

## CORTES GENERALES Y COOPERACIÓN INTERAUTONÓMICA

JAVIER TAJADURA TEJADA (\*)

SUMARIO: I. EL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN: CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—II. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. 1. GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS. 2. PROPIOS. 3. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE COMUNICACIÓN.—III. NATURALEZA DE LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES.—IV. UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN.

---

(\*) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco.

El artículo 145 de la Constitución española recoge la dimensión horizontal del principio de cooperación, principio fundamental de todo Estado compuesto (1). Dicho artículo establece:

Artículo 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.

De conformidad con esta disposición constitucional las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas se canalizarán a través de unos convenios y acuerdos cuyo régimen jurídico fundamental se remite a los Estatutos de Autonomía. Uno de los elementos básicos de dicha regulación viene determinado por el papel que han de jugar las Cortes Generales en el proceso de elaboración y aprobación de dichos acuerdos. A la problemática derivada de esta intervención de las Cortes Generales en las relaciones cooperativas interautonómicas están dedicadas las páginas que siguen. La exposición se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos se analiza la génesis del artículo 145 de la Constitución que es la que en buena

---

(1) Sobre el principio de cooperación como principio constitucional, TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonomico*, Comares, Granada, 1998.

medida explica las deficiencias técnicas de dicho precepto. Posteriormente se examina la regulación del tema por parte de los Estatutos de Autonomía a los que la Constitución, en última instancia, remite la diferenciación entre convenios y acuerdos, y, en consecuencia, entre distintos regímenes de intervención de las Cortes. En tercer lugar se analiza la naturaleza de dicha intervención de las Cortes. Finalmente, y como conclusión de la deficiente regulación de esta materia tanto en la Constitución, como en los Estatutos de Autonomía como en los propios Reglamentos Parlamentarios, se propone una reforma de dicha normativa.

#### I. EL ARTÍCULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN: CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El actual artículo 145 figuraba en el Anteproyecto de Constitución como artículo 130 y su redacción inicial era la siguiente :

«Cualquier acuerdo de cooperación entre territorios autónomos necesitará la autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica» (2).

En el Anteproyecto la conclusión de cualquier acuerdo interautonómico, con independencia de su contenido, es decir, por muy insignificante que este fuere, requería la previa autorización del órgano legislativo central. Y no sólo eso, sino que, además, dicha autorización debía revestir la forma de ley orgánica, es decir, contar con el respaldo de la mayoría absoluta de las Cámaras. Por lo demás, de este texto parece deducirse que la autorización o no por parte de las Cortes es una actividad totalmente discrecional. Las Cortes pueden denegar la autorización tanto por razones de legalidad como por razones de oportunidad política.

El precepto parecía haber sido redactado con la finalidad de que no sea utilizado. La dificultad procedimental que establece hace prácticamente inviable la cooperación interautonómica y, lo que es más grave, deja en manos de las Cortes una decisión política, la de cooperar o no, que debería corresponder, en principio, a las propias Comunidades.

---

(2) *Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales. Madrid, 1980, pág. 29.

Entre las numerosas enmiendas presentadas al artículo 130 merecen destacarse dos: una de los socialistas de Cataluña y otra de Alianza Popular.

La enmienda 317 de los socialistas de Cataluña (3) introducía una limitación a la facultad de las Cortes de denegar la autorización. La autorización habría de concederse «de no apreciar lesión a los intereses de otros territorios autónomos o posibles causas de inconstitucionalidad». La intervención de las Cortes se configura así como un control preventivo de la constitucionalidad del acuerdo, en general, y del respeto al principio constitucional de solidaridad, en particular.

Además, en la enmienda 317 se propone que la autorización revista la forma de ley ordinaria y no de ley orgánica. A favor de esta modificación juega (además del principio democrático basado en el criterio mayoritario) el hecho de que puede parecer excesivo que la autorización de un acuerdo de cooperación exija el mismo instrumento que la aprobación de un Estatuto de Autonomía. Subyace en ello la convicción de que la exigencia de ley orgánica viene a dificultar la posibilidad de cooperación interautonómica de una manera innecesaria.

La otra enmienda digna de ser destacada es la número 33 presentada por Jarabo Payá, de Alianza Popular (4). Esta enmienda proponía añadir al artículo 130 el siguiente párrafo: «En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas».

La Ponencia rechazó todas las enmiendas presentadas excepto esta última. De esta manera el artículo 137 quedó así: «1. En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas. 2. Cualquier acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas necesitará la autorización de las Cortes Generales por medio de una ley orgánica» (5).

La única diferencia existente entre el texto del Anteproyecto y el de la Ponencia es que en este último se establece, como advierte Santolaya, «una limitación que se refiere directamente a la actividad legislativa de las Cor-

---

(3) *Trabajos Parlamentarios... ob. cit.*, pág. 269. A ella se adhirieron los socialistas del Congreso en la enmienda 350, *Trabajos Parlamentarios... ob. cit.*, pág. 280.

(4) *Trabajos Parlamentarios... ob. cit.*, pág. 114.

(5) *Trabajos Parlamentarios... ob. cit.*, pág. 263.

tes Generales, en el sentido de que no pueden —sin reforma de la Constitución— autorizar un acuerdo de cooperación que constituya una federación entre dos o más Comunidades Autónomas» (6).

El 14 de junio de 1978 la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso debatió el artículo 137 reabriendo una polémica que debió haber quedado definitivamente cerrada al consensuar los artículos primero y segundo de la Constitución: la forma de organización territorial del Estado. Resulta evidente que no es la forma de Estado lo que está en juego en el artículo que comentamos, pero varios diputados no lo entendieron así (7). No obstante, en el debate de la Comisión se apuntaron algunas ideas de gran interés por parte del Partido Socialista Catalán, grupo comunista y Partido Nacionalista Vasco.

En primer lugar, en la Comisión se puso de manifiesto la necesidad de introducir una mayor flexibilidad en el procedimiento de cooperación. Las intervenciones de Martín Toval del PSC y de Solé Tura del grupo comunista fueron en esa dirección (8) y determinaron la supresión del carácter orgánico de la ley de autorización de los acuerdos de cooperación.

En segundo lugar, el diputado del PNV, Vizcaya Retama, afirmó lo siguiente: «Considero totalmente contradictorio que dos Comunidades Autónomas en materia de su exclusiva competencia no puedan cooperar sin que intervenga un tercer poder ..., lo entiendo como una intromisión en la exclusividad. Yo estaría de acuerdo en que en materias que no son de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas se necesitase la autorización de las Cortes» (9). La importancia de esta intervención reside en que es la primera vez que se apunta la distinción entre dos tipos de acuerdos. Distinción que se basa en el criterio del contenido de los acuerdos. Cuando éstos tengan por objeto materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas se propugna suprimir la intervención de las Cortes (10). In-

---

(6) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 387.

(7) Intervenciones de LETAMENDIA y FRAGA, entre otros, *Trabajos Parlamentarios... ob. cit.*, pág. 1534 y sigs.

(8) *Trabajos Parlamentarios...ob. cit.*, pág. 1538 y sigs.

(9) *Trabajos Parlamentarios...ob. cit.*, pág. 1540 y sigs.

(10) La importancia de la idea reside en que distingue entre dos tipos de acuerdos, es decir, reconoce que no todos son iguales, lo cual aunque es obvio no se había reflejado todavía

tervención que se mantendría en aquellos acuerdos cuyo objeto fuera otro. Esta idea continuará presente durante todo el debate constitucional y, parcialmente, encontrará su proyección en el actual artículo 145.

En el dictamen aprobado por la Comisión la idea del diputado vasco no fue incluida. La única diferencia con respecto al texto de la Ponencia consistió en la ya señalada supresión de la naturaleza orgánica de la ley de autorización de los acuerdos.

El debate constitucional en el Pleno del Congreso fue por completo estéril. La atención de los diputados se centró en la sustantividad o no de la lengua valenciana (11). Increíble pero cierto. Cincuenta años después y tal como había ocurrido al debatir el artículo 13 de la Constitución de 1931, advierte acertadamente Santolaya, «el problema político de fondo, y lo que desvirtúa una discusión que debería de haber sido de un alto nivel técnico, por exigencias de la propia materia, es el problema de los Países Catalanes (12)».

En ese debate, más propio de un congreso de filólogos que de una asamblea constituyente, cabe mencionar por su relación con el tema que nos ocupa un par de intervenciones: la de Letamendía y la de Marcos Vizcaya.

Letamendía, de Euskadiko Ezquerria, resaltó las consecuencias prácticas que implicaba la regulación constitucional de la cooperación interautonómica en los términos en que establecía el dictamen aprobado por la Comisión: «Cabe preguntarse si es que una vez que se pongan en vigor los Estatutos de autonomía, si se formase un simposium sobre el euskera, el catalán, o el gallego, o una confrontación sobre el arte medieval o sobre nu-

---

en el debate. Ahora bien, el criterio de «la exclusividad de las competencias» es bastante poco funcional para establecer la distinción porque, como es hoy generalmente admitido, la mayoría de las competencias, incluyendo muchas de las que se califican en la Constitución o en los Estatutos como exclusivas, son, en realidad, concurrentes o compartidas. No obstante, y como veremos después, es este el criterio de distinción adoptado por varios Estatutos de Autonomía.

(11) Intervenciones de PUYOL, SOTILLO y JARABO, *Trabajos Parlamentarios*. .. *ob. cit.*, pág. 2422 y sigs.

(12) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y ... ob. cit.*, pág. 389.

mismática vasca y gallega, haría falta la autorización de las Cortes Generales. A estos resultados caricaturescos nos puede conducir este apartado dos» (13).

Marcos Vizcaya insistió, una vez más, en la necesidad de regular dos tipos de acuerdos distintos atendiendo al criterio de la exclusividad o no de las competencias (14).

La esterilidad del debate quedó confirmada por cuanto que el texto no sufrió modificación alguna en el Pleno del Congreso (15). No se acierta a comprender como la naturaleza sustantiva o no de la lengua valenciana podía haber influido en la regulación constitucional de la cooperación interautonómica. En cualquier caso, lo cierto es que el texto, tal y como fue aprobado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y de las Libertades Públicas del Congreso, pasó a ser debatido por la Comisión Constitucional del Senado.

En esta Comisión merecen destacarse las enmiendas de Sanchez Agesta, senador de designación real y de Benet, de Entessa des Catalans.

La enmienda 352 de Sánchez Agesta proponía otorgar al Senado la prioridad en la discusión y concesión o no de la autorización de los acuerdos (16)». Esta enmienda será parcialmente acogida en el artículo 74 de la Constitución. El fundamento de la misma es incuestionable: si el Senado es la Cámara de representación territorial resulta lógico que tenga, cuando menos, prioridad en asuntos de carácter fundamentalmente territorial. En este

---

(13) *Trabajos Parlamentarios ... ob. cit.*, vol. II, pág. 2417 y sigs.

(14) *Trabajos Parlamentarios ... ob. cit.*, vol. II, pág. 2415 y 2416. Por lo demás proponía suprimir el apartado primero: «Una cosa es la forma del Estado, que en esta Constitución queda perfectamente claro, que no tiene parecido a la Federación, y otra cosa distinta era la posibilidad de que Comunidades Autónomas, que a través de vínculos determinados de cooperación, de colaboración, lleguen a una relación estrecha, puedan plasmar esta relación estrecha en un acuerdo federativo que en nada, en nada, repito, va a afectar a esa concepción supuesta Federación del Estado». En contra FRAGA, pág. 2420 y sigs.

(15) Efectuada la votación de este artículo en el Pleno del Congreso, arrojó el siguiente resultado: votos emitidos, 284; favorables, 242; en contra, 13 (incluidos los dos Diputados del Grupo Parlamentario Vasco); abstenciones, 29 (incluidos los Diputados de la Minoría Catalana). ALZAGA, O., *La Constitución española de 1978*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, pág. 848.

(16) *Trabajos Parlamentarios ... ob. cit.*, pág. 2816.

caso, como en otros muchos, son los senadores los que velan por aumentar el nivel competencial de la Cámara Alta.

El contenido de la enmienda *in voce* del senador Benet, de Entessa des Catalans era el siguiente:

«Las Comunidades Autónomas podrán celebrar entre sí convenios temporales para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Los demás acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales» (17).

La importancia de esta enmienda es grande. Hasta este momento nadie había planteado con tanta claridad el tema. Establece una distinción entre dos tipos de acuerdos en sentido amplio: convenios y acuerdos de cooperación. El criterio de dicha distinción no viene determinado por el objeto o contenido de los acuerdos sino que es estrictamente temporal. Los convenios temporales pueden ser libremente acordados por las Comunidades Autónomas sin necesidad de que intervengan las Cortes Generales. Los acuerdos de duración indefinida requieren, por el contrario, la autorización del órgano legislativo central.

Esta enmienda fue incorporada como apartado segundo del artículo comentado (18). Posteriormente el texto fue aprobado sin modificaciones por el Pleno del Senado (19).

Pero la redacción definitiva del precepto fue la adoptada por la Comisión Mixta Congreso-Senado. A ella debemos la fórmula finalmente esta-

---

(17) *Trabajos Parlamentarios ... ob. cit.*, Vol. IV, pág. 4144. Fue aprobada por unanimidad con 22 votos. Como antecedente puede verse la enmienda núm. 818 presentada por el mismo senador. *Trabajos Parlamentarios...ob. cit.*, vol. III, pág. 3010.

(18) *Trabajos Parlamentarios ... ob. cit.*, vol. IV, pág. 4398.

(19) *Trabajos Parlamentarios ... ob. cit.*, vol. IV, pág. 5035. El apartado primero se mantuvo ya inalterable pese a que fue objeto de fuertes críticas. Se alegó que se iba a prohibir a las Comunidades Autónomas lo que la legislación franquista permitía a las provincias. Así, por ejemplo, el Senador UNZUETA dijo: Señores Senadores, esto es algo increíble. Una ley que procede del período franquista, que si por algo se caracterizó fue por su sentido antiautonómico y por su espíritu profundamente centralizador... dice que las provincias pueden asociarse ... para el desarrollo de fines regionales. Y, ahora, una Constitución, que estamos diciendo que es la Constitución de las Autonomías, está prohibiendo lo que el anterior régimen no prohíbe a las provincias ni a las regiones», vol. IV, pág. 4140.

blecida en el artículo 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».

La Comisión Mixta, como en tantas ocasiones, subraya Entrena, «prefirió la imprecisión a la claridad» (20).

Existen tres diferencias significativas entre este texto y el aprobado por el Senado. En primer lugar, desaparece el criterio de la temporalidad para distinguir entre convenios y acuerdos, y tal criterio no es sustituido por ningún otro. En segundo lugar, desaparece también el criterio de la intervención o no de las Cortes puesto que éstas intervienen tanto en los acuerdos como en los convenios, si bien en este último caso tal intervención reviste la forma de una mera comunicación. Finalmente, se establece, y esto es fundamental, una remisión a los Estatutos de Autonomía para que regulen la distinción entre ambos tipos de acuerdos.

El texto nos muestra de esta forma la existencia de dos tipos de acuerdos interregionales, los «convenios» y los «acuerdos de cooperación», que difieren entre sí porque los primeros no requieren autorización de las Cortes y los segundos sí. La única diferencia material consiste en que los primeros deben versar sobre gestión y prestación de servicios propios. Esto no aclara mucho. Lo cierto es que el artículo 145 no nos permite precisar en la práctica qué tipo de actuaciones cooperativas han de ser consideradas convenios y cuáles acuerdos o, dicho de otra forma, qué hay que entender por gestión y prestación de servicios propios, lo que resulta de capital importancia, en cuanto que de dicha distinción dependerá que sea necesaria o no la actuación de las Cortes (21).

---

(20) ENTRENA CUESTA, R., «Comentario al artículo 145» en *Comentarios a la Constitución* (Garrido Falla, F. dir.) Civitas, Madrid, 1980, pág. 1567.

(21) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 385. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, pág. 233-234.

Hay que criticar este insuficiente tratamiento técnico-jurídico de uno de los principales instrumentos de realización de las técnicas de cooperación (22). Las razones de esta insuficiencia y de esta imprecisión constitucional las hemos encontrado en el Diario de Sesiones al seguir el íter procedimental que siguió el precepto en cuestión. La discusión se centró en el apartado primero del artículo y no en el que nos interesa. Y que la atención de los diputados se centrara mayoritariamente en la «prohibición de federación de Comunidades Autónomas», es decir en el límite a la técnica cooperativa y no en la técnica misma, en la excepción y no en la regla, obedece como ha resaltado Santolaya, y puede fácilmente deducirse de la lectura de los diarios de sesiones, a razones políticas: «La causa de ese tratamiento es de tipo político, se parte de la visión errónea de que cualquier tipo de cooperación de las regiones entre sí obedece necesariamente a tendencias centrífugas y como tales son tratados, ignorando, sin embargo, que, salvo en supuestos absolutamente patológicos, los convenios cumplen un importante papel de integración» (23).

Y si ya la regulación constitucional era insuficiente para distinguir con claridad ambas figuras, los Estatutos han eliminado en buena medida, como veremos a continuación, el único criterio de diferenciación: el régimen de intervención de las Cortes Generales, provocando en consecuencia un alto grado de identificación entre los convenios y los acuerdos.

En cualquier caso lo que importa destacar es que en el apartado segundo del artículo 145 nuestra Constitución (24) se reconoce expresamente la facultad de las Comunidades Autónomas de celebrar convenios y acuerdos para el ejercicio cooperativo de sus propias competencias. En dicho precepto se recoge de forma expresa lo que en otros ordenamientos se considera una facultad implícita de las unidades territoriales en el ejercicio de sus pro-

---

(22) CANO BUESO, J., «El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial», en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación territorial*, Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990, pág. 77.

(23) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 392-393.

(24) El examen del apartado primero de dicho artículo sobrepasa los límites marcados a este trabajo. Sobre dicha disposición constitucional que contiene la prohibición de federación de Comunidades Autónomas puede verse TAJADURA TEJADA, J., «El artículo 145 de la Constitución: los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas» en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, 1996, págs. 119-122. TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, Granada, 1998, págs. 70 a 76.

pias competencias (25). La gran ventaja de este precepto es que nos evita el problema de buscar una justificación de esta técnica implícita en el propio sistema. Su fundamento constitucional es así incuestionable. Lo cual no quiere decir que no plantee innumerables cuestiones controvertidas (26).

La primera de ellas está en relación con la consideración del territorio como un límite a la actividad de las Comunidades Autónomas (27), su solución exige determinar si la única alternativa al ejercicio autonómico de una competencia de una Comunidad aisladamente considerada es la asunción por el Estado de dicha actividad o, si cabe también afirmar la existencia de unos intereses regionales que, sobrepasando el ámbito territorial estricto, se manifiestan y se valoran como comunes a más de una Comunidad, sin que esto implique que la atención a dichos intereses pase a ser automáticamente competencia del poder central.

El Tribunal Constitucional inicialmente no reconoció esta posibilidad: «La consecución del interés general de la nación en cuanto tal y los de carácter supracomunitario quedan confiados a los órganos generales del Estado» (28). Una concepción tan estricta de la territorialidad como límite de la actuación autonómica no es de recibo. Ciertamente es, como afirma García de Enterría, que «una cuestión que en su propia realidad indivisible afecta a varias Comunidades Autónomas no puede ser resuelta por una sola sin interferir en los intereses de los demás» (29). Ahora bien, concluir de lo anterior la simple y llana «permanencia en manos del Estado de tales facultades», como regla general para todos los supuestos de este tenor,

---

(25) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 375.

(26) La otra cara del artículo 145 la ha puesto de manifiesto Alberti: su rigidez. «La cooperación horizontal, en efecto, está expresamente prevista por la Norma Fundamental (art. 145), a diferencia de lo que ocurre con la colaboración vertical. Pero el régimen previsto, que incluye el control del Senado, en términos muy difusos, y su formalización a través de convenios en los que los distintos Estatutos generalmente han incluido la participación de los Parlamentos de sus respectivas Comunidades Autónomas, adolece de una excesiva rigidez y formalismo, que suponen un freno considerable a la hora de decidir transitar por este camino». ALBERTI ROVIRA, E., «Relaciones entre las Administraciones Públicas» en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Leguina Villa, J. dir.) Tecnos, Madrid, 1993, pág. 50.

(27) MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público ... ob. cit.*, vol. I, pág. 192 y sigs.

(28) SSTC de 22 de diciembre de 1981 y de 23 de enero de 1982.

(29) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983, pág. 68.

no resulta admisible (30). Implica un desconocimiento total del artículo 145. Este precepto permite resolver la cuestión sin recurrir a la intervención directa del poder central. Y ello porque la admisión de los convenios interregionales supone, como ha señalado Santolaya, «un reconocimiento explícito por parte del Texto (constitucional) de la existencia de una esfera de intereses que sin ser estrictamente regionales tampoco han de caer necesariamente en el campo de actuación del Estado (poder) central» (31). El artículo 145. 2 viene a establecer un modo de ejercer las competencias por parte de las Comunidades Autónomas como forma normal alternativa a la de un ejercicio aislado de las mismas. En definitiva, el artículo 145 es un reconocimiento expreso de lo que denominamos autonomismo cooperativo horizontal (32).

Pero el problema que nos plantea este reconocimiento es que el artículo 145 no nos permite precisar en la práctica qué tipo de actuaciones cooperativas han de ser consideradas convenios y cuáles acuerdos o, dicho de otra forma, qué hay que entender por gestión y prestación de servicios propios, lo que resulta de capital importancia, en cuanto que de dicha distinción dependerá que sea necesaria o no la actuación de las Cortes (33). Problema que lejos de verse atenuado se agrava a la luz del tratamiento estatutario del tema.

Los redactores de los Estatutos no se percataron de la importancia de la cooperación horizontal. Su preocupación fundamental era, en la mayoría de los casos, asumir el mayor número de «competencias exclusivas» posible. La cooperación no estaba en su orden del día.

## II. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Continuemos con el análisis de la regulación de la cooperación horizontal en el bloque de la constitucionalidad. Ya hemos dicho que la redacción del artículo 145.2 técnicamente es defectuosa por cuanto no nos

---

(30) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La ejecución autonómica ... ob. cit.*, pág. 67.

(31) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 379.

(32) El Tribunal Constitucional ha dicho de este artículo que «no es un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, sujeta 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 y Convenios de cooperación» STC 44/1986, de 17 de abril.

(33) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 385, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público ... ob. cit.*, vol. I, pág. 233-234.

permite diferenciar entre convenios y acuerdos de cooperación. No obstante, permite subsanar esa insuficiencia mediante la remisión a los Estatutos de Autonomía de la regulación de los supuestos, requisitos y términos en que se podrán celebrar los convenios y del carácter y efectos de la comunicación a las Cortes.

En otras palabras, como subraya Santolaya, la Constitución habla de convenios para la gestión y prestación de servicios propios y de otros acuerdos de cooperación, pero hemos de empezar por constatar que «no se trata de una distinción *impuesta* por la propia Constitución, sino que ésta se limita a *abrir una posibilidad* a los propios Estatutos de las Comunidades Autónomas para la diferenciación entre “convenios” y “acuerdos”» (34). En realidad, es tan amplio el concepto de «gestión y prestación de servicios propios» que, prácticamente, todos los acuerdos podrían, si los Estatutos así lo dispusieren, subsumirse en él, y de esta forma evitar la necesidad de autorización de las Cortes. Son, pues, los Estatutos los que tienen que establecer la distinción entre unos y otros. Distinción que, la máxima importancia, dado que de ella depende que la intervención de las Cortes Generales revista la forma de autorización o de mera comunicación.

Pero los Estatutos, vamos a verlo a continuación, lejos de clarificar el tema lo han complicado. Lo cual es muy grave, pues es expresión de que los redactores de los Estatutos, al igual que la mayoría de los constituyentes, eran ajenos a la importancia que revisten las relaciones de cooperación horizontal (35). Vamos a examinar los distintos tratamientos estatutarios de la cooperación horizontal.

En primer lugar hay que poner de manifiesto que cuatro Estatutos de Autonomía, el de Aragón y el de Andalucía, a los que hay que añadir los últimos aprobados de las ciudades de Ceuta y Melilla, no desarrollan sufi-

---

(34) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 393.

(35) Hoy como ayer los círculos dirigentes de las distintas Comunidades Autónomas parecen completamente obsesionados por la idea de asumir cuantas más competencias mejor y, simultáneamente, totalmente despreocupados por el modo de ejercer las competencias asumidas. Ello explica que la cooperación en tanto hace referencia a la forma de ejercer las competencias, a una forma de ejercicio no aislada de las mismas, haya sido muy poco tenida en cuenta. En pocas palabras, el autonomismo competitivo se ha impuesto sobre el autonomismo cooperativo. La inversión de esa tendencia es el mayor reto que tiene planteado nuestro Estado de las Autonomías.

cientemente el artículo 145 de la Constitución. El Estatuto de Aragón (36) no contiene más que una breve referencia al tema que nos ocupa. El artículo 16 en su apartado f) establece:

«Es también competencia de las Cortes de Aragón: f) Ratificar los acuerdos y convenios de cooperación en los que la Comunidad autónoma de Aragón sea parte».

Esta regulación ha sido calcada en los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla (37).

Las consecuencias de tan insuficiente regulación no pueden ser más claras. El artículo 145. 2 de la Constitución diseña los «acuerdos» como una categoría residual, es decir, que son «acuerdos» todos los que no han sido definidos como «convenios» por el Estatuto. Los estatutos citados, por tanto, al no definir los convenios, en la práctica, están determinando que todas las relaciones interautonómicas de Aragón, así como las relaciones entre las ciudades de Ceuta y Melilla entre ellas o con otras Comunidades Autónomas, deban incluirse en la categoría de «acuerdos» y, por consiguiente, requieran la autorización expresa de las Cortes Generales (38).

---

(36) LO 8/82, de 10 de agosto.

(37) Estos dos Estatutos, los más recientes y por tanto, de los que cabía esperar subsanaran las deficiencias más notables de los anteriores, nos ponen de manifiesto que la cooperación horizontal sigue brillando por su ausencia, lo cual en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla es más llamativo puesto que por sus particulares circunstancias de todo orden necesariamente tendrán que celebrar múltiples convenios con Andalucía. ¿Cómo no fueron conscientes de estas necesidades los redactores del Estatuto a la hora de elaborarlo? Artículo 12. 1 i) del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta (LO 1/1995, de 13 de marzo): «Corresponde a la Asamblea de Ceuta: Aprobar los convenios a celebrar con cualquiera de las Comunidades Autónomas y con la ciudad de Melilla, y los acuerdos de cooperación con aquéllas o ésta que sean precisos». Artículo 12.1 i) del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla (LO 2/1995, de 13 de marzo): «Corresponde a la Asamblea de Melilla: Aprobar los convenios a celebrar con cualquiera de las Comunidades Autónomas y con la ciudad de Ceuta, y los acuerdos de cooperación con aquéllas o ésta que sean precisos».

(38) «Al no haber utilizado la Comunidad de Aragón en su Estatuto la facultad de delimitación que le ofrece la propia Constitución (y en aplicación, además, del principio general del artículo 149.3) ha quedado en manos del Estado la facultad en cualquier caso de autorizar todos los supuestos de relaciones interregionales con respecto a esta Comunidad». SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 396. En contra de esta tesis, RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. «Comentario al artículo 145», en *Comentarios a las Leyes Políticas* (Alzaga, O. dir.) Edersa, Madrid, 1988. Tomo XI, pág. 73.

El Estatuto de Andalucía (39), por su parte, establece en su artículo 72.1:

«En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento (autonómico), la Comunidad Autónoma puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas».

La Constitución remite al Estatuto la regulación de los convenios y éste, a su vez, atribuye tal función a una ley autonómica. Se trata, pues, de un claro ejemplo de reenvío. La remisión estatutaria podría considerarse como una infracción del artículo 145.2 por desconstitucionalizar de forma ilícita la materia. Pero parece más lógico pensar que la aprobación por las Cortes, mediante Ley Orgánica, del Estatuto, implica que aquéllas han considerado remisión.

Señaladas las insuficiencias de los Estatutos aragonés, ceutí y melillense, y andaluz procede examinar el resto. Debemos averiguar qué entienden los Estatutos por «gestión y prestación de servicios propios», pues es este el único dato que la Constitución nos proporciona para distinguir entre acuerdos y convenios. En primer lugar analizaremos el significado de la expresión «gestión y prestación de servicios» (1) y dado que no nos proporcionará ningún criterio de distinción, buscaremos éste en el calificativo de «propios» (2). Por último, examinaremos el alcance dado por los Estatutos al término «comunicación» (3), la segunda nota definitoria de los «convenios» y que le distingue de los «acuerdos», pues estos últimos no han de ser meramente comunicados sino autorizados por las Cortes Generales.

#### 1. «Gestión y prestación de servicios»

Los Convenios pueden tener por objeto el ejercicio de determinadas competencias pero nunca su titularidad. Esto no es sino una exigencia del principio de indisponibilidad de las competencias. Tal es el sentido de la expresión «gestión y prestación de servicios» según Santolaya (40) y Menéndez Rexach (41). Este último escribe: «Toda la actividad que esté atribuida

---

(39) LO 6/81, de 3 de diciembre.

(40) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 399.

(41) MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pág. 98-99.

a la competencia de las Comunidades Autónomas es susceptible de convenios de colaboración. Pero sólo en cuanto a la gestión y prestación de los servicios correspondientes, lo cual significa que estos convenios nunca pueden afectar a la titularidad de competencias, sino sólo al modo de ejercicio de las mismas (modo de gestión) o, en otras palabras, que no pueden afectar al «poder público» de que son titulares las Comunidades Autónomas, sino únicamente a las tareas y funciones que las mismas han de realizar en ejercicio del poder público que han asumido» (42). Ahora bien, es evidente que tal sentido no nos sirve como criterio diferenciador entre «convenios» y «acuerdos» puesto que también éstos últimos en cuanto sometidos al principio general de indisponibilidad de las competencias habrán de versar sobre «gestión y prestación de servicios». Es decir, las Cortes nunca podrán autorizar un acuerdo que en sentido amplio no signifique gestión y prestación, ya que en caso contrario estarían autorizando un traspaso de la titularidad de las competencias, operación para la cual como poder constituido que son no están legitimadas.

Ante la insuficiencia de tal interpretación de la expresión «gestión y prestación de servicios» ha sido frecuente entender que la misma sirve para diferenciar convenios y acuerdos por razón del objeto. Así Alzaga sostiene que «aquellos convenios que excedan del mero ámbito de la gestión y prestación de servicios propios de las respectivas Comunidades Autónomas y no alcancen la categoría de acuerdos de federación podrán celebrarse entre las Comunidades Autónomas, si bien las mismas necesitarán la autorización de las Cortes Generales» (43). Pero en esta clasificación, seguida por muchos, no se dice cuál es el contenido material que identifica al sintagma que nos ocupa. En este sentido, Rodríguez-Zapata sostiene que «todas las materias que entran dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas pueden constituir objeto de un convenio interregional. Carece, por tanto, de utilidad cualquier clasificación *ratione materiae*» (44).

---

(42) MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre ... ob. cit.*, pág. 99.

(43) ALZAGA, O., *La Constitución española ... ob. cit.*, pág. 852.

(44) RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J., *Comentario al ... ob. cit.*, pág. 71. Pérez Moreno opina que la diferencia entre acuerdos y convenios es confusa «ya que no se atiende más que a su objeto, y en este punto el criterio utilizado no es firme». PÉREZ MORENO, A., «Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas», en *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980, pág. 77.

## 2. «Propios»

El significado del adjetivo calificativo «propios» que acompaña al sintagma anteriormente comentado ha sido muy discutido.

Menéndez Rexach identifica el término con «competencias exclusivas» (45). Tal interpretación es rechazada por Santolaya por dos razones (46). En primer lugar, porque, como ya hemos visto, tal criterio de distinción fue expresamente rechazado durante la elaboración del artículo 145. Y, en segundo lugar, porque dado que «exclusivas», a pesar de lo que digan muchos Estatutos, son muy pocas competencias, con esta interpretación se reduce el campo de actuación cooperativa de las Comunidades Autónomas (47).

Al limitarse a exigir el texto constitucional que las competencias sean «propias» hay que entender por tales, como hace Álvarez Conde, tanto las exclusivas como las compartidas o concurrentes (48). Además el mismo Tribunal Constitucional distinguió ya en su primera sentencia de 2 de febrero de 1981 entre competencias propias y exclusivas.

En realidad todas las interpretaciones son posibles, y válidas, de modo que habrá que estar, una vez más, a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía. Las diferentes soluciones adoptadas pueden agruparse en tres bloques:

- a) Los Estatutos de Cataluña (artículo 27.1), Galicia (artículo 35.1), Asturias (artículo 21), Valencia (artículo 42), Castilla-La Mancha (artículo 40), Canarias (artículo 38), Extremadura (artículo 14) y Castilla-León (artículo 30) entienden que el término «propias» se refiere siempre y en todo caso a «competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas parte en el convenio».
- b) El Estatuto Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) dependiendo de la Comunidad con la que realicen los convenios, identifican

---

(45) MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre ... ob. cit.*, pág. 95 y sigs.

(46) Aunque reconoce la constitucionalidad de la misma.

(47) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 400.

(48) ÁLVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 256.

«propios» con «exclusivos» o bien con «pertenecientes a». Así el primero de ellos establece en su artículo 22.1 que los convenios con otras Comunidades han de versar sobre «la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas». Pero si el convenio se realiza con otro territorio histórico (convenios internos o convenios con Navarra) puede versar sobre «servicios propios correspondientes a las materias de su competencia». Similar distinción lleva a cabo la LORAFNA en los apartados primero y segundo del artículo 70, con la única diferencia de que alude a los «territorios limítrofes» y no a los históricos, concepto aquél más amplio (49).

- c) Por último, los Estatutos cántabro (artículo 30), riojano (artículo 15), murciano (artículo 19), balear (artículo 17) y madrileño (artículo 14) establecen la posibilidad de celebrar convenios sobre «la gestión y prestación de servicios propios de su competencia».

Todas estas soluciones son constitucionales (50). Ahora bien, adoptar una u otra tiene importantes consecuencias prácticas. Y ello porque, según

---

(49) La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra contiene en su Título II, «Facultades y competencias de Navarra», un capítulo, el quinto, que bajo la rúbrica «Convenios y Acuerdos de Cooperación con las Comunidades Autónomas» dispone en su único artículo, el 70, lo siguiente: «1. Navarra podrá celebrar Convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia. Dichos Convenios entrarán en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el Convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado tercero para los Acuerdos de Cooperación. 2. Navarra podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos Convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales. 3. Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Acuerdos de Cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas». Más adelante veremos que, como de la lectura del precepto se desprende, la distinción se refiere también al régimen de intervención de las Cortes.

(50) Otra interpretación del término «propios» en el plano doctrinal es la efectuada por Santolaya: «La distinción fundamental entre convenios y acuerdos es que los primeros se refieren a competencias propias de las Comunidades Autónomas, bien exclusivas, bien compartidas, o incluso transferidas por vía del artículo 150.2, y frente a ellos el ámbito de los acuerdos está constitucionalmente reservado a las competencias que siendo del Estado, éste ha procedido a una delegación de las mismas a las Comunidades Autónomas que son parte en el acuerdo, en virtud de una Ley específica de delegación del artículo 150.2. SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 408-409.

se adopte una u otra interpretación, se reduce la capacidad de las Comunidades Autónomas para celebrar convenios sin necesidad de autorización de las Cortes. Esto es algo que, pese a ser bastante evidente, pasó inadvertido a los redactores de varios Estatutos. Si se entiende «propios» como sinónimo de «competencias exclusivas», todos los convenios sobre materias que no sean de competencia exclusiva, es decir, la mayoría, serán considerados «acuerdos de cooperación» y por tanto requerirán la previa autorización de las Cortes. Por el contrario una interpretación amplia del término «propios» permitirá incluir un mayor número de acuerdos interregionales en la categoría de convenios y hará innecesaria, por tanto, la autorización de las Cortes.

Se trataba, en suma, de aprovechar una remisión constitucional a los Estatutos realizada en términos tan amplios que, como afirmaba Leguina, «es difícil de imaginar que puedan llegar a celebrarse acuerdos de cooperación que directa o indirectamente no sean asumibles dentro de este primer tipo (convenios)» (51).

Pero si en este punto no han estado acertados muchos Estatutos, todavía lo han estado menos al delimitar el concepto de «comunicación» a las Cortes Generales.

### 3. *La delimitación del concepto de «comunicación»*

De la misma forma que el artículo 145. 2 remite a los Estatutos la previsión de los «supuestos, requisitos y términos» en que las Comunidades podrán celebrar convenios para la gestión y prestación de servicios propios, dicho precepto remite también a los Estatutos la regulación del «carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales».

Los Estatutos pueden regular, por tanto, el carácter y efectos de la comunicación, pero necesariamente tienen que mantener dicho régimen de comunicación. Entendiendo por tal el acto de «poner en conocimiento de otra autoridad unos determinados hechos (52).

---

(51) LEGUINA, J., «Las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española de 1978*, (Predieri y García de Enterría, dir.) Civitas, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed., 1978, pág. 786.

(52) STC de 8 de junio de 1982.

Como señala Álvarez Conde, la «comunicación» se puede concretar en una simple «notificación» (53). En lo que no se puede convertir nunca, advierte Santolaya (54) es «en la solicitud de una expresa autorización del Parlamento central» porque ello implicaría salirnos del régimen de lo que hay que entender por comunicación.

En cualquier caso, el cumplimiento del requisito de la comunicación, como destaca Menéndez Rexach, «no afecta para nada a la validez del convenio, sino que es condición suspensiva de la eficacia, que queda demorada hasta que transcurra el plazo señalado» (55).

El tratamiento estatutario, como ocurrió en el caso de la interpretación del término «propios» resulta muy plural. Pero lo que conviene ya anticipar es que, como ha advertido Santolaya y veremos a continuación, muchos Estatutos han desnaturalizado la «comunicación» otorgando a las Cortes por medio de la misma «una auténtica facultad de decisión sobre la naturaleza del acto» (56).

El examen de los diferentes Estatutos de Autonomía permite agrupar estos, principalmente, en dos bloques, dado que es fácil distinguir dos tipos de «comunicación» diferentes.

En primer lugar, el Estatuto valenciano, para todo tipo de convenios (57), y los Estatutos vasco, sólo para convenios con otros territorios históricos (58),

---

(53) ÁLVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades ... ob. cit.*, pág. 257.

(54) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 410.

(55) MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre ... ob. cit.*, pág. 119.

(56) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 411.

(57) Artículo 42. 1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma valenciana: «La Generalidad Valenciana podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materia de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas. Dichos acuerdos deberán ser aprobados por las Cortes Valencianas y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación».

(58) Artículo 22. 2 del Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca: «La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro Territorio Histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor».

y navarro (LORAFNA), sólo para convenios con territorios limítrofes (59), se limitan a señalar un plazo para la entrada en vigor del convenio, con la finalidad de que durante ese tiempo las Cortes Generales conozcan su celebración. Solamente en estos tres supuestos estatutarios se recoge una auténtica «comunicación». Ello lleva a Santolaya a considerar este régimen jurídico, además de el más «autonomista», el más acorde con las exigencias constitucionales (60).

En segundo lugar, todos los demás Estatutos, salvo los de Aragón, Ceuta y Melilla, que no regulan el tema, es decir, catalán (61), cántabro (62), canario (63), navarro (64) (salvo la excepción contenida en el apartado anterior), balear (65),

---

(59) Artículo 70. 2 de la LORAFNA: Transcrito en nota número 49.

(60) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 411.

(61) Artículo 27.1. del Estatuto de la Comunidad Autónoma catalana: «Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Generalidad podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento de Cataluña y comunicados a las Cortes Generales y entrarán 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 párrafo 2 de este artículo, como acuerdo de cooperación».

(62) Artículo 30 del Estatuto de la Comunidad Autónoma cántabra: «La Diputación Regional de Cantabria podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145. 2 de la Constitución, estos acuerdos deberán ser aprobados por la Asamblea Regional y comunicados a las Cortes, y entrarán en vigor a los treinta días de la comunicación, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente, como acuerdo de cooperación».

(63) Artículo 38. 1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma canaria: «Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Comunidad Autónoma de Canarias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento Canario y comunicados a las Cortes Generales, y entrarán 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 2 de este artículo, como acuerdo de cooperación».

(64) Artículo 70. 1 de la LORAFNA. Transcrito en nota número 219.

(65) Artículo 17 del Estatuto de la Comunidad Autónoma balear: «En materia de prestación y gestión de servicios propios de la Comunidad Autónoma podrá ésta celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser adoptados por el Parlamento y comunicados a las Cortes Generales, y entrarán en vigor a los sesenta días de dicha comunicación, salvo que éstas en dicho plazo estimen que se trata de acuerdo de cooperación, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 145 de la Constitución».

murciano (66), vasco (67), (salvo la excepción contenida en el apartado anterior), gallego (68), asturiano (69), castellano-manchego (70), extremeño (71),

---

(66) Artículo 19. 2 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Murcia: «No obstante lo dispuesto en el número anterior, y sin más requisitos que la previa comunicación a las Cortes, la Región podrá celebrar convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios queles son propios... En los treinta días siguientes a la recepción de la comunicación, cualquiera de las Cámaras podrá instar a que por razón de su contenido el convenio siga el trámite de autorización previsto en el artículo 145.2, segundo inciso, de la Constitución».

(67) Artículo 22. 1. del Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca: «La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo 3.º de este artículo» (autorización previa).

(68) Artículo 35 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia: «La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente» (autorización previa).

(69) Artículo 21. 1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Asturias: «El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente» (autorización previa).

(70) Artículo 40. 1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha: «La Junta de Comunidades podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifiestan reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente» (autorización previa).

(71) Artículo 14 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura: «La Comunidad Autónoma de Extremadura podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifiestan reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el requisito previsto en el apartado siguiente» (autorización previa).

madrileño (72), castellano-leonés (73), andaluz (74) y riojano (75), llevan a cabo una auténtica dejación en manos de las Cortes de la facultad de calificar el texto como acuerdo o como convenio.

De lo anterior podemos extraer la siguiente conclusión: constituyen una excepción los Estatutos en que la comunicación simplemente produce una *vacatio legis* de la eficacia del convenio. En la inmensa mayoría de ellos el efecto que dicha comunicación produce es habilitar a las Cortes para que en caso de que «manifiesten reparos» cualquier «convenio» haya de ser tramitado como «acuerdo». En definitiva, como advierte Santolaya, «se produce en la generalidad de los casos una dejación de la titularidad estatutaria en manos de las Cortes Generales, de forma que van a ser éstas, en la práctica, las encargadas de encasillar cada uno de los supuestos concretos en uno de los dos tipos, facultad que según la Constitución correspondía a los Estatutos, con la desventaja adicional de que los Estatutos no ofrecen un

---

(72) Artículo 32. 1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid: «La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente» (autorización previa).

(73) Artículo 30 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla-León: «La Comunidad de Castilla y León podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente» (autorización previa).

(74) Artículo 72.3 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía: «El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través del Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en los apartados anteriores, que entrarán en vigor a los treinta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el número siguiente de este artículo» (autorización previa).

(75) Artículo 15.2 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja: «Una vez aprobados los convenios, se comunicarán a las Cortes Generales y entrarán en vigor, a tenor de lo que en los mismos se establezca, transcurridos treinta días desde la recepción de la comunicación en las Cortes Generales, si éstas no manifestasen reparo».

panorama mínimamente claro y coherente para la distinción entre convenios y acuerdos por razón de la materia» (76).

Se posibilita así un control adicional de las Cortes sobre las Comunidades Autónomas no previsto en la Constitución. Atendiendo al artículo 145.2 de la Constitución es posible defender que las Cortes, en modo alguno, pueden «recalificar» el convenio. La única forma admisible de control de la constitucionalidad del convenio es la prevista en el artículo 162 de la Constitución y llevada a cabo por el Tribunal Constitucional. Pero la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, paradójicamente, no lo han entendido así.

En definitiva, no se acierta a comprender por qué ante el ejercicio cooperativo de las competencias autonómicas sea preciso establecer modalidades adicionales de control que no existen cuando las Comunidades Autónomas ejercen esas mismas competencias de forma aislada.

Los Estatutos al establecer ese control adicional de las Cortes han desnaturalizado por completo el régimen de la «comunicación», y han realizado, por tanto, una práctica unificación de los instrumentos del «convenio» y del «acuerdo». Las regulaciones estatutarias restringen las facultades de las Comunidades Autónomas de una forma difícilmente conciliable con el espíritu y con la letra del artículo 145.2. Lo que el régimen de «comunicación» de los «convenios» pretendía, a diferencia del régimen de «autorización» de los «acuerdos» era establecer un campo de actuación interregional al margen del control de las Cortes Generales. Los Estatutos de Autonomía, sin embargo, han renunciado, como hemos visto, a tal campo de actuación cooperativa autonómica.

Este problema se agrava al examinar la forma en que regulan el tema los Reglamentos parlamentarios, pues el Reglamento del Senado desvirtúa también la naturaleza de la «comunicación».

El Reglamento del Congreso de los Diputados (77) respeta perfectamente la distinción entre autorización y comunicación. En su artículo 166.1, (Título VII: Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso

---

(76) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 415.

(77) Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.

con eficacia jurídica directa, Capítulo IV: De los actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas) establece:

«Recibida en el Congreso la comunicación de un acuerdo entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios públicos de las mismas, la Mesa la remitirá a la Comisión Constitucional de la Cámara a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía».

En este precepto vemos que no se establece, en modo alguno, una facultad «recalificatoria» o conversora de los convenios en acuerdos, sino que por el contrario, de conformidad con el artículo 145. 2, se produce una remisión a lo que sobre el particular dispongan los Estatutos de Autonomía.

El Reglamento del Senado (78), por su parte regula el tema en los artículos 137 y 138 (Título IV: Del procedimiento legislativo, Capítulo II: De los procedimientos legislativos especiales, Sección cuarta: De la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial). El artículo 137 consta de cuatro apartados. El primero es plenamente respetuoso con el bloque de constitucionalidad: «1. Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía». Hasta aquí, ningún problema. Ahora bien, el segundo párrafo contradice al primero. La remisión de la regulación del carácter y efectos de la comunicación a las Cortes, contenida en el apartado anterior es sustituida por una unificación de los regímenes estatutarios:

«2. Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un Grupo parlamentario o veinticinco senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados, decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales».

El Senado se atribuye una función recalificadora de todos los convenios con lo que unifica los regímenes estatutarios en lo que a los efectos de

---

(78) Texto refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.

la comunicación se refiere. Y no sólo eso sino que atribuye además al Congreso idéntica facultad. Acertadamente señala Santolaya, comentando este precepto que el Reglamento del Senado no puede actuar de esta forma «porque es la propia Constitución la que autoriza a cada una de las Comunidades Autónomas —mediante sus Estatutos— a regular como considere oportuno el régimen de la comunicación» (79). Y, de hecho, algunos Estatutos, como hemos visto, por ejemplo el de Valencia, en uso de esa autorización constitucional configuran la comunicación como una mera puesta en conocimiento de las Cortes.

Este artículo 137 ha de ser interpretado de forma armónica con el bloque de constitucionalidad de la materia. El Senado, por tanto, en contra de una interpretación literal del apartado segundo del artículo 137 de su Reglamento, sólo puede recalificar los convenios cuando tal facultad le haya sido atribuida por los Estatutos de Autonomía (80).

En cualquier caso, como denuncia Entrena, «es de lamentar que no se haya aprovechado la elaboración de los Estatutos de Autonomía para establecer una mayor concreción en esta materia, que continúa, tras la promulgación de éstos, impregnada de ambigüedad» (81). A lo que podemos añadir que las reformas operadas en dichos Estatutos tampoco han sido utilizadas para ello.

### III. NATURALEZA DE LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES

Como hemos visto anteriormente, la intervención de las Cortes Generales reviste un carácter distinto según nos encontremos ante un «convenio»

---

(79) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 418.

(80) En contra, MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre ... ob. cit.*, pág. 122. Además, en caso de desacuerdo con respecto al Congreso sobre la necesidad de esta recalificación, habrá que acudir al artículo 74.2 de la Constitución. En este último hay que destacar el acierto de que el procedimiento se inicie en el Senado, pero esto no pasa del mero simbolismo, puesto que al final, si no prospera el texto de la Comisión Mixta, es el Congreso quien, por mayoría absoluta, tiene la última palabra.

(81) ENTRENA CUESTA, R., *Comentario al ... ob. cit.*, pág. 1571. El autor citado afirma que «tal vez habría sido posible establecer criterios diferenciadores en atención a la dirección del convenio, al nacimiento o no de una nueva persona jurídica, a su proyección sobre materias estrictamente administrativas, etc.».

o ante un «acuerdo» de cooperación. Con respecto a los convenios es siempre una intervención *ex post* mientras que con respecto a los acuerdos se trata de una intervención *ex ante*.

En los supuestos de «convenios» la intervención de las Cortes se configura como un requisito de eficacia. El convenio adquiere ésta una vez efectuada la «comunicación» (puesta en conocimiento de las Cortes del texto del convenio) y transcurrido el plazo fijado en el propio Estatuto.

Distinto es el supuesto en que los Estatutos otorgan a las Cortes la facultad de «poner reparos» al «convenio». En estos casos, que son la mayoría, cabe distinguir tres situaciones. En primer lugar, que las Cortes no expongan reparos con lo cual nos encontramos en el caso anterior. En segundo lugar, que las Cortes no sólo no expongan reparos sino que comuniquen formalmente esa ausencia de reparos. En este segundo supuesto hay que esperar también al transcurso del plazo fijado en el Estatuto respectivo para que el convenio adquiera eficacia. Por último, cabe que veinticinco senadores o un grupo parlamentario manifiesten reparos. En este caso es necesaria una decisión expresa o confirmatoria de los reparos, en cuyo caso el convenio pasa a tramitarse como acuerdo, o de rechazo de los mismos, en cuyo caso transcurrido el plazo el convenio adquiere eficacia.

A diferencia de los supuestos mencionados, en el caso de los acuerdos de cooperación o de los convenios recalificados como acuerdos la intervención de las Cortes se configura como «un procedimiento *ex ante* de autorización del acuerdo que será después aprobado por el órgano estatutariamente competente, que constituye un requisito para la validez misma del acto» (82). Conviene subrayar este dato: la autorización de las Cortes no supone, en modo alguno, una aprobación del acuerdo por parte de las Cortes, sino una autorización a los órganos autonómicos para su aprobación. Autorización que como señala Menéndez Rexach «fija además de forma inmutable el contenido del mismo» (83).

En este caso no hay plazos temporales. El acuerdo entrará en vigor cuando lo aprueben las Comunidades Autónomas, una vez obtenida la necesaria autorización de Cortes.

---

(82) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 424.

(83) MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre ... ob. cit.*, pág. 131.

Por lo demás la doctrina admite la posibilidad de que durante esta intervención, las Cortes modifiquen el texto del acuerdo (84). Ahora bien, las Comunidades Autónomas pueden acordar la no celebración del acuerdo si consideran inaceptables las modificaciones introducidas por las Cortes.

Llegados aquí el primer problema que hay que abordar es el de la naturaleza de esa autorización de las Cortes. Esa autorización ¿es un acto legislativo o no legislativo?. El derecho positivo no nos proporciona una respuesta clara.

El artículo 74.1 de la Constitución habla de «competencias no legislativas de las Cortes» y el 74.2 se refiere concretamente a las competencias en relación con el artículo 145.2. Esto no resuelve el problema puesto que es defendible, como señala Santolaya (85), que la expresión «competencias no legislativas» se refiera estrictamente a los supuestos del artículo 74.1 y no a los del 74.2. El artículo 74, afirma Menéndez Rexach, «no se propone agrupar las competencias no legislativas de las Cortes, sino más bien regular procedimientos especiales» (86).

Los Reglamentos parlamentarios por su parte, regulan de forma diferente la materia: el Reglamento del Congreso de los Diputados aborda el tema en el artículo 166 que está situado en el Título VII, «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia normativa directa» y dentro de él, en el capítulo IV, «De los actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas»; el Reglamento del Senado, sin embargo regula el tema en el artículo 138 que se ubica en la sección cuarta, «De la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterri-

---

(84) «Esta posibilidad ... parece ser defendible ... por una razón de economía procesal, teniendo en cuenta que el rechazo de las Cámaras puede ser sobre un aspecto concreto del acuerdo, pero no sobre el texto en su conjunto, y que el rechazo de la posibilidad de introducir modificaciones al mismo supondría necesariamente que en estos casos no se podría celebrar el acuerdo». SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 424. «Las Cortes pueden autorizar (un acuerdo) con modificaciones. ... pues, de otro modo no tendría sentido que se regulara un procedimiento para solventar las discrepancias entre Congreso y Senado, ya que ello implica que el texto definitivamente autorizado puede ser igual o distinto del acordado en su momento por las Comunidades Autónomas». MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre ... ob. cit.*, pág. 131.

(85) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 425.

(86) MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre ... ob. cit.*, pág. 130.

torial», del capítulo II, «De los procedimientos legislativos especiales». Ahora bien, a pesar de esto último, ninguno de los Reglamentos habla de ley de autorización.

A la vista de lo anterior, queda claro que no es fácil responder a la pregunta antes planteada. A pesar, pues, de lo relativo de toda afirmación al respecto parece que, frente a la tesis de Menéndez Rexach, de que «la autorización estudiada es un acto legislativo de las Cortes... porque las Cortes crean Derecho objetivo al otorgarla, ya que otorgan a las Comunidades Autónomas para un caso concreto, una competencia para desarrollar una actividad que les está prohibida con carácter general» y que, por tanto, «dicha autorización debe revestir forma de ley y no de “acuerdo” de las Cortes» (87) resulta más conforme con las tesis defendidas en este trabajo la posición de Santolaya, quien sostiene que «el papel de la autorización no es ese; no concede una competencia, sino que la misma está ya otorgada a las Comunidades autónomas en virtud de sus propios Estatutos, si bien para su utilización en cada caso necesitan el cumplimiento de unos determinados requisitos, como es el de autorización por parte de las Cortes Generales para su plasmación concreta» (88). Autorización que, por no crear Derecho objetivo, no tiene naturaleza legislativa.

Sin embargo, no podemos dejar de tener presente que la naturaleza legislativa de la autorización reportaría una garantía adicional a las Comunidades Autónomas: la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional (89).

En cualquier caso, tanto si se admite como si se rechaza la naturaleza legislativa de la autorización, e insisto en que ambas tesis son respetuosas con el bloque de constitucionalidad, lo que resulta evidente es que se trata de un acto de control de las Cortes sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, lo cual nos plantea un segundo interrogante, una cuestión de más trascendencia: ¿se trata de un control exclusivamente de legalidad o puede

---

(87) MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre ... ob. cit.*, pág. 130. ENTRENA también habla inicialmente de «autorización mediante ley», pero luego reconoce que «el interrogante es difícil de resolver». ENTRENA CUESTA, R., *Comentario al ... ob. cit.*, págs. 1570 y 1571 respectivamente.

(88) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 426.

(89) SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1984, pág. 278.

ser considerado como un control de oportunidad política sobre la realización del acto?

Santolaya agrupa en tres bloques las razones por las cuales las Cortes pueden bien recalificar un convenio como acuerdo o bien denegar la autorización para celebrar un acuerdo (90). En primer lugar, por motivos competenciales, es decir si el acuerdo versa sobre materias ajenas al ámbito competencial de las Comunidades. En segundo lugar, por infracción del principio constitucional de solidaridad, es decir, porque del contenido del acuerdo se deriven perjuicios para otras Comunidades Autónomas o para el Estado en su conjunto. Y, por último, por vulnerar la prohibición de federación, es decir, por vulnerar el límite de indisponibilidad competencial y crear un ente supraautonómico e infraestatal al que se atribuya la titularidad de competencias autonómicas.

Aunque todos los motivos enumerados pueden subsumirse dentro de un genérico control de legalidad, el segundo es de muy difícil apreciación, y en cualquier caso, la peculiaridad del asunto reside en que el control de legalidad se atribuye a las Cortes y no a los tribunales.

Pero, además, cabe defender que, con respecto a la negación de la autorización para celebrar un acuerdo, las Cortes tienen una cierta discrecionalidad en el acto de concesión o no de la autorización. Que desde el punto de vista político esto puede resultar gravemente inconveniente es claro. La hipótesis de que las Cortes generales impidan a dos, o más Comunidades Autónomas cooperar entre ellas, por motivos exclusivamente políticos, de verificarse, no dejaría de provocar una crisis política. Pero, al mismo tiempo, hay que reconocer que no existe fundamento constitucional suficiente para, una vez establecida esta modalidad de control (por la defectuosa regulación estatutaria del tema, como ha quedado demostrado), restringir la competencia de las Cortes Generales, órgano que representa al pueblo español, titular de la soberanía nacional.

---

(90) La recalificación sólo es posible por criterios de estricta legalidad, es decir por razones competenciales o por vulneración del artículo 145.1. La regulación reglamentaria y estatutaria del tema parece indicar que en estos dos casos el convenio no es rechazado directamente sino convertido en acuerdo y en su tramitación como tal es donde se niega la autorización. SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ...ob. cit.*, pág. 427.

Un último problema relacionado con el tema que nos ocupa es determinar qué ocurre cuando se celebra un convenio entre dos Comunidades que prevén distinto régimen de intervención de las Cortes (91). En estos casos, no parece que quepa otra solución que aplicar el régimen estatutario más restrictivo. Es decir, si una Comunidad interpreta «propio» como «exclusivo» y otra como «no ajeno» habrá que entender que el convenio no es posible y que es necesario un acuerdo de cooperación. De la misma manera si una Comunidad establece un régimen de auténtica «comunicación» y otra permite a las Cortes recalificar el convenio como acuerdo habrá que entender que esto último es posible. Las hipótesis contrarias, advierte Santolaya, «supondrían que una de las Comunidades está celebrando un convenio para el cual es estatutariamente incompetente» (92).

#### IV. CONCLUSIÓN: UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 145

1. La principal conclusión que cabe extraer de un estudio detallado del artículo 145 de nuestra Constitución es que, debido a la regulación de la cooperación horizontal por parte de los Estatutos de Autonomía a los que aquélla se remite, el sistema de convenios interautonómicos reviste una rigidez que lo convierte en muy poco operativo. Nuestra Constitución, denuncia Santolaya, «ha diseñado el régimen más contundente de intervención parlamentaria en materia de relaciones cooperativas interregionales» (93). En el mismo sentido se pronuncia Alberti: «La cooperación horizontal, en efecto, está expresamente prevista por la Norma Fundamental... Pero el régimen previsto, que incluye el control del Senado, en términos muy difusos, y su formalización a través de convenios en los que los distintos Estatutos generalmente han incluido la participación de los Parlamentos de sus respectivas Comunidades Autónomas, adolece de una excesiva rigidez y formalismo, que suponen un freno considerable a la hora de decidir transitar por este camino» (94).

La doctrina coincide, por tanto, en que la regulación actual de la cooperación horizontal dificulta la utilización de los convenios y acuerdos como

---

(91) Que el problema no es meramente teórico es evidente dado los diferentes criterios que utilizan los Estatutos para delimitar lo que son «servicios propios» y el régimen de «comunicación» de los convenios a las Cortes.

(92) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 431.

(93) SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización ... ob. cit.*, pág. 459.

(94) ALBERTI, E., *Relaciones entre las ... ob. cit.*, pág. 50.

medio para impulsar y consolidar en España un Estado autonómico cooperativo. Como subraya Álvarez Conde, el modelo adoptado «responde no a la consideración de las técnicas propias del federalismo cooperativo, sino a la de que las Comunidades Autónomas son menores de edad y, como tales, necesitan de la tutela de las Cortes» (95).

Esta insuficiente y deficiente regulación constitucional se debió a razones políticas. El fantasma de los «Países Catalanes» recorrió las Cortes Constituyentes que a punto estuvieron de establecer la necesidad de autorización por Ley Orgánica de cualquier convenio interautonómico. La fórmula final pudo haber determinado una solución flexible, pero, y esto es lo que resulta más sorprendente, los Estatutos redujeron el margen de actuación de las respectivas Comunidades ampliando las posibilidades de control de las Cortes e introdujeron, en general, mayores rigideces en el sistema.

La eliminación de aquellos elementos que dotan al sistema de tan excesiva rigidez, o en otras palabras, la flexibilización de nuestro modelo de cooperación horizontal, resultan imprescindibles para impulsar unas relaciones interautonómicas ágiles y fluidas, que puedan hacer frente a los retos del Estado del siglo XXI.

Nuestra primera y principal conclusión es, pues, que, dados los problemas técnico-jurídicos y político-constitucionales que plantea el modelo actual, éste exige ser reformado. La regulación de la materia en el bloque de constitucionalidad debe flexibilizarse.

2. En estos momentos está en marcha un proceso de reforma constitucional. Su objetivo es convertir a la Cámara Alta en una auténtica Cámara de representación territorial. Se pretende limitar el alcance de la Reforma al Título III y dejar intacto el Título VIII. No faltan argumentos a favor de delimitar lo más claramente posible el objeto de la reforma. El consenso en esta materia es absolutamente imprescindible. Pero no parece que planteara muchos problemas, en este contexto, la modificación también del artículo 145 con el objetivo antes apuntado: flexibilizar el sistema de cooperación horizontal.

---

(95) ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional español*, Tecnos, Madrid, 1993, vol II, pág. 474.

La reforma podría consistir en suprimir el apartado primero del artículo 145 puesto que nada añade a los límites implícitos y explícitos que el Texto Constitucional impone a la cooperación: indisponibilidad de las propias competencias, respeto al equilibrio interno de poderes en cada Comunidad Autónoma y principio de solidaridad.

En segundo lugar se debería suprimir definitivamente la distinción entre convenios y acuerdos. Distinción que ningún provecho reporta y muchos inconvenientes produce. A esto puede objetarse que es necesaria, puesto que en ciertos supuestos es conveniente que las Cortes, mediante el mecanismo de la autorización, ejerzan un control sobre la actividad cooperativa de las Comunidades Autónomas. Pero creo que tal control adicional, para verificar si se respetan los límites antes referidos, no resulta necesario. El sistema de controles previsto en la Constitución ya es de por sí suficiente. Si el convenio o acuerdo se plasma en una norma autonómica con rango de ley, ésta puede ser impugnada por los órganos centrales del Estado a tenor del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Si el convenio o acuerdo no reviste tal forma, tanto los órganos centrales del Estado como los de las demás Comunidades Autónomas disponen de la vía del conflicto de competencias del artículo 60 de la LOTIC. Los órganos centrales pueden utilizar además el artículo 161.2 de la Constitución, en cuyo caso la impugnación producirá la suspensión de la disposición recurrida o bien acudir a la Jurisdicción contencioso-administrativa según el artículo 153.c) de la Constitución. Además de estos controles jurisdiccionales, ordinarios o constitucionales, los órganos centrales del Estado disponen de un mecanismo excepcional de defensa del interés general de España frente a posibles utilizaciones insolidarias del artículo 145: el artículo 155.

Suprimido así el apartado primero y eliminada la distinción entre convenios y acuerdos, cabría preguntarse, finalmente, si tiene sentido mantener la existencia del precepto. En el principio de nuestra exposición está la respuesta: un artículo de este tenor nos evita los inconvenientes de tener que buscar un fundamento constitucional implícito a la cooperación horizontal. Por tanto debe ser mantenido.

Su redacción podría ser la siguiente:

«Las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre ellas con objeto de cooperar en materias de interés común. Dichos convenios de cooperación serán comunicados al Senado a los efectos de su conocimiento y registro».

El inciso segundo de la redacción propuesta encontraría su fundamento, precisamente, en el sentido global de la reforma: convertir al Senado en una auténtica Cámara de representación territorial. Parece lógico que una Cámara de esa naturaleza sea informada de la actividad cooperativa interautonómica.

Simultáneamente habría que reformar también el artículo 74.2 de la Constitución, simplemente suprimiendo en él la referencia que hace al artículo 145.2. Posteriormente vendría la adaptación de todo el derecho estatutario (Estatutos de Autonomía y Reglamentos Parlamentarios) a la nueva regulación constitucional.

La mayor parte de los numerosos problemas técnico-jurídicos planteados en este trabajo desaparecerían con esta regulación. Pero sobre todo, desde el punto de vista político-constitucional, con la reforma propuesta, el principio de cooperación saldría fortalecido.

Para terminar, podemos afirmar que, aunque el contenido de la reforma propuesta es muy limitado, en cuanto, en la medida de sus posibilidades, puede contribuir a impulsar la construcción de un Estado Autonómico cooperativo, resulta políticamente conveniente, y que la reforma constitucional del Senado proporciona una oportunidad excelente para llevarla a cabo.