definitivamente aprobado es diferente. En efecto, el artículo 145 dice:

Art. 145. 1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

2. 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 párrafo 2 ha optado por una fórmula que puede resultar de más difícil practicidad ya que, dejar a cada Estatuto la determinación del carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales, de los convenios para la gestión y prestación de servicios, puede conducir a una variedad que crea desarmonías a la hora de celebrar un convenio entre una Región que dio un papel a las Cortes y otra que le atribuyó otro diferente.

#### B) LA CARENCIA DE UNA REGULACIÓN GENERAL SOBRE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

Falta en nuestro Derecho una regulación general sobre convenios entre Administraciones públicas. Tampoco existe regulación aplicable por analogía. La razón de esta carencia no ha sido la falta de necesidad; son muy numerosos los supuestos de convenios interadministrativos mencionados en legislación dispersa (Rivero Ysern, hizo una presentación de ésta en «Las relaciones interadministrativas», *Revista de Administración Pública* número 80, p. 39).

La razón profunda de la inexistencia de esa regulación ha estado en la alergia, en la resistencia a admitir el asociacionismo interadministrativo. Como destacó Ortiz Díaz al comienzo de esta década, urge «establecer una gran flexibilidad y apertura, en cuanto a las posibilidades de formas asociativas interadministrativas» (*Las Nuevas Bases del Derecho de la Organización Administrativa*, Málaga, 1971, pp. 20 y ss.).

La Ley de Contratos del Estado dejó expresamente fuera de su ámbito: «Los convenios de cooperación que celebre la Administración con las Corporaciones Locales u otros entes de derecho público» (art. 2.º, 4). Sólo podía aplicarse para resolver dudas y lagunas.

En estas circunstancias, el primer problema que ofrecen los convenios interregionales es el de sus normas reguladoras.

### C) BASES DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS INTERREGIONALES

#### a) *Normas reguladoras*

El artículo 145 de la Constitución remite la regulación de los supuestos, requisitos y términos de los convenios a los Estatutos de cada Comunidad Autónoma. Por consiguiente, puede afirmarse que no va a existir una regulación general sobre el tema. La variedad estatutaria merece un juicio parcialmente favorable ya que muchos aspectos relativos al procedimiento y a las facultades correspondientes a las Cortes deberían haberse dejado armonizados o regulados. La remisión a los Estatutos produce una desconstitucionalización de importantes cuestiones. Pudiera pensarse si cabe la posibilidad de que, sin perjuicio de la regulación estatutaria de supuestos, requisitos, términos y papel a desempeñar por las Cortes en cada caso; se incluyera en una ley general normativa sobre procedimiento, obligaciones y derechos, formas de extinción, etc., en función de los distintos tipos de convenios. Esa ley general podría ser la ley básica sobre contratos que el artículo 149, 18, reserva a la competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, no creemos que por esta vía se pueda llegar más allá de crear un derecho estatal supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149, 3).

En el supuesto de que ya estuvieran aprobados los Estatutos de dos Comunidades que quieran celebrar convenio, si sus regulaciones son diferentes no cabría optar por la fórmula de uno u otro Estatuto, sino que, en todo caso, tendría que observarse concurrentemente.

#### b) *Tipos de convenios*

El artículo 145 permite distinguir dos grandes tipos de convenios: 1) los que llama propiamente *convenios para la gestión y prestación de servicios*, y 2) los que denomina *acuerdos de cooperación*. La diferencia tan sólo está en que sólo éstos necesitarán la autorización de las Cortes Generales. Para los primeros también creemos se exige al menos la *comunicación* a las Cortes, pero no se predetermina el carácter y efectos de la misma: lo fijarán los Estatutos. La filosofía del precepto es facilitar los convenios en materia de servicios, y controlar con rigor cualquier otro tipo de relación que, sin llegar a la federación—expresamente prohibida—puedan originar situaciones cualitativamente próximas en sectores determinados.

Queda, pues, poco matizada la tipología de los convenios, ya que no se atiende más que a su objeto, y en este punto el criterio utilizado no es firme.

La dificultad en definir el servicio público dará lugar a dudas en muchos supuestos al deslindar si se está ante una cooperación de carácter industrial o económico, o ante convenio para gestionar o prestar servicios.

No se tiene en cuenta el aspecto de los sujetos intervinientes para distinguir convenios o acuerdos. Las interrogantes son múltiples: ¿Puede establecer convenios el Estado con una Comunidad Autónoma? ¿Puede convenir el Estado con dos o más Comunidades vinculadas por convenio y en el marco o para el objeto de éste? ¿Los convenios entre Comunidades Autónomas pueden vincular al Estado, a las provincias o a los municipios existentes en su territorio? Aplicando las derivaciones de la teoría general de los convenios jurídicos estas preguntas pueden tener fácil respuesta: los contratos sólo obligan a las partes contratantes. Pero, teniendo en cuenta el ámbito competencial de las Comunidades,

la presumible suprarregionalidad o regionalidad de los servicios afectados, y la intervención de las Cortes en los acuerdos de cooperación, pueden resultar muy interferidas esas respuestas.

c) *Contenido de los convenios*

La inconcreción afecta no sólo a los «acuerdos de cooperación», sino a los mismos convenios para servicios propios de las Comunidades.

Creemos muy necesario que en los Estatutos se haga un minucioso esfuerzo para dejar aclarada la frontera de los referidos convenios con los acuerdos de cooperación.

En virtud de estas relaciones interregionales, ninguna Comunidad Autónoma debe quedar en dependencia o subordinación respecto de otra; pero ello no impide que una asuma las tareas de prestación del servicio en áreas territoriales de la otra, o que se constituyan personas jurídicas públicas o privadas sociedades u organismos autónomos para la prestación del servicio.

Singular interés presentan los casos de convenios o acuerdos que obliguen a las partes a dictar disposiciones legales o reglamentarias de contenido idéntico. En tales supuestos, y en todos aquellos en los que deba garantizarse que una misma entidad prestadora de un servicio deba quedar vinculada por las mismas normas en el territorio de cada Comunidad, nos inclinamos por la necesidad de que se dupliquen o tripliquen los actos normativos sin que se acuda a las técnicas de los reenvíos.

Otro de los temas interesantes que suscitan los convenios, es si puede mantenerse que las Comunidades Autónomas tienen potestad para concertarlos con regiones extranjeras o con otros Estados. Las relaciones internacionales que afecten a productos naturales propios de una región (aceituna de mesa, aceite, vinos, etcétera) están reservadas como todas a la competencia exclusiva del Estado, por el artículo 149, 3; pero al amparo del artículo 148, 2, podría pensarse en ampliaciones sucesivas de competencias, incluidas las relaciones internacionales. El tema habría que abordarlo entonces en relación con los artículos 93 a 96 relativos a los tratados internacionales; y de ellos se derivarían prohibiciones difícilmente superables para esos convenios económicos.

d) *Control de los convenios*

Los convenios pueden estar sujetos al control del Tribunal Constitucional y del Gobierno; y *deben* someterse a las Cortes para su autorización —si son acuerdos de cooperación— o para lo que hayan previsto los Estatutos, si son convenios sobre servicios.

Los controles generales vienen dados por el juego de las competencias atribuidas al Tribunal Constitucional sobre leyes y actos de las Comunidades; y las del Gobierno, además de las establecidas en el artículo 155, está la del artículo 161, 2.º, que da efectos suspensivos a su recurso ante dicho Tribunal.

Pero también puede ser objeto de recurso las normas y resoluciones regionales a instancias de otra Comunidad Autónoma, se haya o no producido un conflicto de competencia. Lo que no está previsto es la competencia judicial en casos de litigio sobre los convenios. De no existir normas estatales procesales que dispongan otra cosa, el problema habrá de resolverse dentro de lo previsto en el artículo 153 sobre el control de la actividad de las Comunidades Autónomas.

