

Los convenios entre Comunidades Autónomas

Pedro Ibáñez Buil
Administrador Civil del Estado

Sumario: I. REFLEXIONES SOBRE LA COLABORACIÓN EN GENERAL. II. EXAMEN DEL ARTÍCULO 145.2 CE. III. RÉGIMEN DE LOS CONVENIOS. IV. INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS. V. MECANISMOS DE CONTROL DEL ESTADO. VI. CONCLUSIONES.

I. REFLEXIONES SOBRE LA COLABORACIÓN EN GENERAL

Dada la naturaleza compuesta del actual Estado autonómico la colaboración entre los distintos poderes públicos es absolutamente necesaria, como ha sido advertido en todos los sistemas de Derecho comparado con una organización plural del poder político.

Este principio de colaboración ha de traducirse en una actitud amistosa y constructiva en la relación recíproca de todas las instancias, en un espíritu de trabajo conjunto en la resolución de problemas comunes.

Entre nosotros, el artículo 145.2 de nuestra Constitución sirve de norma de reconocimiento de la existencia del principio de colaboración en nuestro ordenamiento. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido el mismo carácter al principio de colaboración. Para el Tribunal Constitucional, la colaboración es un principio general que está implícito en la propia estructura territorial que prevé la Constitución. Así, en su Sentencia 18/82 alude a un principio general de colaboración «que no es menester justificar en preceptos concretos».

No obstante, el principio de solidaridad está establecido explícitamente en el artículo 2 de la Constitución. Esa solidaridad junto con los principios de autonomía y unidad se configurarían como un límite a la actuación de los poderes de las partes, que establecería la frontera en el ejercicio de las respectivas competencias de tal forma que si se traspasase conllevaría la ilegitimidad de dicha actuación.

Este principio se manifiesta además en el deber de lealtad de todas las partes respecto de la Constitución, respecto de los intereses generales y respecto de los intereses legítimos de las demás partes.

El principio de lealtad constitucional o institucional podría constituir un parámetro, un criterio para medir la legitimidad de la actuación de las distintas partes, especialmente cuando no se invaden formalmente competencias ajenas.

Este principio de fidelidad o lealtad institucional a la Constitución, que puede considerarse como manifestación del principio de solidaridad, tiene su origen en el Derecho Constitucional alemán, cuya doctrina y jurisprudencia han acuñado el concepto de *Bundestreue* o fidelidad federal. Se trata de un principio definido como un principio fundamental del Estado Federal que consiste en un comportamiento favorable, leal de la Federación hacia los *Länder* y de éstos hacia la Federación.

El Tribunal Constitucional español alude en numerosas ocasiones al principio de fidelidad o de lealtad, a la mutua lealtad y solidaridad, vinculándolo al principio de colaboración, como instrumento dirigido a garantizar la eficacia del sistema en su conjunto. A modo de ejemplo se pueden citar la STC 152/1988, de 20 de julio (f.j. 6), STC 201/1988, de 27 de octubre (f.j. 4), STC 96/1990, de 24 de mayo (f.j. 15), STC 209/1990, de 17 de diciembre (f.j. 3). Por todo ello se entiende procedente incluir este principio bajo esta denominación.

A este respecto, hay que recordar que el desarrollo de la colaboración se ha producido con carácter general en los últimos tiempos y ha afectado no sólo a las relaciones entre el poder central y los miembros, sino también a las de éstos entre sí.

Esto, como señala ALBERTÍ¹, no es extraño si se tiene en cuenta que la necesidad de resolver problemas comunes mediante mecanismos de colaboración se presenta antes entre quienes poseen un ámbito de intereses y competencias similares.

Así, por ejemplo, la figura del convenio ha sido considerada apta en Estados Unidos para el arreglo de disputas fronterizas entre Estados o para el trasvase de un Estado a otro de entidades territoriales menores.

De acuerdo con JIMÉNEZ BLANCO², son rasgos casi generales en el Derecho comparado la relatividad del límite del territorio en el ejercicio de competen-

¹ Enoch ALBERTÍ, «Los Convenios entre Comunidades Autónomas». *Documentación Administrativa* n.º 240.

² Antonio JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales: supervisión, solidaridad y coordinación*, IEAL, Madrid, 1985.

cias y la existencia de limitaciones a la cooperación de los entes territoriales regionales.

En este sentido, es preciso tener en cuenta la interpretación de la jurisprudencia constitucional sobre el efecto extraterritorial de las competencias. Dicha jurisprudencia mantiene un concepto muy riguroso de territorialidad y los efectos extraterritoriales del ejercicio de competencias estatutarias, de forma que el más mínimo indicio de extraterritorialidad está siendo interpretado como una pérdida de la competencia autonómica.

No obstante, este tipo de cooperación presenta para los entes territoriales regionales dos importantes ventajas: los miembros pueden hacer frente a problemas comunes, que sobrepasan su capacidad o sus posibilidades individuales de actuación, sin necesidad de intervención del poder central; por otro lado, esta cooperación horizontal —contrapuesta a la vertical, que se realiza con el poder central— permite unir las fuerzas de los miembros y robustecer su posición frente al centro.

Ello explicaría la desconfianza con que la cooperación horizontal se contempla desde el poder central; desconfianza que encuentra su expresión en las diversas fórmulas de control a las que se someten los convenios horizontales.

Por otro lado, se ha afirmado³ que la potestad de los miembros de una federación de concluir acuerdos es un hecho natural del federalismo.

Sin embargo, en Alemania se ha inferido la potestad de concluir acuerdos entre los *Länder* del artículo 32.3 de la Ley Fundamental de Bonn, que confiere competencia a éstos para concertar determinados tratados internacionales por lo que ostentarían una competencia de grado menor como es la de concluir convenios entre ellos.

Pero en España, las Comunidades Autónomas están privadas del *treaty-making power* (artículo 149.1.3 CE). En consecuencia, a falta de un artículo como el 145 de la Constitución, la admisibilidad de convenios entre Comunidades Autónomas hubiera producido problemas de grave solución, como los planteados en Italia cuando se ha intentado introducir esta técnica. Así, nuestro Derecho dispone de una cláusula constitucional *ad hoc* similar a la *compact clause* estadounidense o al artículo 7 de la Constitución suiza.

³ Jorge RODRÍGUEZ ZAPATA, «Comentarios al artículo 145.2» en *Comentarios a las Leyes Políticas*. Tomo XI, pág. 69.

En nuestro Derecho, como señala ALBERTÍ ⁴, la colaboración tiene fundamentalmente un carácter voluntario. Dicha voluntariedad tiene una doble consecuencia. En primer lugar, no puede imponerse un régimen mancomunado de actuación, sino que deberá establecerse en todo caso de común acuerdo entre las partes. Y en segundo lugar, las partes deberán respetar escrupulosamente el límite de la indisponibilidad de las propias competencias ya que las partes no pueden renunciar a las competencias que les atribuyen la Constitución o el Estatuto, no pueden adquirir mayores competencias de aquellas que les reconocen dichas normas. Ello quiere decir que a través de este tipo de actuaciones ni pueden producirse renunciaciones de competencias propias, ni pueden producirse ingerencias en el ámbito de las competencias ajenas. Por tanto, este régimen sólo puede afectar al ejercicio de competencias y no a su titularidad, lo que a su vez conlleva que las partes que actúen bajo este régimen puedan en cualquier momento recuperar dichas competencias para su ejercicio separado.

Este principio de indisponibilidad de las competencias se deriva, también, de la jurisprudencia constitucional en materia de convenios. Con carácter general, cabe decir que en virtud de este principio se prohíbe tanto la adquisición y renuncia de las competencias mediante convenios ⁵, como el condicionamiento del ejercicio de las competencias de una parte a la suscripción del convenio ⁶.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que las Comunidades Autónomas gozan de una capacidad natural para suscribir convenios, de tal modo que la Constitución presupone y reconoce esta capacidad ⁷.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional suscribe la idea de que los convenios se definen por su objeto y naturaleza, con independencia de la denominación que les otorguen las partes ⁸. Y finalmente, el Tribunal Constitucional se declara no competente para resolver las controversias que puedan originar la interpretación y el cumplimiento de los convenios ⁹.

⁴ Enoch ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, 1993.

⁵ Por ejemplo SSTC 71/1983, de 29 de julio y 95/1986, de 10 de julio.

⁶ SSTC 149/1995, de 11 de noviembre y 96/1986 de 10 de julio.

⁷ STC 44/1986, de 17 de abril.

⁸ STC 71/1983, de 29 de julio.

⁹ STC 71/1983, de 29 de julio.

II. EXAMEN DEL ARTÍCULO 145.2 CE

El artículo 145 de nuestra Constitución dispone, como es sabido, literalmente lo siguiente:

«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 antecedente de este precepto en nuestro Derecho constitucional se encuentra en el artículo 13 de la Constitución de 1931, el cual disponía que «En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas».

En cuanto al Derecho comparado, el artículo 132 de la Constitución italiana de 1947 establece lo siguiente:

«Se podrá disponer, en virtud de una Ley constitucional y oídos los Consejos regionales, la fusión de regiones ya existentes o la creación de otras nuevas con un mínimo de un millón de habitantes, cuando lo solicite un número de Consejos municipales que represente por lo menos un tercio de las poblaciones interesadas y cuando la propuesta sea aprobada por referéndum de la mayoría de las mismas poblaciones. Por referéndum o por Ley de la República, una vez oídos los Consejos regionales, se podrá permitir que las Provincias o Municipios que lo soliciten sean separados de una Región y agregados a otra».

Por su parte, los debates parlamentarios en torno a este artículo se centraron en el apartado primero, la prohibición de federación, sin que se produjera una auténtica discusión en torno a la importancia de los convenios; para algunos, el apartado dos es una excepción a la prohibición general establecida en el apartado uno, lo que da pie para afirmar que los acuerdos entre Comunidades Autónomas pueden ser de contenido político, aunque sin llegar a suponer el establecimiento de relaciones federales entre ellas.

Si, además, se tiene en cuenta que la redacción definitiva del artículo 145.2 fue fruto del consenso puede entenderse su carácter ambiguo y poco claro.

En general, nos encontramos con un insuficiente tratamiento técnico-jurídico de uno de los principales mecanismos de realización de las técnicas de cooperación, lo que conlleva como consecuencia una importante serie de problemas tanto teóricos, a la hora de interpretar el instrumento, como prácticos, a la hora de su actuación concreta.

Ello ha producido que las prácticas cooperativas que se han desarrollado lo han sido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, mientras que las producidas entre éstas, al menos siguiendo los esquemas constitucionales, han de calificarse de raquíticas (de hecho, durante el año 1996, que puede considerarse uno de los más fecundos en esta actividad tan sólo se han tramitado cuatro)¹⁰.

Las causas de esta situación son diversas como señala ALBERTÍ¹¹. Factores políticos, como el poco conocimiento recíproco de las distintas Comunidades en esta fase inicial de la construcción autonómica, al que no es ajena asimismo una cierta desconfianza mutua, así como también la actitud recelosa que ha mostrado la Administración central cuando las Comunidades Autónomas han pretendido adoptar iniciativas conjuntas sin contar con ella.

En la fase inicial del proceso autonómico ha primado la afirmación de la propia identidad y singularidad de cada Comunidad, así como la reivindicación bilateral y particular frente al Estado, y no tanto la búsqueda de un modelo global de organización estatal, que conlleve la unión de las Comunidades para hacerla valer frente a las posiciones que pudiera sostener el Gobierno central.

A estas circunstancias se añaden otras de índole técnica centradas sobre todo en la excesiva rigidez con que, tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía, han contemplado la colaboración horizontal y a que los Gobiernos autonómicos han optado por seguir otros caminos distintos de los institucionalmente previstos cuando han querido adoptar iniciativas conjuntas y establecer plazos de colaboración con otras Comunidades Autónomas. Por este complejo de factores, la vía constitucionalmente indicada para canalizar la coo-

¹⁰ Son los siguientes:

— Convenio de colaboración entre Castilla-La Mancha, Madrid y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales.

— Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de La Rioja sobre trasplantes renales.

— Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra sobre captación en Navarra de los servicios de Euskal Telebista.

— Acuerdo de cooperación entre la CA del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra para establecer un marco permanente de cooperación (Retirado por el Gobierno de Navarra).

¹¹ Enoch ALBERTÍ, «Los Convenios entre Comunidades Autónomas», *op.cit.*, pág. 110.

peración horizontal se encuentra casi inédita en la actualidad y las escasas relaciones cooperativas que se han establecido se han desarrollado por otros cauces.

No obstante, examinando ya los datos de Derecho positivo, es necesario realizar una breve referencia a la regulación estatutaria de este tipo de convenios, dada la remisión que a los Estatutos de Autonomía realiza el artículo 145.2 de la Constitución.

La caracterización de esta regulación, a pesar de su heterogeneidad, puede establecerse como sigue ¹²:

- Existen supuestos de inexistencia o insuficiencia del tratamiento estatutario del tema (Andalucía y Aragón, por ejemplo).
- En el resto de los casos, los Estatutos completan la remisión en aspectos concretos:
 - a) determinación de la participación de la Asamblea Legislativa, con el alcance que posteriormente se examinará;
 - b) determinación del concepto de «servicios propios» sustituyéndolo por competencias exclusivas;
 - c) participación de las Cortes Generales;
 - d) en algunos casos se prevé la especial relación de la respectiva Comunidad con otras limítrofes, con las que mantienen lazos especiales de carácter histórico o cultural.

En definitiva, hay que partir del dato objetivo de que los Estatutos, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, no pueden contener todos los requisitos que el artículo 145.2 impone a las Comunidades Autónomas para la asunción de la competencia de celebración de convenios, porque supondría un grado de reglamentarización de los mismos incompatible con su carácter de norma institucional básica.

Por último, es necesario tener presente la escasa doctrina constitucional sobre esta materia, establecida en la Sentencia 44/1986, de 17 de abril, que dice literalmente:

¹² Los distintos casos han sido sistematizados por SANTOLAYA MACHETTI en *Descentralización y Cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984 (págs. 384 y ss.).

«El número 1 del artículo 145 de la CE, que tiene su precedente casi literal en el artículo 13 de la Constitución de 1931, establece que “en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”. Y en el número 2 del mismo precepto, una vez establecida claramente aquella prohibición, se incluyen 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. No es, por tanto, el número 2 del artículo 145 un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esta 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» (f.j. 2.º).

«No se extiende el artículo 145 a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica (la de convenios) como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación (...) basta la comprobación de que su texto contiene compromisos de actuación en un sentido determinado para la inclusión en los supuestos que regula dicho artículo» (f.j. 3.º).

De dicha sentencia pueden extraerse algunas conclusiones:

- La regulación de los convenios ha de entenderse por referencia a la prohibición del apartado 1 del artículo 145. No se trata de una cláusula habilitadora sino que, supuesta la capacidad, remite a los Estatutos la regulación de los mismos y establece un control de las Cortes para que no se produzca una vulneración de la prohibición.
- Los acuerdos del 145.2 son auténticos convenios jurídicos, con obligaciones jurídicamente exigibles.
- La clave para la distinción entre los convenios para la gestión y prestación de servicios propios de los mismos y los demás acuerdos de cooperación está en el objeto de los mismos.

III. RÉGIMEN DE LOS CONVENIOS

Como es sabido, el artículo 145.2 de la Constitución distingue entre dos clases de convenios: los convenios para la «gestión y prestación de servicios propios» de los mismos y todos los demás, que la Constitución denomina como «acuerdos de cooperación».

El problema fundamental es distinguir lo que, para el constituyente, es «gestión y prestación de servicios propios», ya que el resto de acuerdos quedarán delimitados por éstos y la prohibición de federación.

Sobre esta cuestión se ha sostenido distintas posiciones doctrinales. Así, RIVERO YSERN¹³, SANTOLAYA MACHETTI¹⁴ y CANO BUESO¹⁵ ponen el acento en el calificativo de propios que el artículo 145.2 exige a los servicios cuya gestión y prestación puede ser objeto de convenio, de tal modo que entienden que deberían ser incluidos en esta categoría todos aquellos que versen, según los casos, sobre competencias propias, en el sentido de estatutarias o exclusivas de las Comunidades Autónomas.

No obstante, parece que el criterio que utiliza la Constitución es de carácter material y se refiere al objeto y contenido de los convenios, y sobre él hay que intentar basar la distinción entre ambas categorías. En este sentido opera, por ejemplo, MENÉNDEZ REXACH¹⁶.

El problema se centra en determinar lo que sea «gestión y prestación de servicios» y al respecto puede entenderse por tal cualquier función o actividad administrativa, con lo cual abarca prácticamente cualquier función en el ejercicio de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Que la competencia deba pertenecer en un grado u otro a las Comunidades es algo que se desprende ya de la propia capacidad de las partes para suscribir el convenio, pero resulta irrelevante a efectos de su subsunción en una u otra categoría. Así entendido, un convenio de colaboración sería aquel que versara sobre una actividad ejecutiva, organizando de común acuerdo la producción de una determinada actividad administrativa. Lo esencial reside en el carácter ejecutivo o administrativo de la actividad sobre la que se proyectan los compromisos contraídos, de tal forma que cualquier obligación jurídica que verse sobre actuaciones no administrativas debe conducirse bajo la fórmula de los acuerdos de cooperación. Hasta el momento, lo cierto es que los escasos convenios que han sido suscritos por las Comunidades han sido generalmente calificados como convenios de colaboración y las Cortes no han puesto reparos a tal calificación. Sin embargo, el hecho de que sea un criterio material poco claro el que sirva para distinguir ambas categorías traslada el peso del problema hacia el procedi-

¹³ PÉREZ MORENO y otros, *Tipología de convenios interregionales*, Sevilla, 1980, pág. 212.

¹⁴ SANTOLAYA, MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, op. cit., págs. 398 y ss.

¹⁵ CANO BUESO, «El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación territorial» en *CC.AA. e instrumento de cooperación territorial*, Tecnos, Madrid, 1990.

¹⁶ MENÉNDEZ REXACH, *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982, págs. 98 y ss.

miento de calificación y, especialmente, hacia la facultad de las Cortes para recalificar un convenio sometido a su consideración.

Con respecto a la naturaleza jurídica de los convenios existen diversas posturas doctrinales. A los efectos que ahora interesa, los convenios en los que sea parte una Comunidad Autónoma se pueden calificar, según innoven o no el ordenamiento jurídico, en convenios normativos y convenios negociales.

La doctrina dominante rechaza que el convenio sea fuente jurídica ya que considera que las potestades normativas son indisponibles e irrenunciables y, si se reconoce que el convenio innova el ordenamiento, se estarían restringiendo estas potestades, en cuanto que los convenios sólo pueden ser modificados de acuerdo con sus estipulaciones. El corolario de este razonamiento es negarle su valor jurídico. Así, el convenio tiene la naturaleza de un contrato, aunque de características especiales por razón de su objeto y las partes intervinientes. Los convenios serían únicamente fuente de Derecho si consistiesen en ejecución de una convención. Ésta es la tesis de MENÉNDEZ REXACH¹⁷. Para este autor, los convenios interregionales no pueden *per se* tener carácter normativo pero este carácter se derivaría de los actos unilaterales de aprobación del mismo, emanados de cada una de las Comunidades contrayentes. Ello implica que estas normas establecidas mediante convenios sólo podrían ser modificadas a través del procedimiento previsto en el propio convenio o mediante nuevo pacto. Se trata, en suma, de normas aprobadas mediante un procedimiento especial. Así, el convenio sería un procedimiento especial de elaboración de una norma jurídica que consiste precisamente en que la fijación del contenido de esa norma se lleva a cabo de común acuerdo entre dos Entidades Públicas.

Por último, otro sector doctrinal, entre los que puede citarse a RUIZ ROBLEDO¹⁸, defiende que el principio de indisponibilidad de las competencias —del que la doctrina dominante extrae la consecuencia del carácter no normativo de los convenios— impide que cualquier Comunidad Autónoma renuncie a las competencias que le atribuye el bloque de la constitucionalidad, pero ello no significa que un convenio celebrado libremente por la Comunidad no pueda establecer el ejercicio mancomunado de una competencia, incluso la gestión de un determinado servicio por un ente cuya competencia corresponde a otro, ya que no se transfiere la titularidad de la competencia, sino su ejercicio.

¹⁷ MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.*, págs. 139-141.

¹⁸ RUIZ ROBLEDO, «Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas» en *El Estado de las Autonomías*, Madrid, 1991, págs. 73 y ss.

IV. INTERVENCIÓN DE LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS

En cuanto a los órganos autonómicos competentes para la aprobación de los convenios, se trata de una materia de autoorganización interna de los poderes de cada Comunidad Autónoma, por lo que esta cuestión queda a lo que dispongan los respectivos Estatutos de Autonomía.

A este respecto SANTOLAYA MACHETTI¹⁹ ha distinguido, atendiendo al mayor o menor grado de intervención de los Parlamentos autonómicos, la situación siguiente:

a) Estatutos que conceden al Parlamento de la Comunidad Autónoma la facultad de autorizar y aprobar cualquier Convenio o Acuerdo que suscriba la Comunidad Autónoma (La Rioja).

b) Estatutos que conceden a los Parlamentos de las CC.AA. la facultad de aprobar cualquier Convenio o Acuerdo del que forme parte la Comunidad Autónoma (Cataluña, Cantabria, Valencia, Castilla-La Mancha y Canarias).

c) Estatutos que otorgan al Parlamento de la Comunidad Autónoma la competencia de ratificar los Acuerdos y Convenios en los que la Comunidad Autónoma sea parte (Aragón y Madrid).

d) Estatutos que otorgan al Parlamento de la Comunidad Autónoma una facultad de ratificación sobre los Acuerdos y una facultad de recalificación únicamente a efectos de la aprobación interna de los Convenios (País Vasco).

e) Estatutos que prevén la necesaria autorización del Parlamento de la Comunidad Autónoma con carácter general (Asturias y Murcia).

f) Estatutos que establecen la necesaria autorización del Parlamento de la Comunidad Autónoma, pero exclusivamente para las materias propias de Convenios (Navarra).

g) Ausencia de regulación estatutaria, con dos supuestos diferentes:

— Estatutos que no contienen regla ni remisión a norma alguna sobre la cuestión (Galicia, Extremadura).

— El caso específico del Estatuto de Autonomía para Andalucía, donde nos encontramos con una ausencia de norma pero existiendo una remisión estatutaria. En efecto, el artículo 72 remite a una Ley del Parlamento dicha

¹⁹ SANTOLAYA MACHETTI, *op. cit.*, págs. 432 y ss.

materia, lo que no significa que en todo caso los Convenios y Acuerdos deban aprobarse por el Parlamento. Habrá que estar, en suma, a lo que disponga dicha Ley, inexistente hasta la fecha.

Este diseño estatutario ha supuesto una fuerte presencia de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la actividad cooperativa interregional en detrimento de los Consejos de Gobierno, situación que contrasta claramente con los esquemas federales, donde los Convenios suelen suscribirse por los órganos ejecutivos de gobierno, siendo infrecuente su notificación por los Parlamentos, salvo que impliquen el empleo de fondos públicos.

Desde esta perspectiva, las distintas regulaciones estatutarias tienen aspectos positivos, ya que facilitan la transparencia y democratización del instrumento cooperativo.

No obstante, también de aquí nace una de las rigideces que pesan sobre el régimen de los convenios y que explica el escaso recurso a esta forma de relación. Porque si bien es cierto que toda relación cooperativa produce una cierta relajación de los Parlamentos en favor de los Gobiernos, que sólo puede evitarse garantizando la posición de las Asambleas Legislativas en el proceso cooperativo, también es cierto que una previsión excesivamente indiscriminada y rígida de participación por la materia puede perjudicar la necesaria fluidez que ha de tener las relaciones de colaboración cuyo cauce común son los ejecutivos y las Administraciones.

V. MECANISMOS DE CONTROL DEL ESTADO

No resulta infrecuente en Derecho comparado encontrar casos en los que, a pesar de un acendrado espíritu federal, se establece algún tipo de control central sobre los pactos que pretendan cerrar los miembros entre sí. En los EE.UU., por ejemplo, la Constitución, después de prohibir los «tratados, alianzas y confederaciones» entre Estados, exige que todo acuerdo o convenio (*any Agreement or Compact*) que celebren entre sí deberá contar con la aprobación del Congreso (art. 1, sec. 10, ap. 3). Sin embargo, la Corte Suprema se encargó hace ya tiempo de limitar tal necesidad de aprobación a aquellos convenios que afectaran al *political balance*, o sea, a aquellos que, por tratar una cuestión suprarregional o bien por incidir sobre una competencia federal, afectaran al equilibrio político de poderes entre la Unión y los Estados. En Suiza (art. 7.2) y en Austria (art. 15.a.2), en cambio, se establece meramente un régimen de comunicación *a posteriori* de los convenios suscritos entre los miembros, con diversas posibilidades de reacción en caso de considerarlos lesivos o inconstitucionales,

mientras que en Alemania, por el contrario, no se prevé ningún tipo de intervención federal.

El artículo 145.2, como ya se ha dicho, no es una norma que habilite a las Comunidades Autónomas para suscribir convenios entre sí, sino, esencialmente, una norma habilitadora de un poder de intervención o control estatal sobre tales convenios.

El régimen de control se establece en el artículo 145.2 en función de la clase de convenio de que se trate. Respecto de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas se exige su comunicación a las Cortes, con lo cual parece que se establece un requisito de eficacia de los mismos; mientras que respecto de los acuerdos de cooperación se requiere su previa aprobación por parte de las Cortes con lo cual se establece una condición de validez del acuerdo, que no podrá ser suscrito válidamente si no cuenta con dicha aprobación.

Las previsiones estatutarias en el tema, por su parte, pueden agruparse en tres grandes categorías:

1.^a— Aquellos que prevén la comunicación a las Cortes antes de la entrada en vigor del convenio, concediendo a éstas un plazo (normalmente de 30 días) dentro del cual pueden formular «reparos» u «objeciones», de tal manera que, si ello ocurre, el convenio deberá ser tramitado como acuerdo de cooperación, esto es, deberá obtener la autorización de las Cortes. Si en dicho plazo, en cambio, no se formulan reparos, el convenio entrará en vigor²⁰.

2.^a— Aquellos que disponen la comunicación también como requisito previo a la entrada en vigor del convenio, concediendo igualmente un plazo determinado a las Cortes para que examinen el contenido del convenio, en el que éstas pueden considerar que se trata en realidad de un acuerdo de cooperación, decidiendo, por tanto, que debe tramitarse como tal, eso es, recabando su previa autorización. En el caso que las Cortes no se pronuncien en este plazo o confirmen la calificación del convenio, éste entra en vigor pasado dicho tiempo²¹.

3.^a— Y finalmente, los EE.AA. de la Comunidad Valenciana y de Castilla y León prevén, sin más, la comunicación de los convenios a las Cortes, estableciendo el primero una *vacatio* de 30 días para su entrada en vigor, desde el momento de su publicación (que no se identifica con el plazo otorgado a las

²⁰ Este es el mecanismo de los EE.AA. del País Vasco, Galicia, Andalucía, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid.

²¹ Régimen de los Estatutos de Cataluña, Navarra, Canarias, Cantabria, Murcia y Baleares.

Cortes en otros EE.AA. para que éstas examinen el convenio o formulen reparos a su calificación originaria); mientras que del segundo se desprende que la comunicación se produce *a posteriori*, aunque ello no impide que pueda diferirse la entrada en vigor del convenio ya suscrito sin que tal *vacatio* tenga, no obstante, carácter general y obligatorio.

En el caso de los acuerdos de cooperación las Cortes Generales realizan una función de control de la legalidad por lo que éstas pueden considerar que un Convenio debe tramitarse como acuerdo e incluso podrían denegar la autorización cuando se produzca alguno de los siguientes supuestos:

- 1) Por extralimitación competencial, como sería el caso de un convenio suscrito para el ejercicio de competencias delegadas o ajenas.
- 2) Por infracción del principio de prohibición de la federación.
- 3) Por vulneración de los principios de lealtad constitucional o de solidaridad, en el caso de que el mismo arrojase perjuicios para las Comunidades Autónomas o para el Estado.

Sin embargo, esta calificación de las Cortes no es absolutamente libre, ya que no se trata de una decisión política sino jurídica.

Del mismo modo, pueden plantearse discrepancias al respecto entre Congreso y Senado. Una de ellas puede ser sobre la calificación del acuerdo o convenio. En este caso la duda surge porque el mecanismo de la Comisión mixta previsto por el artículo 74 de la Constitución parece en principio previsto sólo para la discrepancia en torno a la autorización o no de los acuerdos de cooperación, por lo que la mayoría de la doctrina se inclina por la aplicación, a estos supuestos, del artículo 90 de la Constitución, por el cual se establece el mecanismo que permite al Congreso de los Diputados vencer la resistencia que el Senado opone a una de sus decisiones.

En el caso de que la discrepancia se refiera a la concesión o no de la autorización sí será de aplicación el mecanismo de Comisión mixta prevista en el artículo 74 de la Constitución.

En todo caso, las decisiones, tanto la calificación del convenio como la denegación o condicionamiento de la autorización por las Cortes, serán susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional, a través del conflicto positivo de competencia previsto en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por último, hay que señalar la existencia de otras dos cuestiones no resueltas, y que han sido planteadas durante la tramitación del Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

Éstas fueron la posibilidad de enmienda del convenio por parte de las Cortes Generales, la cual se articuló por la vía de permitir la presentación de propuestas de autorización condicionada, lo que, de hecho, permitía introducir determinadas interpretaciones del texto del convenio con efectos muy similares a las enmiendas, y la cuestión del valor y alcance de la retirada unilateral del proyecto de acuerdo.

VI. CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto, resulta claro también, como señala unánimemente la doctrina, que el establecimiento de un doble régimen de control sin una distinción perfectamente nítida de los supuestos de aplicación de uno u otro introduce un elemento de inseguridad que en nada beneficia o estimula la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas. El hecho de que, hasta el momento, los escasísimos convenios suscritos entre Comunidades y sometidos al control de las Cortes no hayan encontrado objeción por parte de éstas a su calificación inicial no significa que la distinción entre ambas figuras esté claramente consolidada y que en el futuro no puedan presentarse problemas y fricciones en esta cuestión. Esta incertidumbre acerca de la suerte que puedan correr los convenios sometidos a comunicación sin duda es un factor que desincentiva a las Comunidades Autónomas a recurrir a esta fórmula de colaboración. Si a ello añadimos a su vez el obstáculo que supone para los convenios la excesiva rigidez con la que los Estatutos prevén la intervención parlamentaria en el proceso interno de formación de la voluntad convencional de las Comunidades, resulta claro que la entera regulación de los convenios en nuestro ordenamiento, tanto en la Constitución como en los Estatutos, resulta inadecuada para favorecer la relación entre Comunidades Autónomas, al menos por esta vía que debería ser la principal. Dicha regulación no sólo no resuelve los problemas básicos del régimen jurídico de los convenios, especialmente en cuanto a su vida externa se refiere sino que, además, su poca claridad y las rigideces e inseguridades que origina se convierten en motivos que desalientan la cooperación horizontal formalizada. Quizá por ello, las Comunidades Autónomas hayan preferido huir de estos mecanismos institucionalizados y hayan recurrido a fórmulas informales y no previstas de relación, con el riesgo que ello entraña para la necesaria transparencia de las actuaciones públicas que exige el principio democrático.

Por ello, es necesario potenciar las relaciones de cooperación, pues la práctica ha evidenciado una cierta insuficiencia en la articulación de los mecanismos de cooperación. La fluidez de esas relaciones es uno de los principales elementos de integración y funcionamiento eficaz de nuestro sistema autonómico.

Uno de los puntos de inadaptación más importantes para lograr ese funcionamiento eficaz, según señala JIMÉNEZ ASENSIO²², es la carencia de la cultura administrativa propia de un Estado descentralizado. Se trata de avanzar en la implantación de una cultura de la descentralización que signifique una lealtad mutua entre los poderes territoriales, de tal manera que instrumentos jurídicos como el aquí examinado puedan alcanzar su verdadera virtualidad.

²² Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «Del anhelo a la realidad: la propuesta de Administración única en el Estado autonómico» en *Informe sobre Comunidades Autónomas*, 1996, pág. 649.