

# La cooperación entre comunidades autónomas en la Constitución de 1978

CIRO MILIONE

El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad**

© Autores

© 2012. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía. Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

---



Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**

P2012/02

## **LA COOPERACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

**Ciro Milione**  
**Centro de Estudios Andaluces**  
**UCO**

### **RESUMEN**

El objeto de este trabajo es el análisis de uno de los aspectos más controvertidos de la distribución territorial del poder delineada y descrita por la Constitución Española de 1978 (a partir de ahora, CE): la “cooperación interautonómica” o “cooperación horizontal”.

Con estas expresiones la doctrina hace referencia a una categoría de pactos (definidos como “convenios” y “acuerdos de cooperación”) que, en virtud del Art. 145.2 CE, permiten a las Comunidades Autónomas que quieran recurrir a ellos, vincularse mutuamente con el fin de lograr –como la misma norma indica– una mejor y más eficiente “gestión y prestación de servicios propios”, o para la realización de otros –y más indefinidos– fines.

Con el objetivo de describir las principales posturas doctrinales y jurisprudenciales que a lo largo de estos 30 años de democracia en España, han dado vida al debate sobre el fenómeno de la “cooperación horizontal”, este estudio se centrará fundamentalmente en un análisis de este segundo párrafo del Art. 145 CE.

- E-mail autor: [ciro.milione.ext@centrodeestudiosandalcues.es](mailto:ciro.milione.ext@centrodeestudiosandalcues.es)

Serán, por lo tanto objeto de estudio y exposición la génesis de esta norma, sus rasgos principales, su plasmación en las normas estatutarias y su aplicación en la realidad jurídica concreta. Asimismo, se analizarán algunos de los aspectos más controversiales de esta misma materia, como son los que atañen a la participación de los Parlamentos autonómicos en la elaboración de los pactos interautonómicos o la intervención de las Cortes Generales en el desarrollo de su función de control y supervisión de la cooperación horizontal. Asimismo, se formularán algunas reflexiones conclusivas y se completará el trabajo con la integración de las referencias bibliográficas utilizadas para su redacción y con la inclusión de dos anexos que incluirán una relación de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación firmados, pendientes de aprobación, o sencillamente propuestos entre Comunidades Autónomas y una ulterior relación sobre disciplinas estatutarias en materia de cooperación horizontal.

**Palabras Clave:** Cooperación, acuerdos, convenios, comunidades autónomas.

## SUMARIO

Premisa.

1. ¿Qué se entiende por “cooperación”? Los principios que rigen el Estado Autonómico y el “federalismo cooperativo”.
2. El embrión de la cooperación interterritorial en el constitucionalismo histórico español (1873 y 1931).
3. La génesis del Art. 145 CE.
4. El Art. 145 CE: desde la prohibición de la federación de Comunidades Autónomas a la necesidad de cooperar a través de convenios y acuerdos de cooperación.
5. Los convenios para la gestión y prestación de servicios propios y los acuerdos de cooperación: naturaleza y diferencias.
6. La disciplina autonómica en materia de cooperación horizontal: elaboración y eficacia jurídica de convenios y acuerdos de cooperación.
7. El alcance del control actuado por las Cortes Generales sobre los convenios y los acuerdos de cooperación.
8. Conclusiones.

Bibliografía.

Anexo I) Relación de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (firmados, pendientes de aprobación, y propuestos).

Anexo II) Disciplinas estatutarias en materia de cooperación horizontal.

## **Premisa.**

El objeto de este trabajo es el análisis de uno de los aspectos más controvertidos de la distribución territorial del poder delineada y descrita por la Constitución Española de 1978 (a partir de ahora, CE): la “cooperación interautonómica” o “cooperación horizontal”.

Con estas expresiones la doctrina hace referencia a una categoría de pactos (definidos como “convenios” y “acuerdos de cooperación”) que, en virtud del Art. 145.2 CE, permiten a las Comunidades Autónomas que quieran recurrir a ellos, vincularse mutuamente con el fin de lograr –como la misma norma indica– una mejor y más eficiente “gestión y prestación de servicios propios”, o para la realización de otros –y más indefinidos– fines.

Con el objetivo de describir las principales posturas doctrinales y jurisprudenciales que a lo largo de estos 30 años de democracia en España, han dado vida al debate sobre el fenómeno de la “cooperación horizontal”, este estudio se centrará fundamentalmente en un análisis de este segundo párrafo del Art. 145 CE.

Serán, por lo tanto objeto de estudio y exposición la génesis de esta norma, sus rasgos principales, su plasmación en las normas estatutarias y su aplicación en la realidad jurídica concreta. Asimismo, se analizarán algunos de los aspectos más controversiales de esta misma materia, como son los que atañen a la participación de los Parlamentos autonómicos en la elaboración de los pactos interautonómicos o la intervención de las Cortes Generales en el desarrollo de su función de control y supervisión de la cooperación horizontal.

Asimismo, se formularán algunas reflexiones conclusivas y se completará el trabajo con la integración de las referencias bibliográficas utilizadas para su redacción y con la inclusión de dos anexos que incluirán una relación de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación firmados, pendientes de aprobación, o sencillamente propuestos entre Comunidades Autónomas y una ulterior relación sobre disciplinas estatutarias en materia de cooperación horizontal.

Finalmente, el autor quiere agradecer la valiosa y amable colaboración de D<sup>a</sup>. Cristina Gutiérrez Álvarez, colaboradora del Centro de Estudios Andaluces.

### **1. ¿Qué se entiende por cooperación? Los principios que rigen el Estado Autonómico y el “federalismo cooperativo”.**

El modelo de distribución territorial del poder descrito en la Constitución de 1978 destaca por distintas características, siendo probablemente la principal, su indefinición. En ese ámbito, como es sabido, el Constituyente de 1978 no quiso –o más bien, no pudo– optar por ninguna de las distintas propuestas que las fuerzas más conservadoras y las más progresistas planteaban a la hora de definir el modelo de reparto territorial del poder en España. Así, entre quienes reivindicaban la necesidad de salvaguardar la forma de Estado unitario que a España le había sido impuesta a lo largo de 40 años de dictadura; y quienes planteaban la oportunidad de reanudar el proceso autonómico interrumpido por la Guerra Civil, el Constituyente supo optar por una tercera vía, alternativa, capaz de satisfacer, o más bien, de no dejar insatisfechos a ninguno de los distintos protagonistas del panorama político de la época.

La tercera vía a la que se hace alusión consistió exactamente en no fijar ningún modelo preestablecido, sino en consentir a sujetos determinados (“las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica” como recita la letra del Art. 143.1 CE) el ejercicio del derecho a la autonomía para acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas bajo la única condición representada por la voluntad de acatar la Constitución y sus límites durante dicho proceso.

En este sentido, el diseño final que asumió el Estado español a partir de la aprobación de los últimos estatutos autonómicos dependió, en primer lugar, de la voluntad de ejercicio de un derecho fundamental de libertad (en un sentido amplio del término) puesto a disposición de los sujetos indicados por el Art. 2 CE, es decir, de aquellas “nacionalidades y regiones” que por medio de unos entes territoriales con carácter preconstitucional (las provincias) dieron vida al proceso autonómico.

De esta forma, para la construcción del Estado Autonómico, la Constitución de 1978 no constituía un punto de llegada, sino más bien un punto de partida, un documento que contenía –y que sigue conteniendo- las instrucciones básicas y los principios fundamentales para la realización del “Estado compuesto”, tal y como hoy es efectivamente percibido.

Sin ninguna duda, uno de estos fundamentos, probablemente el más importante, es el que consagra el Art. 2 CE, al afirmar que “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

Esta norma representa el eje esencial en torno al cual gira el modelo de reparto territorial del poder en el Estado español, pues consagra una serie de principios que contribuyen a delinear las relaciones que median entre poder central y estancias periféricas.

Algunos de estos fundamentos, probablemente los más importantes, son:

- el “principio de unidad”, por el que el Estado español constituye y representa una entidad única y inescindible, cuya justificación descansa en la Constitución. Dicho fundamento no viene a significar, que el Estado tenga que ser un Estado unitario, sino que dentro de la Constitución no cabe que ninguna entidad autonómica pueda considerarse independiente. En este sentido, el principio de unidad desarrolla una función integradora y cohesiva que ve su razón de ser en el reconocimiento de la heterogeneidad del panorama territorial español;

- el “principio de autonomía”, que se halla íntimamente relacionado con el principio de unidad, pues se fundamenta en él cuando éste reconoce “la unidad en la diversidad” y sobre todo en el momento en que el principio de unidad desarrolla su función limitadora de la expresión de autonomía que pueden alcanzar los sujetos titulares del derecho a ella;



- el “principio dispositivo”, que reconoce la libertad de creación de las Comunidades Autónomas no por impulso e iniciativa del Constituyente sino de los sujetos titulares del derecho a la autonomía. Razón por la que se suele afirmar que la Constitución de 1978 dibuja un Estado “potencialmente compuesto”, un Estado que sin el ejercicio de sus prerrogativas por parte de las “nacionalidades y regiones” habría quedado, por defecto, con su forma de Estado unitario;

- el “principio de solidaridad”, recogido de forma explícita por el Art. 2 CE representa la fórmula a través de la que se expresa el equilibrio entre intereses heterogéneos, es decir, entre instancias regionales propias de cada Comunidad Autónoma y del propio Estado central, representando, en este sentido, un límite positivo del derecho a la autonomía.

Sin embargo, el desarrollo armónico del Estado autonómico no pasa exclusivamente por el respeto del principio dispositivo, del de unidad, del de autonomía, o del principio de solidaridad. A dichos valores es preciso sumar otro, el de cooperación que, si bien no explícitamente contemplado por el Art. 2 CE ni por las normas del Título VIII, dedicado a la organización territorial del Estado, constituye un fundamento tan imprescindible como los anteriormente descritos.

Así, si bien es cierto que el Estado español no responde a priori a ningún modelo predeterminado por voluntad manifiesta del Constituyente de 1978, la realidad constitucional de este País prueba la existencia de algunos elementos propios del “federalismo cooperativo”, hasta el punto que se considera posible hablar de “autonomismo cooperativo” o de “pseudofederalismo”.

Más allá de meras cuestiones definitorias, lo que es importante recordar es que España –Estado autonómico, federal o pseudofederal- reconoce y aplica el principio de cooperación como valor inspirador de las relaciones y de los vínculos entre poder central y poderes periféricos.

La forma a través de la que el “federalismo cooperativo” cobra sustancia y se proyecta a la realidad concreta es doble. En efecto, es posible hablar, por una parte, de “federalismo cooperativo vertical”, y por otra, de “federalismo

cooperativo horizontal”, indicando con estas dos expresiones, tomadas prestadas de la geometría, el sistema de relaciones que el poder central instaure con los poderes periféricos en forma bilateral o multilateral, y los vínculos de naturaleza pacticia que las Comunidades Autónomas pueden libremente establecer entre sí, como expresión de su autonomía, con el propósito de perseguir fines e intereses comunes.

Sin embargo, es oportuno aclarar que sería equivocado pensar que los dos planos citados son absolutamente independientes el uno del otro y que se encuentran en un estado de rígida división. Como sólo es posible describir lo que es “vertical” en función de su exacto opuesto, los dos tipos de “federalismo cooperativo” citados se encuentran en una estrecha relación de coexistencia.

En particular, en lo que concierne concretamente al “federalismo cooperativo horizontal”, una de las preguntas que acompaña al desarrollo siguiente de este trabajo es ¿hasta qué punto el poder central puede intervenir en las relaciones que libremente –y en el marco de la Constitución- las Comunidades Autónomas han decidido establecer entre sí?

Por ello, el objetivo de las páginas siguientes es analizar en qué consisten y cómo se celebran estos vínculos “de tipo horizontal” y sobre todo cuál es la línea de confín que acota las posibilidades de intervención del poder central en el desarrollo de su función de garantía y control.

Para hacer todo esto, es necesario analizar el origen, la génesis, el contenido y sobre todo los límites intrínsecos de aquel precepto constitucional a través del que “también”<sup>1</sup> se plasma en el ordenamiento jurídico español la cooperación horizontal: el Art. 145.2 CE.

---

<sup>1</sup> El empleo de este adverbio es obligado pues, en el Art. 145.2 CE no se agotan todos aquellos mecanismos que permiten la instauración de vínculos o relaciones pacticias entre Comunidades Autónomas, en particular los que atañen a la mera praxis política.

## **2. El embrión de la cooperación interterritorial en el constitucionalismo histórico español (1873 y 1931).**

Como se ha señalado, la Constitución de 1978 positiviza en su Art. 145.2 el principio de cooperación interautonómica. Se trata del primer y único momento, en la historia del constitucionalismo español, en el que se consagra de forma clara y manifiesta este mismo principio.

Sin embargo, cabe preguntarse si, en alguna medida, aquellas experiencias constitucionales anteriores a 1978, que pretendían conseguir para España –en términos obviamente distintos- una forma de Estado compuesto, han conocido este mismo principio de cooperación horizontal.

Para dar respuesta a este interrogante tenemos que remontarnos necesariamente a la I y a la II República española, y por lo tanto, al Proyecto de Constitución Federal de 1873 y a la Constitución de 1931.

Como es sabido, la aprobación de la Constitución de 1869, sucesiva al derrocamiento de Isabel II y a la afirmación en España de un nuevo régimen, no trajo consigo una época de estabilidad política. La forma monárquica adoptada por dicho texto condujo al nombramiento de Amadeo de Saboya cuyo reinado fue relativamente breve e improductivo.

Su abdicación el 10 de febrero de 1873, sin embargo, determinó unos cambios importantes desde el punto de vista político y constitucional. En efecto, el día después, 11 de febrero, Senado y Congreso, durante la celebración de una sesión conjunta, proclamaron la I República española liderada por el Presidente Estanislao Figueras.

En este contexto, constituidas en el mes de mayo del año 1873 unas Cortes constituyentes, el 7 de junio de aquel mismo año fue proclamada, con una proposición de ley de artículo único, una nueva forma de gobierno para la Nación española “la República Democrática Federal.”

Emblemático es su Art. 1 cuyo texto recitaba: “componen la Nación Española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas”; así como el Título XIII por el que cada Estado adquiriría el poder de aprobar su propia Constitución (Art. 93) para el fin de conseguir “completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación” (Art. 92).

Igualmente interesante es el Art. 105 que, respecto a la amplia autonomía reconocida a los Estados federados<sup>2</sup>, servía para limitar la facultad de confederación entre los Estados<sup>3</sup>, adelantando más de cien años la misma prohibición y el mismo vínculo que caracterizará en la Constitución de 1978 el primer apartado del Art. 145.

Como es sabido, la efectiva entrada en vigor del Proyecto de Constitución Federal de 1873 fue frustrada por el contexto político turbulento que desembocaría en diciembre de 1874 con el golpe de Estado del General Pavía y lentamente con el final de la I República española.

No queda, por lo tanto, rastro de ninguna concreta relación o vínculo de cooperación horizontal entre “Estados” –como así denominaba el Proyecto de 1873 a los entes federados-. Sin embargo, es fácil y posible pensar que, ante un panorama de amplia libertad y autonomía reconocido por aquel Proyecto de Constitución y en un panorama político y social distinto, dichos vínculos hubieran podido brotar y prosperar, sin con ello resentirse los límites establecidos en los Art. 104 y 105.

Respecto a la breve experiencia constitucional de 1931, es posible extraer consideraciones en cierto modo similares.

---

<sup>2</sup> Merece la pena recordar nuevamente el Art. 92 en conjunto con el Art. 96 “Los Estados regirán su política propia, su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción y todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder federal.”

<sup>3</sup> Art. 104: “Ningún nuevo Estado será erigido o formado en la jurisdicción de otro Estado.”

Art. 105: “Ningún nuevo Estado será formado de la reunión de dos o más Estados sin el consentimiento de las Cortes de los Estados interesados y sin la sanción de las Cortes federales.”

Sin ninguna duda, uno de los problemas más complejos con el que tuvo que medirse el Constituyente español en aquel contexto histórico y político fue el relativo a la afirmación de los movimientos nacionalistas, en particular, de los movimientos catalán<sup>4</sup>, vasco y gallego.

Como es sabido, en el debate entre Estado unitario y Estado federal la Constitución de 1931 se decantó por una alternativa distinta, como señalaba el tercer apartado de su primer artículo, que establecía que la República se constituía en “un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”.

Al igual que para el proyecto de Constitución Federal de 1873, incluso la experiencia constitucional de 1931 fue muy breve y no pudo ver la aplicación concreta de aquellos principios regionales que habían sido positivizados por el Constituyente<sup>5</sup>, por lo tanto resulta imposible investigar –más allá de la mera suposición- el tipo de relaciones (convenios o acuerdos) que las Regiones habrían podido establecer recíprocamente en el hipotético caso en que no hubiera estallado la Guerra Civil.

Sin embargo, no es absurdo pensar que el principio de cooperación, aun de forma implícita, formaba inevitablemente parte del conjunto de valores inspiradores del desarrollo del Estado integral.

En efecto, sobre este convencimiento se hace posible explicar la prohibición del Art. 13 (“En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas”) que pretendía matizar la inexistencia de un derecho a la autodeterminación y, por lo tanto, la imposibilidad de alianzas políticas establecidas entre Regiones distintas más allá de los términos establecidos por la Constitución.

---

<sup>4</sup> Hay que recordar cómo el 4 de abril de 1931 F. MACIA, tras la victoria en las elecciones del apenas constituido partido Esquerra Republicana de Catalunya, proclamó el nacimiento de la República Catalana, con diez días de antelación respecto a la proclamación de la II República española.

<sup>5</sup> Cabe recordar que sólo el Estatuto Catalán fue aprobado antes del golpe de Estado de 18 de julio de 1936, es decir, el 15 de septiembre de 1932; mientras que la aprobación del Vasco tuvo lugar el 6 de octubre de 1936, es decir, en pleno conflicto civil; y en lo que concierne al Estatuto Gallego, no obstante el resultado positivo de su plebiscito de junio de 1936, no llegó a las Cortes Generales para su discusión. Todos los demás proyectos encaminados a la constitución de nuevas Regiones se vieron frustrados por el golpe de Estado franquista.

En este sentido, si el límite del Art. 13 constituía el límite extremo de la autonomía en materia de relaciones interregionales, es obvio que todo lo que rebajaba dicho tope normativo debía de quedar dentro de los márgenes de la legalidad constitucional. En otras palabras, quedaba reservada para las Regiones la posibilidad de entablar y establecer vínculos entre sí, dentro de sus ámbitos de competencia, con el sólo límite negativo representado por la prohibición de la creación de una “federación de regiones”.

Dando por buena esta interpretación, aunque no explícitamente previstos, los acuerdos de cooperación o los convenios entre Regiones en el contexto de la II República española habrían quedado amparados por el dictado constitucional.

### **3. La génesis del Art. 145 CE.**

Como se ha evidenciado, la Constitución de 1978 positiviza en el Art. 145 dos principios básicos que se complementan entre sí, dos principios que constituyen uno, un axioma incontrovertible (la prohibición de la federación entre Comunidades Autónomas) y el otro su correspondiente corolario (el principio de cooperación horizontal entre las mismas Comunidades Autónomas).

Mientras el primer párrafo del Art. 145 CE, aun rico en significado y en trasfondos políticos y jurídicos, no implica problemas excesivos a la hora de su interpretación, el apartado segundo del mismo artículo destaca, sin embargo, por su ambigüedad y por las dudas que suscita a la hora de definir su correcto alcance.

En el intento de definir las razones que determinaron la inclusión de una norma del tenor del Art. 145 en el conjunto de la Constitución de 1978, es imprescindible analizar los debates que se desarrollaron en el seno de la asamblea constituyente y que, sin duda, representan los documentos más importantes para investigar las razones de la incorporación de dicha norma.

La fase embrionaria del Art. 145 CE es constituida por el Art. 130 del Anteproyecto de Constitución que sintéticamente establecía “Cualquier acuerdo

de cooperación entre territorios autónomos necesitará la autorización de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica”<sup>6</sup>.

La norma ponía en evidencia dos aspectos esenciales de la actitud del Legislador Constituyente respecto a la regulación de la materia relativa a la colaboración entre Autonomías: por una parte la voluntad de “regular fuertemente” dicha materia, reconociendo un amplio protagonismo al Legislador ordinario, en su función de control de los acuerdos de cooperación interautonómica; por otra la voluntad de “complicar” la realización de dichos pactos a través de la previsión de un procedimiento agravado para su autorización a través de Ley Orgánica.

Tales aspectos esenciales dejan claro que el Legislador Constituyente se enfrentó a la regulación de esta materia con un sentimiento de absoluta desconfianza y es, en efecto, esta una de las claves de interpretación más idóneas a aclarar el porqué de determinadas posturas políticas mantenidas a lo largo del debate sobre la materia autonómica, en seno a la Asamblea Constituyente.

En este contexto, se explica por ejemplo, porqué el Diputado de Alianza Popular, JARABO PAYA, presentó ante la Ponencia del Congreso de los Diputados una enmienda cuyo objetivo consistía en la inclusión de un párrafo ulterior en el Art. 130 por el que “en ningún caso podrá constituirse la federación de regiones autónomas”. La inclusión de este primer párrafo del Art. 145 respondía a la exigencia de evitar que la estructura autonómica de la organización estatal –estructura necesariamente indefinida por efecto del principio dispositivo y por la subsidiariedad de la forma unitaria del Estado– pudiese ser desvirtuada por iniciativa de las Autonomías.

Por otra parte, fuerzas políticas de orientación distinta, aun manteniendo un control sobre la posibilidad de establecer acuerdos entre Comunidades Autónomas, entendieron necesario modular dicho control en un sentido menos estricto pero igualmente inspirado a un principio de cautela, precaución –o más

---

<sup>6</sup> *Boletín Oficial de las Cortes (B.O.C.)*, 5 de enero de 1978, p. 691.

sencillamente, desconfianza- hacia aquel ámbito de libertad para las Autonomías representado por la cooperación horizontal.

En este sentido se explicarían otras enmiendas, como las del Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña (enmienda 317) y del Grupo Socialista del Congreso (enmienda 351) que conjuntamente proponían la integración en el texto de un Art. 149bis por el que “En el ejercicio de sus competencias, los diversos territorios autónomos promoverán, conforme a los principios de solidaridad, la armonización de sus respectivas políticas y la cooperación mutua. A tal fin podrán establecer acuerdos de los que darán conocimiento a las Cortes Generales, quienes autorizarán su ejecución mediante ley de no apreciar lesión de los intereses de otros territorios autónomos o posible causa de inconstitucionalidad”<sup>7</sup>.

Igualmente, es preciso dar cuenta de una tercera posición política, radicalmente opuesta a las anteriormente expuestas, dirigida a la consecución de los máximos niveles de autodeterminación para las Autonomías, incluso en materia de cooperación horizontal.

En efecto, las fuerzas nacionalistas entendieron como falta de todo sentido limitar siempre y en todo caso la libertad de las Comunidades Autónomas de suscribir pactos de mutua colaboración. Por ello, el Grupo de Minoría Catalana y el Grupo Parlamentario Vasco concibieron otras enmiendas (en particular, la nº 178 y 179) para restringir la necesidad de autorización por parte de las Cortes Generales a través de Ley Orgánica, en concreto, previéndola sólo en los casos de “acuerdo de vinculación entre territorios autónomos”.

Si bien es cierto que la ponencia del Congreso de los Diputados aprobó sólo la primera de las enmiendas propuestas –por lo que se acogió la prohibición de la federación entre Comunidades Autónomas-, igualmente importantes fueron los debates que se desarrollaron a continuación en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso y sobre todo en seno de la Comisión Constitucional del Senado.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 269 y 280.



Respecto a esta última sede caben ser recordadas, sobre todas, las posiciones del Senador SANCHEZ AGESTA y del Senador BENET, del grupo Entessa des Catalans. Así, el primero, a través de la enmienda nº 352, pretendía diferenciar el papel del Congreso de los Diputados y el del Senado en el control de legalidad sobre los acuerdos de cooperación interautonómicos, reconociendo un mayor peso al voto de la Cámara de representación territorial. Sin embargo, el Senador BENET, aun admitiendo la necesidad de un control parlamentario, quiso distinguir entre tipos de acuerdos, negando el control de las Cortes Generales en los casos de “convenios temporales para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas” y admitiéndolo en todos los demás supuestos<sup>8</sup>.

Como es sabido, la redacción final del Art. 145.2 CE se debe a la Comisión Mixta Congreso-Senado que acogió sólo en parte algunas de las sugerencias formuladas a lo largo de los debates parlamentarios y hasta aquí descritas.

El Legislador Constituyente entre las dos soluciones radicalmente contrapuestas, prospectadas por una parte por los grupos nacionalistas –eliminar todo tipo de control sobre la cooperación horizontal-, y por otra, por las fuerzas conservadoras –introducir límites insuperables a la libertad de las Autonomías de establecer acuerdos y convenios entre sí-, nuevamente volvió a escoger una solución alternativa capaz de sintetizar estas mismas estancias.

En este sentido, se mantuvo la prohibición de la federación entre Autonomías; apareció una referencia a los Estatutos de Autonomía y a la capacidad de los mismos de regular aspectos concernientes a los convenios para la gestión y prestación de servicios propios; se adoptó una diferenciación entre convenios y acuerdos de cooperación; y se mantuvo, en sendos supuestos el control de las Cortes Generales.

Fue por ello que, en la redacción de esta norma importantísima por sus repercusiones en el diseño de la distribución territorial del poder en España, una vez más el Constituyente prefirió ser más impreciso que claro, reenviando

---

<sup>8</sup> Esta enmienda fue efectivamente aprobada por la Comisión Constitucional del Senado y por el Pleno de la misma Cámara.

la verdadera solución del problema de la cooperación horizontal a una fase sucesiva a la entrada en vigor de la Constitución.

#### **4. El Art. 145 CE: desde la prohibición de la federación de Comunidades Autónomas a la necesidad de cooperar a través de convenios y acuerdos de cooperación.**

La forma con la que se presenta hoy el Art. 145 CE es la 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.”

Pensar en desligar el primer apartado del Art. 145 CE de su segundo apartado, constituye un error conceptual muy grave, pues no parece posible explicar la razón de la existencia de uno sin recurrir al otro.

No cabe duda de que el orden que coloca, dentro del Art. 145, la prohibición de la federación entre Comunidades Autónomas en una posición previa a otra norma que recuerda la vigencia de la “libertad” para estas mismas de firmar convenios y/o acuerdos de cooperación no es casual, sino que responde, como se intentará demostrar, una clara lógica de “regla-excepción”.

Como se ha señalado, la voluntad de no definir en términos claros y precisos la forma de Estado en la Constitución de 1978, así como el miedo a las instancias centrífugas de los movimientos políticos nacionalistas, produjeron sus efectos incluso en el Art. 145 CE, una norma que, más que otras, refleja la desconfianza con la que el Legislador Constituyente se enfrentó a las cuestiones relativas a la cooperación horizontal.

En este sentido se explica, por ejemplo, la forma tajante con la que se establece la prohibición del primer apartado del Art. 145 CE –“en ningún caso...”-, es decir, con el temor a que a través de relaciones pacticias establecidas entre Autonomías y por efecto del principio dispositivo, pudieran quedar quebrantados el valor de la unidad nacional y el de la solidaridad entre territorios del Estado.

No hay dudas de que el primer apartado del Art. 145 CE, con su rotundo veto, ha constituido objeto de análisis, a veces encontrados, por parte de la doctrina. Así, por ejemplo, SANTOLAYA MACHETTI (1984: 120 y ss.) ha considerado superflua la inclusión de dicho apartado ante la existencia de otros principios más importantes como el de unidad o solidaridad la idea de su inutilidad; sin embargo, para GONZALEZ GARCÍA (2006: 66) esta misma norma sería necesaria para una correcta definición de los contornos del Estado autonómico.

En efecto, según dicho autor, la trascendencia de primer apartado del Art. 145 CE reside en su función de límite último de la cooperación horizontal, es decir, en su capacidad de definir hasta qué extremos pueden llegar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las libertades reconocidas por el apartado segundo del mismo Art. 145 CE.

En definitiva, desde estas perspectivas, el Art. 145.1 CE pretendería en primer lugar constituir un límite no sólo para las Comunidades Autónomas, sino también para las Cortes Generales que en él tienen el paradigma necesario para concretar su labor de control sobre los acuerdos de cooperación horizontal; en segundo lugar, la norma evitaría la creación de bloques políticos contrapuestos, impidiendo el enfrentamiento entre Comunidades Autónomas unidas por pactos o convenios y el Estado central u otras Comunidades Autónomas ajenas a dichos pactos, velando por lo tanto, por el respeto y la garantía del principio de solidaridad y de unidad del Estado; en tercer lugar, prevendría el quebrantamiento del principio de indisponibilidad de las competencias, denegando a las Comunidades Autónomas la posibilidad de renunciar a sus prerrogativas a favor de otra Comunidad, evitando así que aquellos centros de poder político democráticamente legitimados (gobiernos y parlamentos autonómicos) acaben despojados de sus legítimas atribuciones.

El segundo apartado del Art. 145 CE, sin embargo, constituye la verdadera base de la regulación constitucional de la cooperación horizontal. Mientras el primer apartado se limita a vetar o prohibir algo, el segundo define en positivo lo que las Comunidades Autónomas pueden hacer en el marco de relaciones que estas mismas pueden establecer entre sí.

Sin embargo, como antes se ha señalado, la doctrina reconoce unánimemente que la redacción de este segundo apartado no brilla por su claridad, sino que constituye el verdadero polo de atracción de una serie de dudas y cuestiones que atañen a aspectos diversos.

Así, analizando dicha norma concreta, cabe preguntarse cuál es la diferencia que existe entre los convenios para la gestión y prestación de servicios propios y la categoría de los acuerdos de cooperación; cuáles son los elementos esenciales de los convenios y de los acuerdos de cooperación; qué indica la expresión “servicios propios”; cuál es la naturaleza y el alcance del control llevado a cabo por las Cortes Generales; cuál es el papel efectivo que el Art. 145.2 CE reconoce a los Estatutos de Autonomía en la definición de los límites y efectos de la cooperación horizontal; y aún cabe plantearse más preguntas.

A estas mismas cuestiones que atañen a aspectos concretos todos relacionados con la disciplina específica del segundo párrafo del Art. 145 CE subyace, sin embargo, una pregunta, si cabe, más importante: ¿Por qué cooperar?; ¿De dónde nace la necesidad de hacerlo?

ALBERTI ROVIRA (1993: 108-9) señala que la voluntad de cooperar surge de circunstancias homogéneas o coincidentes: la existencia de sujetos parecidos por naturaleza política, que versan en iguales condiciones respecto a un consolidado poder central, que se encuentran llamados a resolver problemas de la misma naturaleza o a perseguir iguales intereses, con un patrimonio homogéneo de competencias.

De ahí deriva que, en un contexto de absoluta igualdad y de igual libertad – aquella misma libertad que reconoce el Art. 145.2 CE- sólo por medio de la

voluntad consagrada en pactos y/o acuerdos, estos mismo entes –las Comunidades Autónomas- pueden mutuamente obligarse para la prestación de servicios o la puesta en marcha de otro tipo de actuaciones.

Así, la misma razón que justifica el nacimiento y la instauración de una sociedad civil –el libre encuentro de individuos, cada uno dotado de su propio nivel de autonomía, para una más fácil persecución de fines compartidos, a través de la interacción- explica la libertad de cooperar –y la necesidad de hacerlo- que caracteriza a las Comunidades Autónomas, a la luz de la Constitución de 1978.

En este sentido, el Art. 145.2 CE representa, en ciertos aspectos, la celebración del principio mismo de autonomía y la reivindicación de este mismo valor frente al Estado central y a sus posibles injerencias en el conjunto de intereses autonómicos o supraautonómicos.

En efecto, la “lógica paternalista” que a priori atribuye al poder central todo interés que supere los ámbitos de un territorio autonómico, encuentra en la cooperación horizontal su punto de compensación, en esta posibilidad para las Comunidades Autónomas de hacer frente común a problemas compartidos sin necesidad de una intervención externa por parte del Estado central.

Si es cierto que el territorio sobre el que se extiende una Comunidad Autónoma indica, a la vez, el espacio y el límite sobre el que se extienden las potestades de aquella misma Comunidad Autónoma, no se puede negar que instrumentos como los convenios y acuerdos de cooperación representan mecanismos capaces de derribar el rígido esquema de la territorialidad de las competencias, así como el mismo Tribunal Constitucional ha reconocido en la Sentencia (a partir de ahora, STC) 132/1996, de 22 de julio, al afirmar que una vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias puede ciertamente evitarse mediante la concertación de los oportunos acuerdos o convenios entre Comunidades Autónomas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Nadie puede cuestionar, desde un punto de vista puramente formal, el fallo de la STC 31/2011, de 16 de marzo, que, tras el recurso planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, reconoce la competencia del Estado sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir en línea con lo que establece el Art. 149.1.22ª por el que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación, ordenación y

Estas consideraciones preliminares, sin embargo, no resuelven los problemas esenciales que, como se ha señalado, acompañan a la disciplina constitucional de las relaciones de cooperación entre Comunidades Autónomas.

Por ello, es necesario, en primer lugar, acotar el significado concreto de la letra del Art. 145.2 CE, intentando aclarar el sentido de esas dos expresiones – “convenio para la gestión y prestación de servicios propios” y “acuerdo de cooperación”- que resumen en sí el verdadero núcleo de la cooperación horizontal.

### **5. Los convenios para la gestión y prestación de servicios propios y los acuerdos de cooperación: naturaleza y diferencias.**

Uno de los aspectos del Art. 145.2 CE que más perplejidades suscita es el que atañe a las diferencias que existen entre el concepto de “convenio para la gestión y prestación de servicios propios” (más brevemente “convenio de cooperación”) y el de “acuerdo de cooperación” (o “convenio de colaboración”).

No cabe duda de que alguna diferencia debe existir, por razones lógicas –el Legislador constituyente no llamaría con dos formas distintas dos conceptos supuestamente iguales- y, sobre todo, por una concreta razón jurídica: según la disciplina introducida por el Art. 145.2 CE, mientras que los acuerdos precisan ser autorizados por las Cortes Generales, los convenios necesitan ser trasladados a las Cortes Generales; tanto el carácter como los efectos de la comunicación son remitidos a los Estatutos autonómico para su concreta definición.

---

concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma.

Sin embargo más allá de la mera lógica jurídica, parece obvio que tal vez, a través de técnicas cooperativas formalizadas entre el Gobierno extremeño y el Gobierno andaluz, se habría podido evitar la “devolución de hecho” al Estado de una materia que desde un punto de vista puramente formal le atribuye la Constitución.

Así, merece la pena recordar las palabras de GARCÍA DE ENTERRIA (1983: 67-8), para quien, aunque resulte cierto 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”, afirmar como regla general “la permanencia en manos del Estado de tales facultades [...] para todos los supuestos de este tenor, no resulta admisible.”

Ante este panorama, parece claro que los aspectos más idóneos para distinguir los convenios de los acuerdos de cooperación presentan, a su vez, características distintas. Así, por una parte, es posible referirse a aspectos de índole objetiva, pues tienen en consideración el contenido específico de los convenios –la gestión y prestación de servicios propios- en contraposición con el contenido genérico y residual de los acuerdos; por otra, destacan elementos de naturaleza formal, puesto que las disciplinas que atañen a las dos formas previstas por el Art. 145.2 CE (autorización, comunicación, regulaciones estatutarias, etc.) difieren sustancialmente la una de la otra.

En realidad, sólo el primero de estos dos aspectos, evidentemente el de carácter objetivo puede ser empleado para desenredar el problema de la separación conceptual de las dos categorías de instrumentos de cooperación horizontal previstos por el Art. 145.2 CE.

En otras palabras, la solución al dilema que plantea la clasificación de los convenios y de los acuerdos se debe de hallar en las palabras que se encuentran en la primera parte del segundo apartado del Art. 145 CE, es decir, en la expresión “gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas”.

Desde estas perspectivas, entre todas, cuatro teorías distintas se han afirmado en el intento de llevar a cabo una reconstrucción dogmática seria de los conceptos de acuerdos y convenios.

Por una parte, autores como CANO BUENO (1985: 217 y ss.) y RIVERO YRSEN (1980: 212) han apuntado su atención en la definición de “gestión y prestación de servicios propios”, y más concretamente en el adjetivo “propios”, entendiendo que objeto de convenios sólo pueden ser aquellas materias que constituyen competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas firmantes.

Sin embargo, TAJADURA TEJADA (1996: 115) considera fundamental remitirse a las distintas regulaciones estatutarias sobre cooperación horizontal para poder reconstruir desde un punto de vista lógico y jurídico las diferencias esenciales entre convenios y acuerdos. En este sentido, este autor reconoce

gran protagonismo a los Estatutos Autonómicos en la resolución de la distinción que contrapone las dos formulas previstas por el Art. 145.2 CE. Afirma, en efecto, que “son, pues, los Estatutos los que tienen que establecer la distinción entre unos y otros [convenios y acuerdos]”, fundando, como él mismo reconoce, su opinión en las palabras de SANTOLAYA (1984: 393) por el que dicha enigmática distinción no sería “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”.

Desde esta perspectiva, TAJADURA TEJADA, se detiene sobre la expresión “gestión y prestación de servicios propios”, pero sin formular apriorísticamente una interpretación univoca de estas palabras, escoge acudir a los Estatutos Autonómicos para considerar las lecturas distintas que estos han dado de dicha expresión. Así, adoptando esta misma postura y considerando las reformas recientes de algunos Estatutos, es hoy posible afirmar que las Comunidades Autónomas entienden la expresión “propios” por lo menos en tres formas distintas, –dos con carácter prevaleciente, más otra referida a los casos particulares del País Vasco y de Navarra-, a las que se suma el caso catalán que se coloca fuera de los esquemas comunes.

Así, el adjetivo “propios” del Art. 145.2 CE se vuelve sinónimo exacto de la expresión “competencias exclusivas” para los Estatutos gallego (Art. 35.1), asturiano (Art. 21); valenciano (Art. 59.1)<sup>10</sup>, castellano-manchego (Art. 40), canario (Art. 38), extremeño (Art. 14), de modo que todos aquellos pactos firmados entre Comunidades Autónomas distintas y referidos “sólo” a materia de competencia exclusiva de los entes firmantes deberían asumir la forma de convenio de cooperación.

Sin embargo, para los Estatutos cántabro (Art. 30), riojano (Art. 15), murciano (Art. 19), balear (Art. 118.1) y madrileño (Art. 14), castellano-leonés (Art. 60.2),

---

<sup>10</sup> Que tras la reforma de su Estatuto autonómico (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), establece claramente en su Art. 59.1 que “La Generalitat, a través del Consell, podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras comunidades autónomas. Tales acuerdos deberán ser aprobados por Les Corts Valencianes y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación.”



aragonés (Art. 91.2) y Andaluz (Art. 226.1) la regulación sería del todo distinta, de forma tal que dichas Comunidades Autónomas pueden celebrar a través de convenio todos aquellos pactos que atañen a “la gestión y prestación de servicios propios de su competencia”. Dicha formulación sugeriría, por lo tanto, que el adjetivo “propios” se refiere simplemente a las materias de competencia (de cualquier tipo, exclusiva, compartida o concurrentes) de las Comunidades Autónomas que intervienen en el convenio mismo.

El tercer caso, del todo particular, es el de los Estatutos Vasco y de Navarra. En efecto, dichas Comunidades Autónomas han introducido un régimen de cooperación horizontal diferenciado, en función de la identidad de las contrapartes. Así, por lo general, dichas Comunidades Autónomas parecen pertenecer a la primera categoría descrita, en función de lo que afirman el Art. 22.1 del Estatuto Vasco y el Art. 70.1 del Estatuto Navarro. Sin embargo, dicho régimen cambia en el caso en que las contrapartes del convenio sean para Navarra, el País Vasco u otra Comunidad Autónoma limítrofe (Art. 70.2 del Estatuto Navarro) y para el País Vasco otro Territorio Histórico foral –es decir, Navarra- (Art. 22 Estatuto Vasco), pues en estos casos el contenido objetivo del convenio podrá versar sobre materias relativas a la “gestión y prestación de servicios propios correspondientes a la materia de su competencia.”

Por último, formando caso aparte, el reformado Estatuto Catalán no adopta ninguna expresión útil para acotar el ámbito competencial de los convenios o de los acuerdos de cooperación (Art. 178.2)<sup>11</sup> y además remite a las Cortes Generales la posibilidad de recalificar en acuerdos de cooperación los convenios que Cataluña haya firmado con otras Comunidades Autónomas (Art. 178.4), cuando el Parlamento nacional así lo estime oportuno.

SANTOLAYA MACHETTI (1984: 408-9), mirando a las distintas competencias que una Comunidad Autónoma puede asumir, a través de su Estatuto, o por delegación del Estado, entiende que en esto se halla la clave de interpretación de los conceptos de convenio y acuerdo de cooperación. Así, afirma este autor que “la distinción fundamental entre convenios y acuerdos es que los primeros

---

<sup>11</sup> En efecto, dicha norma sencillamente precisa que “los convenios y los acuerdos con las demás Comunidades Autónomas pueden acordar, entre otros contenidos, la creación de órganos mixtos y el establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos.”

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.”

Por último, cabe señalar la postura de ALBERTI ROVIRA (1993: 120) que no se detiene sobre aquel mismo aspecto que ha acaparado la atención de buena parte de la doctrina hasta aquí descrita –el adjetivo “propios”- sino que apunta su análisis sobre otra expresión del Art. 145.2 CE –“gestión y prestación de servicios”- para afirmar la necesidad de “emplear un criterio de carácter material, porque es éste el que prevé la Constitución.”

Según el autor, investigar qué tipo de competencia (si exclusiva, compartida, concurrente, etc.) atañe a la materia objeto de un pacto entre Comunidades Autónomas, no es decisivo para encontrar un criterio útil para separar la categoría de los convenios de la de los acuerdos de cooperación, pues hay que considerar como sentado, que una Comunidad Autónoma que firma un pacto con otra, lo hace porque puede y en el respecto de su patrimonio de competencias.

El criterio material capaz de separar los dos instrumentos de cooperación horizontal previstos por el Art. 145.2 CE es, para ALBERTI ROVIRA, la materia concreta que forma parte del pacto y, más concretamente, afirma que los convenios de colaboración son aquellos cuyo contenido destaca por su carácter ejecutivo o administrativo. Desde este punto de vista, el mismo autor llega fácilmente a una conclusión: toda materia de competencia autonómica es susceptible de constituir objeto de un convenio. Por lo tanto, ¿Qué materias quedarían reservadas para los acuerdos de cooperación? Fundamentalmente pactos sobre actuaciones legislativas, o sobre conductas y acciones políticas.

Analizando rápidamente dichas posturas doctrinales, cabe formular algunas reflexiones.

La tesis de CANO BUENO y de RIVERO YRSEN es, con probabilidad, excesivamente reductiva, pues como se ha señalado, no es posible considerar que todas las materias objeto de un convenio, formen necesariamente parte del conjunto de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas que intervienen en el convenio mismo. El propio TAJADURA TEJADA lo ha puesto en evidencia señalando los casos de dos Comunidades Autónomas como la del País Vasco y de Navarra.

Por otra parte, considerar que la distinción entre convenios y acuerdos se juega fundamentalmente en los Estatutos Autonómicos, por una supuesta, implícita remisión que a ellos realiza la Constitución, parece excesivo y no encuentra amparo en la letra del Art. 145.2 CE. Desde esta perspectiva, el mismo ALBERTI ROVIRA (1993: 117) ha recordado que el atribuir a normas particulares –los Estatutos de Autonomía- la facultad de determinar los efectos que debe surtir un acto de control estatal es no sólo “técnicamente incorrecta” sino que además “provoca una diversidad del régimen de la comunicación, que conlleva a su vez una distinta intervención de las Cortes en esta materia”.

Además de esto, de realizarse dicha implícita remisión, los acuerdos de cooperación, probablemente, dejarían encontrar espacio en los Estatutos Autonómicos. En efecto –cabe recordarlo- dichos pactos son, por voluntad manifiesta del Art. 145.2 CE, los únicos instrumentos de cooperación horizontal condicionados a una autorización previa de las Cortes Generales y, desde este punto de vista, instrumentos menos ágiles y más lentos que los mismos convenios de colaboración, sería fácil imaginar. Así, si los Estatutos pudieran definir, ellos mismos, qué es susceptible de formar parte de un convenio y qué de constituir objeto de un acuerdo, sería elemental imaginar vinculada a convenio toda materia susceptible de ser objeto de cooperación interautonómica, más allá de las diferencias lexicales que dibuja la letra del mismo Art. 145 CE.

Seguramente sugestiva es la tesis de SANTOLAYA MACHETTI que, sin embargo, se presta, en opinión de quien escribe, a algunas consideraciones de tipo crítico. En primer lugar, dicha reconstrucción dogmática limita el empleo de los acuerdos de cooperación a casos realmente puntuales e incluso remotos

(un pacto entre Comunidades Autónomas que verse sobre materias fruto de una competencia delegada) hasta el punto de hacer de dicho instrumento pacticio una mera hipótesis doctrinal, inoperativa en la realidad concreta; en segundo y último lugar, dicha reconstrucción parece exigir demasiado de la escueta letra de la última parte del segundo párrafo del Art. 145 CE (“en los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”).

Igualmente interesante es la tesis de ALBERTI ROVIRA, que además destaca por conseguir fotografiar la realidad concreta, interpretándola a la luz del texto constitucional, sin por ello forzarlo.

En efecto, este autor reconoce el relativo éxito de los convenios respecto a los acuerdos de cooperación, justificando dicha circunstancia en razón del distinto carácter de sus contenidos y de su consecuente distinta exigibilidad en sede judicial. Así, mientras los compromisos contraídos por medio de convenio constituyen, en opinión de dicho autor, verdaderas obligaciones jurídicas cuyo cumplimiento podría ser reivindicado en juicio, los acuerdos de cooperación no serían más que meros “pactos entre caballeros” por constituir simples promesas relativas a actuaciones legislativas o conductas políticas.

Sin embargo, en opinión de quien escribe, dicha reconstrucción deja irresueltas algunas preguntas elementales. En primer lugar, esta teoría parece invertir el orden lógico propuesto por el texto constitucional donde, por un lado, la materia referida a los convenios se refiere a unos supuestos delimitados (la gestión y prestación de servicios propios) y por otro, la materia que atañe a los acuerdos tiene carácter residual. En efecto, en palabras de ALBERTI ROVIRA parece ser que “los demás supuestos” de los que habla el Art. 145.2 CE serían fundamentalmente pactos de naturaleza política, mientras que los convenios abrazarían todo lo que presenta un carácter ejecutivo o administrativo y que recae en el patrimonio de competencias de la Comunidad Autónoma. Sin duda una pequeña paradoja.

Además, cabría preguntarse ¿por qué la Constitución de 1978 exigiría tan intenso control por parte de las Cortes Generales sobre los acuerdos de

cooperación, algo que no deja de ser una mera promesa de carácter político – “un pacto entre caballeros-, falto de toda exigibilidad judicial como la misma doctrina se preocupa de recordar?

De ser los acuerdos de cooperación sencillamente unos pactos relativos a conductas políticas o actuaciones legislativas, ¿sería legítimo, desde el punto de vista constitucional, admitir que al Parlamento nacional compete llevar a cabo una función enjuiciadora de la voluntad política de órganos autonómicos que gozan de su correspondiente legitimación democrática?

La respuesta a este dilema, parece ser una nueva pregunta: o no tienen sentido los acuerdos de cooperación así descritos por la Constitución de 1978 e interpretados por ALBERTI ROVIRA, o lo que no tiene sentido es el control previsto por el Art. 145.2 CE como viene consagrado en los reglamentos del Congreso de los Diputados y, sobre todo, del Senado.

En definitiva, la reconstrucción de ALBERTI ROVIRA, como se ha señalado, tiene el mérito de explicar las razones del fracaso de hecho de los acuerdos de cooperación, unos instrumentos de cooperación horizontal a los que las Comunidades Autónomas raramente han mirado con atención e interés.

#### **6. La disciplina autonómica en materia de cooperación horizontal: elaboración y eficacia jurídica de convenios y acuerdos de cooperación.**

Si bien la conceptualización dogmática de los instrumentos de cooperación horizontal previstos por el Art. 145.2 CE sigue constituyendo unos de los focos de atención más relevantes para la doctrina que se ha ocupado de estos temas, también es cierto que otros elementos acaparan el interés de aquéllos que se acercan al estudio de los convenios y acuerdos de cooperación en el panorama jurídico español.

La referencia es, sin duda, a los mecanismos a través de los que se desarrollan los instrumentos de cooperación previstos por el Art. 145.2 CE, es decir, a aquellos momentos que preceden la vigencia efectiva de los pactos y que sirven para su concreta adopción: la fase inicial, de negociación, la fase

intermedia, de elaboración, y la fase final de aprobación y adopción del convenio o acuerdo.

Cómo es sabido, la escueta letra del segundo apartado del Art. 145 CE no aclara ninguno de los aspectos relativos dichos momentos, por lo tanto, es posible pensar que la Constitución de 1978 realice una amplia –y en parte, implícita- remisión de esta materia a las Comunidades Autónomas para que éstas puedan libremente regularla.

Los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica representan, por lo tanto, el terreno sobre el que llevar a cabo el estudio de los mecanismos de preparación de los convenios y acuerdos de cooperación, un terreno que, como es obvio, destaca por poseer rasgos heterogéneos y distintos.

En efecto, el procedimiento de adopción de los instrumentos de cooperación horizontal se caracteriza por la ausencia de un criterio único y, por lo tanto, por las diversas disciplinas que rigen los aspectos fundamentales de las fases de elaboración de dichos instrumentos.

Aclarado que, en razón del silencio de la Constitución, no existe un “procedimiento único”, sino una pluralidad heterogénea de procedimientos distintos, es ahora importante plantear una serie de interrogantes que, concerniendo a los elementos subjetivos y formales de dichas disciplinas, permiten definir los contornos de la fase de elaboración de convenios y acuerdos de cooperación.

Cabe, entonces, preguntarse: ¿Dónde se hallan las distintas disciplinas relativas a los procedimientos de adopción de los instrumentos de cooperación interautonómica? ¿Qué sujetos intervienen en dichos procedimientos? ¿Cómo se desarrollan dichos procedimientos?

Contestar al primero de estos interrogantes es relativamente sencillo.

Si se excluye la Constitución de 1978 que, como es sabido, engloba en el Art. 145.2 la disciplina sobre cooperación horizontal, y tras un simple análisis de los Estatutos de Autonomía, resulta evidente que ninguno de estos textos contiene

una regulación realmente detallada de las primeras etapas de elaboración de los convenios o pactos de cooperación<sup>12</sup>.

En efecto, aunque los Estatutos aclaren algún elemento relevante para la elaboración de los pactos interautonómicos (como, por ejemplo, los sujetos institucionales llamados a aprobarlos o los plazos de entrada en vigor), las normas que efectivamente disciplinan los mecanismos de aprobación de los convenios y acuerdos se hallan contenidas en otras sedes, es decir en las leyes autonómicas sobre Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> A título de ejemplo, es posible considerar el Estatuto cántabro, cuyo Art. 31.2 precisa que “estos acuerdos [los convenios] deberán ser aprobados por el Parlamento 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.”

<sup>13</sup> La legislación autonómica sobre esta materia es la siguiente: Andalucía: Arts. 9 y 10 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía; Aragón: Art. 16.19 del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón; Asturias: Arts. 11.2 y 12 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias; Cantabria: Art. 18.m de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Castilla-La Mancha: Art. 9.2.d del Estatuto de Autonomía y Art. 205 del Reglamento parlamentario de 1 de diciembre de 1997; Castilla y León: Art. 16.h de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; Cataluña: Art. 71.l de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlament, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalitat; Comunidad de Madrid: Arts. 7.b y 21.j de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid, y, además, Art. 179.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997; Comunidad Valenciana: Art. 21.e de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano (así como modificado por la Ley 6/1995 de 3 de abril, de modificación de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 9, 16.k), 21.e), 21.f), 22.b), 22.c), 22.d), 23.a), 24, 50, 51.2, 51.3, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 64, de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, modificada por las Leyes 6/1987, de 23 de septiembre, y 8/1990, de 27 de diciembre); Extremadura: Art. 23.i de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Galicia: Art. 4.8 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su presidencia; Islas Baleares: Art. 19.11 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears, Art. 19.c de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consell Consultiu de las Illes Balears y también Art. 11.c y Arts. 80, 81 y 83 de la Ley 3/2003 de 26 de marzo, de régimen jurídico de la administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Islas Canarias: Art. 20.f de la Ley 1/1983, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; La Rioja: Art. 23.g de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros; Navarra: Art. 91 de la Ley foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; País Vasco: Art. 18.e y f de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno; Región de Murcia: Art. 22.6 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Ni tan siquiera el segundo de los interrogantes que vierte sobre la identidad de los sujetos llamados a intervenir en los procesos de formación del contenido pacticio, plantea –en línea de principio- excesivos problemas.

En primer lugar, cabe recordar que el consentimiento para la firma de un pacto interautonómico nace, dentro de una Comunidad Autónoma, como resultado del encuentro de voluntades distintas, formuladas en maneras diversas, por órganos diferentes.

En efecto, un análisis de la legislación estatutaria pone inmediatamente en evidencia una circunstancia fundamental: aunque sea cierto que la función de iniciativa, de negociación y de aprobación de los pactos interautonómicos, recae en el cupo de prerrogativas de los Ejecutivos autonómicos, no es por ello posible afirmar que los Parlamentos regionales no intervienen en ninguna de estas fases.

Así, la participación de órganos autonómicos de naturaleza distinta, como los órganos ejecutivos (Consejos de gobierno) y legislativos (Parlamentos), constituye una premisa obligada para la firma de todo pacto interautonómico.

Sin embargo, siendo necesaria, esta respuesta no parece ser suficiente.

De hecho, la pregunta relativa a la identidad de los entes que participan en la formación de la voluntad convencional, acarrea consigo una duda ulterior como es la que atañe al peso concreto que, dentro de los distintos procesos de formación del consentimiento, juega cada uno de estos sujetos institucionales.

Resulta evidente que este segundo aspecto a contestar constituye un problema sin duda más complejo, en razón de la heterogeneidad de situaciones jurídicas que caracteriza a las distintas disciplinas estatutarias.

En este sentido, no es posible afirmar que en todo contexto autonómico el Parlamento adquiere siempre la misma función o el mismo protagonismo, pues en concreto, el contenido de los Estatutos de Autonomía e incluso de la legislación autonómica delata una realidad variopinta y heterogénea.



Viene por lo tanto en consideración una serie de tipos de intervención parlamentaria que, sin embargo, es posible esquematizar sintéticamente en: información o comunicación; ratificación; autorización previa; aprobación simple y aprobación condicionada; y en otros modelos híbridos.

Tratar de cada uno de estos mecanismos, significa tratar de los procedimientos de elaboración de la voluntad convencional y, por lo tanto, significa dar respuesta al tercer interrogante planteado al comienzo de este párrafo.

De información o comunicación hablan los Estatutos de Aragón (Art. 91.2), de Cataluña (Art. 178.3) y de Extremadura (Art. 65.3), todos ellos de formas distintas. De hecho, mientras el Estatuto aragonés concede al Gobierno la posibilidad de informar a posteriori y en un plazo de un mes al Parlamento de la firma de un convenio, el Estatuto catalán prevé lo mismo sólo en aquellos casos en los que los convenios o acuerdos firmados no afecten a las facultades legislativas del Parlamento. Sin embargo, el Estatuto extremeño regula la condición de la comunicación, dándole carácter previo, sólo refiriéndose a los convenios para establecer que éstos “serán comunicados a la Asamblea de Extremadura para el mero examen de una posible colisión con sus competencias estatutarias”.

La figura de la “ratificación” aparece nuevamente en el Estatuto aragonés (Art. 41.g) sólo en lo concerniente a los acuerdos de cooperación y en el Estatuto de la Comunidad de Madrid, tanto en lo que atañe a los convenios (Art. 14.3.j) como en lo que atañe a los acuerdos de cooperación (Art. 14.3.k).

Asimismo, el modelo de “autorización” se encuentra en las Cartas Autonómicas de Asturias (Art. 24.7, tanto para convenios como para acuerdos), de Extremadura (Art. 16.2.k, para los acuerdos y Art. 65.3, para los convenios, por el que, tras la comunicación, “si en el plazo de un mes la Asamblea reclamara la necesidad de su autorización mediante votación plenaria por mayoría absoluta, se aplicará el procedimiento de resolución de conflictos entre las instituciones por parte del Consejo Consultivo), de Navarra (Art. 26.b, para los convenios). Mención aparte merecen los Arts. 14.4 y 19.// del Estatuto de La

Rioja, pues contemplan, al mismo tiempo, las figuras de la “aprobación”, de la “autorización” y de la “supervisión de la ejecución”.

Por último, el modelo de “aprobación”, incluyendo también el de “aprobación condicionada”, constituye el tipo más difuso. De hecho se encuentra en los Estatutos de Cantabria (Art. 9.4, para los convenios y Art. 31 para los acuerdos), de Castilla La Mancha (Art. 9.2, para los convenios), de Castilla y León (Art. 60.2, para los convenios), de Cataluña (el Art. 178.3, ya mencionado, establece como condición la aprobación previa del Parlamento en aquellos casos de convenios o acuerdos que afecten a las facultades legislativas), de la Comunidad Valenciana (Arts. 59.1 y 59.2, para los convenios y los acuerdos), de las Islas Canarias (Art. 39.1, para los convenios). Al igual que el Estatuto de la Rioja (que, como se ha señalado, también prevé la figura de la autorización en sus Arts. 14.4 y 19.11), el Estatuto de la Región de Murcia no sólo atribuye a la Asamblea Regional la competencia de autorizar la prestación del consentimiento para la celebración de convenios o acuerdos de cooperación, sino también la de supervisar su ejecución (Art. 27.3).

Sin embargo, los Estatutos del País Vasco y de Galicia tacen sobre los modelos de participación de los respectivos Parlamentos en los mecanismos de aprobación de los instrumentos de cooperación horizontal.

En efecto, la regulación de estos aspectos se encuentra en la legislación autonómica, de modo que, en lo que atañe a Galicia, el Art. 4.8 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su presidencia establece que corresponderá a la Xunta “aprobar y remitir al Parlamento los proyectos de convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas para la ratificación o aprobación, en su caso”; mientras que es lo que concierne al País Vasco el Art. 18.e e la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno dispone que corresponde al Gobierno autorizar y, en su caso, aprobar convenios con otras Comunidades Autónomas y que dichos convenios deben ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte días puede oponerse a los mismos. Asimismo, la letra f del mismo Art. 18 establece que compete al Gobierno “establecer acuerdos de

cooperación con otras Comunidades Autónomas, los cuales deberán ser ratificados por el Parlamento Vasco”.

Dos casos aparte son los de las Islas Baleares y de Andalucía.

En lo que concierne a las primeras, el Estatuto balear no especifica nada sobre la participación del Parlamento en la formación de la voluntad convencional. Lo mismo puede decirse para la legislación autonómica en cuyo contexto destaca sobre todo la Ley 3/2003 de 26 de marzo, de régimen jurídico de la administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, normas que ponen en evidencia el protagonismo del Presidente del Consejo de Gobierno (Art. 80) y del Consejo de Gobierno mismo (Art. 81)<sup>14</sup>, salvo establecerse de forma explícita un régimen de publicidad para los convenios y acuerdos firmados, a través de un registro público “como instrumento de publicidad, transparencia y control” (Art. 83).

Sin embargo, el régimen previsto por el Estatuto andaluz destaca por no reproducir ninguno de los esquemas hasta aquí descritos. En efecto, el Art. 226 del Texto fundamental de la Comunidad Autónoma de Andalucía no enfoca la cuestión de la formación de la voluntad convencional desde la perspectiva del poder ejecutivo, sino desde el punto de vista del Parlamento autonómico que adquiere particular protagonismo. Así, el Art. 226.1 arranca dejando claro que “En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas” para concluir estableciendo que “en todo caso, el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado.” Por otra parte, el segundo apartado del mismo Art. 226 hace recaer sobre el mismo órgano legislativo autonómico el deber de comunicar a las Cortes Generales la celebración, en su caso, de los convenios de colaboración; y sobre todo, el tercer apartado de este mismo artículo dispone una condición

---

<sup>14</sup> Más concretamente, los Art. 80 y 81 de la Ley 3/2003 de 26 de marzo, de régimen jurídico de la administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears establecen que corresponde al presidente de la comunidad autónoma la firma de los convenios de colaboración y de los acuerdos de cooperación con el Estado y las comunidades autónomas, en otros supuestos, la firma de los convenios corresponde al consejero competente por razón de la materia que constituya su objeto, o en su caso, al que designe el Consejo de Gobierno, sin perjuicio que el presidente asuma dicha atribución cuando así lo considere oportuno. Por otra parte, corresponde al Consejo de Gobierno autorizar los convenios y acuerdos de cooperación horizontal con independencia de cuál sea su cuantía.

que no se halla en ningún otro Estatuto de Autonomía, al establecer el deber del Parlamento autonómico de “solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas”, concluyendo por decretar que “compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos”.

Como se ha señalado, los modelos de participación de las asambleas legislativas autonómicas en la formación del consentimiento para la firma de los instrumentos de cooperación interautonómica constituyen un universo multiforme con características propias y, sobre todo, con consecuencias jurídicas distintas y relevantes. Cabe, por lo tanto, acotar cada una de las tipologías de intervención hasta aquí enumeradas, para poder comprender el alcance de cada una.

Los modelos que hacen referencia a la “información o comunicación” adoptan esta condición por razones que parecen evidentes: se trata de permitir al Parlamento el ejercicio de sus funciones de control sobre un particular ámbito de actuación del Ejecutivo. Por ello, el deber del Gobierno de comunicar la intención de concluir –o de haber concluido- un pacto interautonómico se acompaña con un plazo de tiempo de obligatorio cumplimiento (generalmente, un mes) para que el Parlamento pueda, si lo estima oportuno, aprobar tácitamente el pacto o censurarlo, procediéndose en esta segunda hipótesis a la eventual enmienda del texto y a su posible ratificación o aprobación.

Al igual que algunas tipologías de “comunicación” que, como se ha señalado, se prevén sólo una vez concluido el pacto interautonómico (véase, por ejemplo, el caso de Aragón y del Art. 91.2 de su Estatuto), también la ratificación tiene lugar en una fase avanzada del proceso de elaboración del instrumento de cooperación horizontal. En efecto, como señala CALAFELL FERRA (2006: 210), la ratificación atañe a la formación interna de la voluntad convencional y no a su expresión *ad extra*, de modo que constituye un dispositivo a través del que el Parlamento confirma la efectiva vigencia en la CA de un convenio o acuerdo de cooperación.

Por último, radicalmente contrapuestas resultan las tipologías de “autorización” y de “aprobación”. En efecto, mientras este último concepto presupone la posibilidad del Parlamento autonómico de aportar modificaciones al texto convencional a través de enmiendas, pues se supone todavía en fase de elaboración de “autorización”, el modelo de la autorización no permite al órgano legislativo autonómico el ejercicio de dicha facultad, de modo que el Parlamento podrá exclusivamente pronunciarse, en positivo o en negativo, sobre la oportunidad política intrínseca a la suscripción del pacto.

La participación de los Parlamentos autonómicos en la formación de la voluntad convencional constituye un importante foco de atención para la doctrina, sobre todo para aquella parte de la misma que ve en dicha participación una de las causas preeminentes del fracaso de hecho del Art. 145.2 CE.

Así, por ejemplo, CALAFELL FERRA CALAFELL FERRA (2006: 225), se detiene sobre el análisis de otros ordenamientos constitucionales – más orientados hacia el federalismo- como el alemán o el estadounidense poniendo en evidencia una tendencia completamente contraria en estos contextos políticos, donde de hecho se registra un verdadero déficit de control parlamentario.

En este sentido, el autor destaca la falta de flexibilidad del modelo español que mal se combinaría con la necesidad de una mayor agilidad, propia de las técnicas de colaboración. Abundando en esta dirección, el autor denuncia “un desproporcionado protagonismo parlamentario” que mermaría la característica y necesaria fluidez de la cooperación tanto vertical como horizontal.

En realidad, quizás sería más fácil compartir la opinión de ALBERTI ROVIRA (1993: 123) aunque tampoco esté exenta de críticas. En efecto, el autor catalán defiende que la intervención de los Parlamentos autonómicos debería requerirse sólo en particulares condiciones, es decir en “aquellos casos en los que el convenio o acuerdo afectara los poderes parlamentarios, bien por requerir su ejecución o cumplimiento medidas legislativas o bien, especialmente, por afectar a sus potestades presupuestarias”, dejando libres a los Gobiernos de concluir cuántos pactos interautonómicos estimen oportunos

en todos los demás supuestos, salvando las genéricas prerrogativas del control parlamentario sobre la actividad del Ejecutivo.

Sin embargo, ambos autores no consiguen explicar el porqué de una circunstancia sin duda singular: si –como se ha señalado y puesto en evidencia en estas páginas-, son los mismos Estatutos y la misma legislación autonómica que, en pleno ejercicio del principio de autonomía, se encargan de establecer las condiciones, los requisitos y los supuestos de la intervención parlamentaria en la formación de la voluntad convencional ¿cómo se concilia, por un lado, el interés de cooperar de una forma ágil y rápida con otras Comunidades Autónomas con la implementación de mecanismos lentos y complicados como son los que presuponen la intervención de los órganos legislativos autonómicos?

Probablemente, la respuesta más sencilla es también la menos equivocada. El protagonismo –o, mejor dicho, coprotagonismo- de los Parlamentos autonómicos se debe al respeto del principio de representación y legitimación democrática en aquellas decisiones más trascendentes que atañen al futuro de la Comunidad Autónoma. El hecho de que las normas supremas que rigen el funcionamiento de las instituciones autonómicas exijan, en mayor o menor medida, la participación del órgano de representación del conjunto democrático y social en la formación de la voluntad convencional, no deja de confortar esta opinión.

Por último, aunque brevemente, cabe detenerse en otro aspecto polémico que concierne a los convenios y acuerdos de cooperación, es decir, su eficacia jurídica. Más concretamente, es importante referirse a la cuestión relativa a la posibilidad de considerar a los convenios o acuerdos de cooperación como vehículos de producción normativa.

El tema –merece la pena recordarlo- es particularmente controvertido, pues se enfrentan sobre este terreno dos doctrinas, una mayoritaria contraria al reconocimiento del carácter normativo de los pactos interautonómicos, y otra minoritaria, favorable a esta posibilidad.

Así, entre aquellos que defienden la imposibilidad de reconocer que de los pactos interautonómicos puedan surgir normas jurídicamente vinculantes, encontramos autores como SANTOLAYA MACHETTI (1984: 448), AJA FERNANDEZ (1985: 436) o PINIELLA SORLI (1994: 232).

Los argumentos que, desde las perspectivas de esta doctrina, impiden pensar en los pactos de cooperación horizontal como fuentes normativas son diversos.

En primer lugar, se toma en consideración la naturaleza de los pactos de colaboración interautonómica para recordar que su principal característica es la de expresar un compromiso adquirido entre las partes firmantes al que dar ejecución a través de los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de las partes...nada más que esto. Por ello, pensar en dichos pactos como fuentes normativas implica una deformación de su verdadera naturaleza.

Abundando en ello, cabe recordar que el acto de creación normativa constituye siempre un acto unilateral, una potestad que corresponde, de forma individual, al sujeto legitimado para ello por el ordenamiento jurídico

Además de esto, el reconocimiento de la capacidad de los pactos interautonómicos de crear normas implica un reconocimiento paralelo de la existencia de un tercer nivel normativo (interautonómico) interpuesto entre la esfera estatal y la esfera autonómica, algo que el reparto de competencias descrito por la Constitución de 1978 no admite ni contempla como posible. En este mismo sentido, para superar este escollo y finalmente legitimar la tesis relativa a la normatividad de acuerdos y convenios se debería, con carácter previo, aprobar una norma sobre la producción normativa capaz de dar cabida a dicho tercer nivel competencial.

Sin embargo, a favor de la normatividad de los instrumentos de cooperación horizontal, se encuentra RUIZ ROBLEDO (1991: 73-8), por el que es incomprensible que los acuerdos y convenios entre Comunidades Autónomas, considerados como una importante herramienta prevista por el dictado constitucional, no pueda producir efecto jurídico alguno y se resuelvan en meros instrumentos aptos para determinar consecuencias meramente políticas.

Desde este punto de vista, el autor defiende el valor normativo de los pactos interterritoriales criticando una lectura excesivamente formal del principio de indisponibilidad competencial. Así, según este estudioso, aunque dicho principio niegue tajantemente la posibilidad de que una Comunidad Autónoma transfiera la titularidad de una competencia a otra Comunidad, lo que dicho dogma no niega es el ejercicio conjunto de la misma por parte de ambas entidades.

De este modo, a través de la estipulación de un convenio es posible pensar en la consecuente creación de Derecho positivo, como consecuencia del ejercicio simultáneo de una misma competencia.

Asimismo, el autor recurre a la STC 44/1986, de 17 de abril, para defender el carácter normativo de los convenios y acuerdos de cooperación, recordando cómo el mismo Tribunal Constitucional sostiene que dicho carácter constituye el rasgo que distingue los pactos interautonómicos previstos por el Art. 145.2 CE, de las simples declaraciones de intenciones o propósitos sin ningún valor vinculante.

Por último, cabe recordar la particular postura de MENENDEZ REXACH (1982: 108 y ss.), por la que los convenios siempre tienen carácter normativo cuando el mismo pacto “establece un régimen jurídico especial para la materia objeto del convenio y/o crea una Entidad gestora a la que se asignan determinadas funciones y se sujeta a un régimen jurídico distinto del general” mientras que no tendrá dicho valor normativo en aquellos casos en que el contenido de los pactos mismos sea “puramente negocial” o se limite “a coordinar la actuación de las respectivas Comunidades en la materia de que se trate sin alterar el marco jurídico objetivo en que dicha actuación ha de desarrollarse”.

Sin ánimo de restar importancia a esta interesantísima contraposición doctrinal, en opinión de quien escribe, la cuestión relativa a la normatividad de los convenios o acuerdos de cooperación puede encontrar una fácil solución si se admite que, a consecuencia de la firma de un convenio, se producen una serie de efectos (políticos y/o normativos) que no es posible catalogar a priori. Así, si las entidades que se adhieren a un pacto interautonómico entienden necesario



adoptar instrumentos jurídicos para su desarrollo e idóneos para crear nuevo Derecho, será evidentemente posible defender el carácter normativo de aquel mismo pacto. Si en caso contrario, el contenido de un acuerdo interautonómico se reduce a la expresión de una mera intención programática cuyo efectivo cumplimiento se remite a la buena voluntad de las partes, los efectos producidos serán ineludiblemente de tipo político.

## **7. El alcance del control actuado por las Cortes Generales sobre los convenios y los acuerdos de cooperación.**

Como hemos señalado al principio de este trabajo, parte de la doctrina critica el Art. 145.2 CE por preferir la imprecisión a la claridad.

Esta acusación cobra un sentido particular si el estudio de esta norma se concentra en un aspecto concreto de la cooperación horizontal: el que concierne al papel de las Cortes Generales en las fases inmediatamente sucesivas a la aprobación de un convenio de colaboración e inmediatamente precedentes a la adopción de un acuerdo de cooperación.

Tal vez, una de las características esenciales de la disciplina establecida sobre esta materia por la Constitución de 1978 es una “aparente asimetría”.

En efecto, no sólo es posible hablar de asimetría respecto a la distinta regulación que el Art. 145.2 CE prevé para los acuerdos de cooperación y para los convenios de colaboración, sino también respecto a la distinta regulación que los Estatutos autonómicos reservan a la participación de las Cortes y, por último, respecto también a las funciones –o, mejor dicho, a la distinta asunción de funciones- del Senado y del Congreso de los Diputados en las fases citadas con anterioridad.

Esta aparente –y persistente- asimetría caracterizaría, por lo tanto, tres ámbitos legislativos distintos, es decir, la disciplina constitucional, pero también la regulación estatutaria y, finalmente, los reglamentos parlamentarios.

Empezando por el análisis del primero de estos tres contextos distintos, es interesante ver cómo el Art. 145.2 CE establece un régimen peculiar para cada uno de los modelos previstos de cooperación horizontal.

En efecto, mientras para los convenios de colaboración la letra de esta norma dispone que “los Estatutos podrán prever [...] el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”; en materia de acuerdos de cooperación la misma norma determina que dichos pactos “necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

A la luz de esta regulación, se tienen en consideración algunos elementos característicos propios de la disciplina constitucional: por un lado la Constitución prevé, para la correcta celebración de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas, una simple comunicación dirigida a las Cortes, cuyo carácter y efectos deben ser acotados por los Estatutos Autonómicos; por otra, instaura un régimen de autorización para los acuerdos de cooperación sin reenvío alguno a la legislación estatutaria.

Por último, la disciplina constitucional se completa con las previsiones del Art. 74.2 CE por el que “las decisiones de las Cortes Generales previstas [en el Art. 145.2 CE] se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. [...] El procedimiento se iniciará [...] por el Senado<sup>15</sup>. [...] Si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.”

Bien distinta es la situación que concierne a la legislación estatutaria, donde por efecto de la voluntad de los propios Legisladores estatuyentes, las diferencias entre acuerdos de cooperación y convenios *de facto* acaban anulándose.

En efecto, a la hora de cumplir el mandato constitucional para aclarar “el carácter y los efectos” de la comunicación concerniente la celebración de

---

<sup>15</sup> Es oportuno recordar que la Secretaría General del Senado ha adoptado como criterio, a partir de 1984, el de remitir los convenios, simultáneamente, a ambas Cámaras con el fin de lograr una mayor agilización del procedimiento.

convenios, casi<sup>16</sup> todos los Estatutos de Autonomía otorgan a las Cortes Generales la facultad de recalificar dichos convenios en acuerdos de cooperación si así lo estiman necesario, reconociendo de hecho al Parlamento, un peso determinante en la celebración de aquellos pactos interautonómicos que la letra de la Constitución quería, en un principio, sometidos a una simple comunicación.

Sin embargo, los efectos que acarrearán un mayor efecto distorsionador de la regulación que, en línea teórica, es posible deducir del Art. 145.2 CE son los que conciernen a la disciplina contenida en los reglamentos parlamentarios del Congreso de los Diputados y, sobre todo, del Senado.

El Art. 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados (a partir de ahora RCD), manteniendo un alto nivel de uniformidad y adherencia con la letra de la Constitución, describe de forma muy lineal el procedimiento que tiene lugar inmediatamente después de recibirse una comunicación relativa a la celebración de un convenio entre Comunidades Autónomas (Art. 166.1 RCD)<sup>17</sup> o relativa a la concesión o denegación de la autorización del Senado para la firma de un acuerdo de cooperación (Arts. 161.2 y .3 RCD).

Así, según establece el primer párrafo del Art. 166 RCD, una vez recibida la comunicación concerniente a un convenio de colaboración, la Mesa del

---

<sup>16</sup> Las únicas excepciones son las de Aragón (Art. 91.2), de la Comunidad Valenciana (Art. 59.1), del País Vasco (sólo en lo referente a convenios firmados con otro “territorio histórico foral”, Art. 22.2) y de Navarra (sólo en lo referente a convenios firmados con el “País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes”, Art. 70.2).

Un caso del todo singular es el de Extremadura, cuyo Estatuto de Autonomía, al Art. 65.2, establece que los “convenios deberán ser comunicados simultáneamente al Congreso de los Diputados y al Senado, para la eventual emisión de recomendaciones no vinculantes. Transcurrido el plazo de un mes desde la recepción sin constancia de recomendaciones, el convenio entrará en vigor...”. La calificación de “no vinculantes” representa, sin duda, el elemento peculiar de toda esta disciplina. Cabe preguntarse, si esta determinación sería idónea para excluir la efectiva reconversión de un convenio en acuerdo tras la resolución en este sentido de las Cortes Generales. En opinión de quien escribe, la lectura más correcta de esta norma es la que tiende a mantener el reconocimiento de dicha facultad para el Congreso y el Senado, y a remachar la evidente posibilidad para la Comunidad Autónoma de no concluir finalmente el pacto, una vez que haya tenido lugar la recalificación.

De este modo, también Extremadura recaería en el conjunto de Comunidades Autónomas que, más allá de la letra del Art. 145.2 CE, reconocen de forma explícita un amplio poder de intervención a las Cortes Generales incluso en lo que concierne a la celebración de convenios de colaboración.

<sup>17</sup> Es oportuno señalar el Art. 166.1 RCD que literalmente declara: “recibida en el Congreso la comunicación de un acuerdo entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios públicos de las mismas...”. Aunque la norma hable de “acuerdo” no cabe duda de que la disciplina atañe a los convenios de colaboración descritos por el Art. 145.2 CE. Se trata de un desacierto lexical cuya causa es de difícil comprensión, al menos, para quien escribe.

Congreso la remite a la Comisión Constitucional de la Cámara para que puedan producirse los efectos previstos en las distintas legislaciones estatutarias.

Los párrafos segundo y tercero del mismo Art. 166 RCD sin embargo, se ocupan de desarrollar la disciplina relativa a los acuerdos de cooperación. Así, cuando el Congreso recibe una comunicación por parte del Senado sobre conteniente la resolución adoptada por este último sobre un acuerdo de cooperación, la Mesa decide si reenviar dicha comunicación a la Comisión Constitucional para la emisión de un dictamen que, a continuación, pasa a ser objeto de discusión en el Pleno.

En esta fase concreta pueden presentarse dos situaciones alternativas, ambas contempladas por el Art. 161.3 RCD: o la resolución del Pleno del Congreso coincide con la del Senado, o se determina una situación de sustancial discordancia entre las conclusiones de las dos Cámaras.

En la primera de estas hipótesis, el Presidente del Congreso comunica a los Presidentes de las Comunidades afectadas el contenido de la resolución sobre la que concuerdan ambas ramas del Parlamento.

En la segunda, el Presidente del Congreso refiere la decisión de dicha Cámara al Presidente del Senado para dar ejecución a las previsiones contenidas en el artículo 74.2 CE, es decir: convocatoria de una Comisión Mixta compuesta por un igual número de Senadores y Diputados; elaboración de un texto conjunto a someter a la votación de cada una de las Cámaras; voto resolutive del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta en caso de no aprobación del texto antes citado.

Sin embargo, la ordenación que de esta misma materia hace el Reglamento del Senado (a partir de ahora, RS) parece alejarse de manera radical de la voluntad y de letra del Art. 145.2 CE. En concreto, en lo concerniente a los convenios de colaboración, el Art. 137 RS dibuja un panorama en el que esta Cámara asume un protagonismo integral y absoluto en las labores de control de dichos instrumentos de cooperación horizontal que –cabe recordarlo- la Constitución de 1978 quería sometidos a un simple régimen de comunicación.

Así, el Art. 137.2 RS avoca a sí mismo –y atribuye además al Congreso de los Diputados- la facultad de condicionar el perfeccionamiento de un convenio a una autorización de las Cortes Generales, recalificando de hecho este tipo concreto de pactos interautonómicos en la categoría de los acuerdos de cooperación. En este sentido, la norma establece que “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”. Las propuestas formuladas, a continuación, se trasladan a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que, en un plazo de cinco días, eleva al Pleno de la Cámara dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no de autorización de las Cortes Generales (Art. 137.3 RS).

El Art. 139 RS completa este procedimiento estableciendo la posibilidad para las Comunidades Autónomas de remitir “cuantos antecedentes, datos y alegaciones estimen pertinentes” y además de designar un representante de sus intereses que podrá incluso ser un miembro del Senado.

Sin embargo, en lo que atañe a los acuerdos de cooperación, el Art. 138.1 RS establece que los trámites para la autorización de estos pactos debe seguir el procedimiento legislativo ordinario. No obstante, los apartados siguientes dibujan algunas peculiaridades propias de este mecanismo de control. En este sentido, el Art. 138.2 RS declara que la Comisión General de las Comunidades Autónomas tiene el deber de elevar al Pleno “dictamen en el que se proponga de forma razonada la concesión de la autorización [...], la denegación de la misma o el otorgamiento de la autorización con los condicionamientos que se estimen pertinentes”. A partir de este momento, el asunto recae en manos del Congreso que pasa a pronunciarse sobre el mismo.

Por último, para los casos en los que se configuren divergencias entre las resoluciones de ambas Cámaras, el Art. 138.3 RS remite la solución de las mismas al mecanismo previsto por el Art. 74.2 CE, precedentemente señalado.

Siendo ésta la disciplina descrita por la legislación constitucional, estatutaria y por los reglamentos de las Cámaras sobre el control que las Cortes Generales llevan a cabo sobre los instrumentos de cooperación horizontal, cabe ahora reflexionar sobre aspectos determinados de esta misma materia y, por lo tanto, formular algunas preguntas concretas, por ejemplo, sobre la naturaleza de la autorización prevista para los acuerdos de cooperación; sobre las características del poder de recalificación y el exceso de protagonismo del Senado; sobre el porqué de una legislación estatutaria que desvirtúa las diferencias previstas por el dictado constitucional para los dos modelos de pactos interautonómicos; y, sobre todo, sobre el sentido de un control parlamentario sobre la cooperación horizontal.

Es particularmente oportuno empezar contestando al último de estos interrogantes, y para ello es necesario formular una premisa sobre la base de la única sentencia del Tribunal Constitucional –la STC 44/1986, de 17 de abril– que, hasta ahora, ha tratado de forma explícita la materia relativa a la cooperación horizontal.

En dicha resolución judicial –concretamente, en el fundamento jurídico nº 2- el supremo intérprete de la Constitución de 1978 recuerda que el sentido último del Art. 145.2 CE no es el de reconocer un derecho determinado a las Comunidades Autónomas, una facultad ajena, en principio, a su naturaleza; sino el de habilitar un poder de intervención del Estado –más concretamente, de las Cortes Generales- sobre los instrumentos de cooperación horizontal, modulando en función de los distintos tipos de pactos interautonómicos el posible alcance de dicho control. En efecto, la facultad de cooperar constituye, como se ha señalado al principio de este estudio, un elemento connatural a un determinado tipo de repartición territorial del poder.

La necesidad de un control parlamentario sobre la cooperación horizontal –algo relativamente común si se mira a la experiencia constitucional de otros países desde la perspectiva del Derecho Comparado<sup>18</sup>- se afirma en España en razón

---

<sup>18</sup> ALBERTI ROVIRA (1993: 124) cita los casos de EEUU, donde el Art. 1, sección 10, apartado 3 de la Constitución establece que todo *agreement or compact* debe ser aprobado por el Congreso, señalando como la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el caso Virginia vs. Tennessee -148 US 503 (1893) ha reservado dicha condición sólo para aquellos casos en que los convenios tocan un asunto suprarregional o

de un supuesto “principio de cautela” dirigido a evitar que, a través de la afirmación de relaciones convencionales entre Comunidades Autónomas, pudiera mermarse el preeminente dogma de la unidad nacional y el de la solidaridad entre territorios del Estado. En otras palabras, en razón de aquel sentimiento de desconfianza que, en otras partes de este trabajo, ha sido descrito como el principio interpretativo principal de la regulación constitucional de la cooperación horizontal en España.

Desde estas perspectivas, se perfila una realidad veladamente contradictoria, una realidad en la que por un lado se reconoce la facultad de cooperar de las Comunidades Autónomas sin ninguna necesidad de afirmarla explícitamente, pues constituye un elemento connatural a la propia esencia del Estado centralizado; por otra parte, se mira con sospecha a dicho carácter del modelo territorial descrito por la Constitución de 1978 y se acuña, por ello, un sistema de control como el establecido por el Art. 145.2 CE.

Sin embargo, la técnica adoptada por esta norma orientada a atribuir a diecisiete Estatutos Autonómicos distintos la posibilidad de calificar, como principio y en modo diverso, el carácter y los efectos de la comunicación relativa a la firma de un convenio, no parece la más acertada sino, tendencialmente, la más idónea para dejar insatisfechas las más elementales exigencias de seguridad jurídica.

Ello ha contribuido a determinar una situación paradójica, como es la que resulta de la legislación estatutaria donde, como se ha señalado, se acaba deformando el patrón inicialmente descrito por el dictado constitucional, caracterizado por la presencia de dos modelos de pactos sustancialmente distintos, por lo menos, en lo que concierne al tipo de control parlamentario previsto.

Así, los Estatutos han anulado las diferencias entre convenios y acuerdos de cooperación atribuyendo a las Cortes Generales, como SANCHEZ NAVARRO

---

tienen repercusiones en una competencia federal o pueden afectar al equilibrio político entre Unión y Estados federados. Asimismo, el autor hace referencia a los casos de las Constituciones Suiza (Art. 7.2) y Austríaca (Art. 15.a.2) en los que el régimen de control de los convenios consiste en una simple comunicación posterior a la firma del pacto; o al caso de Alemania en el que no están previstos controles federales.

(1999: 104) defiende “unas posibilidades de intervención muy superiores a las constitucionalmente previstas, hasta el punto de que pueden discutir, y rectificar, la calificación dada por las Comunidades Autónomas firmantes del convenio.”

Pero, ¿cuál es la naturaleza de dicho poder de recalificación, y cuáles son sus extremos?

En primer lugar, cabe recordar que el mismo concepto de “recalificación” presupone el desarrollo previo de una labor de clasificación llevada a cabo por las mismas Comunidades Autónomas firmantes. ¿Cuál es el valor o la importancia de dicha calificación previa? La respuesta a esta pregunta, no es unívoca. Para autores como GARCÍA GONZALEZ (2006: 123), la solución se encontraría en los Estatutos y más concretamente, en la generosa facultad que los mismos otorgan a las Cortes Generales de remodelar la calificación de un pacto interautonómico. Por ello, en ausencia de una expresa previsión estatutaria en este sentido, la recalificación de los convenios no debería admitirse<sup>19</sup>. Sin embargo, por otra parte, el mismo Tribunal Constitucional (STC 44/1986, de 17 de abril) ha afirmado claramente que la calificación llevada a cabo por las Comunidades Autónomas de los pactos que pretenden firmar, en realidad, no vincula a nadie, dejando así las puertas abiertas a la facultad de recalificación de las Cámaras<sup>20</sup>.

No obstante, no es posible afirmar que dicha facultad del Parlamento sea ilimitada. En efecto, la doctrina es uniforme al afirmar que el control llevado a cabo por las Cortes debe caracterizarse por una naturaleza fundamentalmente jurídica, razón por la que las resoluciones relativas a los pactos de cooperación deben fundarse en argumentos materiales y objetivos, en definitiva, en

---

<sup>19</sup> El autor declara que “el Senado –o el Congreso, de forma aún más discutible- únicamente podría recalificar los convenios en la medida en que esta circunstancia tenga apoyo suficiente en los Estatutos”, y para dar más valor a dicha tesis, cita los ejemplos del País Vasco y de Navarra, cuyos Estatutos excluyen la hipótesis de recalificación en supuestos particulares. Para el autor, admitir que las Cortes Generales disponen de un poder de recalificación totalmente desvinculado de la regulación estatutaria equivaldría a atribuir al Reglamento del Senado las características de una Ley de armonización ex Art. 150.3 CE, “sin cumplir los requisitos constitucionalmente previstos para este tipo de leyes”.

<sup>20</sup> En este mismo sentido se ha expresado la Secretaría General del Senado.



argumentos jurídicos y nunca en meras consideraciones de oportunidad política<sup>21</sup>.

Por lo tanto, en función del tipo de pacto a someter a control, las razones para su posible desaprobación o recalificación serán necesariamente distintas pero siempre fundadas en Derecho.

Así, para los convenios de colaboración es posible condensar en dos grandes categorías las causas principales de recalificación: por una parte, la vulneración del marco competencial que se da con ocasión de la elaboración de un pacto que excede “la gestión y prestación de servicios propios”; por otra, la vulneración de cláusulas formales consagradas en las regulaciones estatutarias y concernientes a los requisitos previos y sucesivos a la estipulación de un convenio.

En ambos casos la estricta configuración jurídica de los supuestos de recalificación excluiría la posibilidad de apreciaciones de otro tenor – concretamente, de índole política- por parte del Parlamento.

Sin embargo, en lo relativo a los acuerdos de cooperación, el panorama se muestra veladamente distinto. En primer lugar, el abanico de posibles consecuencias del control parlamentario no se limita exclusivamente a la autorización o prohibición resueltas por las Cámaras. En efecto, el Reglamento del Senado prevé además de estas dos opciones, una tercera alternativa: la de condicionar la autorización a la celebración del acuerdo a la aprobación de oportunas enmiendas por parte de las partes contratantes (Art. 138.2 RS).

Más allá de esto, las causas posibles de negativa a la conclusión de dicho tipo de pactos son fundamentalmente tres: la vulneración del veto consagrado en el apartado primero del Art. 145 CE; la vulneración del principio de solidaridad entre Comunidades Autónomas; la extralimitación de los ámbitos competenciales propios de cada una de las partes intervinientes en el acuerdo de cooperación.

---

<sup>21</sup> Así, entre otros, ALBERTI ROVIRA (1993: 126) que recuerda como, por ejemplo, “la recalificación debe basarse pues en los criterios materiales que distinguen las categorías de los convenios y los acuerdos, y, en este sentido, expresa un juicio de carácter jurídico, que, como tal, puede ser revisado jurisdiccionalmente.”

Por último, queda por analizar la existencia de posibles instrumentos de impugnación puestos a disposición de las Comunidades Autónomas para recurrir el resultado de la actividad de control llevada a cabo por las Cortes Generales.

Nuevamente el criterio más operativo para contestar a este interrogante es el de separar los acuerdos de cooperación de los convenios de colaboración.

Así, por lo que concierne a esta última categoría, es posible afirmar que a la luz de la jurisprudencia constitucional contenida en la STC 44/1986, de 17 de abril, el mismo Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de recurrir la recalificación de las Cortes Generales por la vía del procedimiento previsto en “los casos de conflictos de competencia entre Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí” (Art. 161.1.c CE o Art. 61 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional).

Sin embargo, para admitir esta misma posibilidad respecto a acuerdos de cooperación, es necesario admitir, con carácter previo, que los actos por los que se autoriza o prohíbe la celebración de dichos acuerdos gozan de carácter “no legislativo”<sup>22</sup>. Con este fin, parte de la doctrina<sup>23</sup> ha señalado, por ejemplo, la ausencia del término “ley” en la legislación estatutaria, constitucional e incluso parlamentaria (por lo menos, en lo que atañe al RCD), ahí donde se regula el control de los acuerdos de cooperación; o ha recurrido al análisis de los trabajos de elaboración del Art. 145.2 CE en sede constituyente, por los que es posible deducir la voluntad de evitar el recurso a la ley ordinaria u orgánica para autorizar todo pacto interautonómico; o por último, ha recordado que el mismo Art. 74.1 CE trata de “competencias no legislativas”.

---

<sup>22</sup> De hecho, al tener “carácter legislativo” el instrumento de impugnación sería el simple recurso de inconstitucionalidad (ex Art. 161.1.a).

<sup>23</sup> En este sentido, entre otros, GONZALEZ GARCÍA (2006: 130). Sin embargo, este mismo autor se preocupa de dar cuenta de aquella parte de la doctrina minoritaria –concretamente, MENENDEZ REXACH (1982: 98)- por la que existirían razones relevantes para defender la naturaleza “legislativa” de los actos por los que se autoriza o prohíbe la celebración de acuerdos de cooperación (como por ejemplo, el hecho de que las autorizaciones crean Derecho positivo al hacer posible para las Comunidades Autónomas el desarrollo de actividades de otro modo prohibidas; el encabezamiento del Título IV –“Del procedimiento legislativo”- del Reglamento del Senado que contiene el Capítulo II –“De los procedimientos legislativos especiales”- cuya sección IV, a su vez, comprende el mismo Art. 138; etc.)

## 8. Conclusiones.

Uno de los objetivos principales de este trabajo ha sido el de poner en evidencia la importancia trascendental del principio de colaboración en el marco de los Estados compuestos. Por otra parte, el núcleo esencial de la investigación contenida en estas páginas ha consistido en describir el desarrollo de la cooperación horizontal en España, en estos últimos 30 años de democracia, a la luz de la Constitución de 1978.

Así, el análisis llevado a cabo ha puesto de manifiesto toda una serie de contradicciones que caracterizan la materia de los convenios de colaboración y de los acuerdos de cooperación en el ordenamiento constitucional español.

Uno de estos aspectos contradictorios está representado, sin duda, por la inseguridad generada por la letra del Art. 145.2 CE y por la indefinición de numerosos conceptos jurídicos, incluso elementales o básicos, que esta norma consagra. En efecto, a lo largo de este estudio ha sido posible demostrar como muy pocos términos de los empleados por el segundo párrafo del Art. 145 CE presentan un significado unívoco y cierto. Así, palabras como “acuerdo”, “convenio”, “comunicación”, “autorización”, “efectos”, “carácter”, “gestión”, “prestación”, o expresiones como “servicios propios” han precisado una larguísima labor de reconstrucción semántica y hermenéutica en la que –como se ha intentado demostrar- se ha volcado un vasto número de ilustres estudiosos.

Junto con la imposibilidad objetiva de reconstruir en términos absolutos el correcto alcance del Art. 145.2 CE, es cierto que otros factores han contribuido a acentuar el carácter contradictorio de la regulación de la cooperación horizontal en España.

En este sentido, por ejemplo, no se puede negar la influencia significativa que ha jugado en este contexto la actitud remisiva de las Comunidades Autónomas, protagonistas de una disciplina estatutaria que, en la mayoría de los casos, no ha sabido, podido o –tal vez, sencillamente- querido aprovechar la indefinición de las cláusulas del Art. 145.2 CE para ampliar las ocasiones de cooperación y limitar, de hecho, los excesos contenidos en la regulación parlamentaria sobre

la intervención de las Cortes Generales en las fases de elaboración o aprobación de los pactos interautonómicos.

No es fácil investigar las causas de todo ello, pero sí es posible plantear alguna hipótesis.

En opinión de quien escribe, probablemente, la causa de todos estos factores que han contribuido a distorsionar y frustrar el fenómeno de la cooperación horizontal, reside en un pasado no remoto de la historia política de este País, concretamente, en aquel momento en el que vio la luz la Constitución de 1978 y –como dijo J. MARIAS- “España fue devuelta a los Españoles”.

Así, en un contexto histórico y social ajetreado como fue el de la transición democrática, en el que los temores sobre la posible disgregación de la unidad del territorio nacional acompañaban a las legítimas reivindicaciones de las “regiones y nacionalidades”, razones de prudencia política sugirieron la oportunidad de no definir *ab initio* y en términos unívocos la fórmula exacta que acabaría, con el tiempo y por voluntad de los titulares del derecho a la autonomía, caracterizando al Estado español.

Este “principio de incertidumbre” o “de indefinición” acompañó muchísimos aspectos relacionados con el problema del reparto territorial del poder en España, produciendo consecuencias importantes incluso en el terreno de la cooperación horizontal y sobre en el mismo modo de interpretar y entender este fenómeno desde las perspectivas del poder central.

De ahí se explicarían, entonces, la misma estructura del Art. 145 CE; la prohibición de la federación entre Comunidades Autónomas; el control prescrito sobre los convenios de colaboración y, sobre todo, sobre los acuerdos de cooperación; las razones que exigen una intervención del Parlamento nacional; y en definitiva, y en una perspectiva más amplia, la velada sospecha con la que el poder central no ha dejado de mirar a la cooperación horizontal a lo largo de estos últimos tres decenios.

Cabe preguntarse si, hoy día, tiene sentido mantener y perpetuar un modelo fundado en un profundo sentimiento de desconfianza y miedo a los efectos y consecuencias de la cooperación interautonómica.

En opinión de quien escribe, seguramente no.

La realidad de estos últimos años ha demostrado que el terreno de las relaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas sigue siendo más vivo de lo que parece y seguramente, mucho más de lo que ha sido en el pasado.

En efecto, entre los años 2010 y 2011, doce convenios interautonómicos han visto la luz, y mientras se redactan estas conclusiones, dos convenios se encuentran en fase de estudio y análisis en el Senado<sup>24</sup>.

Sobre todo cabe interpretar positivamente la iniciativa de los máximos representantes autonómicos que se ha plasmado en el “Acuerdo para la creación de la conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas por transformación de los Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía”, firmado en Santiago de Compostela el día 25 de octubre de 2010.

Se ha ido constituyendo así –como recita el Art. 1 de dicho Acuerdo- un importante “foro de diálogo permanente” entre los distintos territorios autonómicos, con el objetivo de “promover la colaboración y la cooperación política y administrativa entre las diversas Comunidades Autónomas para consolidar y mejorar la descentralización política y administrativa del Estado en beneficio de los ciudadanos” (Art. 2 del mismo Acuerdo).

En opinión de quien escribe, la creación de dicha Conferencia no constituye sólo la creación de un instrumento ulterior de colaboración entre Comunidades Autónomas sino, sobre todo, la prueba de que la cooperación horizontal en España no ha desaparecido y que es posible esperar un futuro en el que la

---

<sup>24</sup> En concreto, el Convenio de cooperación entre la comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades; y el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

desconfianza y el miedo con los que se ha interpretado esta importante expresión de la autonomía, dejarán definitivamente espacio a la convicción de que sin cooperación no se puede lograr un desarrollo armónico de nuestras realidades territoriales.

“Todos somos egoístas, pero todos somos capaces de cooperar con los demás.”

Bruno Bettelheim

## 9. Bibliografía.

- ✓ ALBERTI ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993.
- ✓ AJA FERNANDEZ, E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1985.
- ✓ CALAFELL FERRA, V. J., *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- ✓ CANO BUESO, J., “Nota sobre el convenios de cooperación cultural entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 5, 1985.
- ✓ GARCÍA DE ENTERRIA, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983.
- ✓ GONZALEZ GARCÍA, I., *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Centro de Estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- ✓ MENENDEZ REXACH, A., *Los convenios entre comunidades autónomas: comentarios al artículo 145.2 de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- ✓ PINIELLA SORLI, J. S., *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad*, Bosch, 1994.
- ✓ RIVERO YSREN, J. L., “Tipología de convenios interregionales”, en PÉREZ MORENO y otros (dir.), *Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización. Convenios*, Sevilla, 1980.

- ✓ RUIZ ROBLEDO, A., “Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas”, en MONREAL, A., (dir.), *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991.
- ✓ SANCHEZ NAVARRO, A. J., “Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas”, en ALZAGA VILLAAMIL, O., (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI - Artículos 143 a 158, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999.
- ✓ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984.
- ✓ TAJADURA TEJADA, J., “El Artículo 145 de la Constitución Española: los Convenios y Acuerdos de Cooperación entre las CC.AA”, en *Revista jurídica de Navarra*, nº 21, 1996.



## ANEXO I

### Relación de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas

(Firmados, pendientes de aprobación, y propuestos)

#### Convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas firmados.

- ✓ Convenio de gestión y prestación conjunta de servicios propios de la Comunidad Autónoma de Madrid y la Junta de Andalucía para cooperación cultural. BOJA, nº 48, de 18/05/1985.
- ✓ Convenio para desarrollar el programa de detección precoz de metabopatías entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha. BOCG, Senado, Serie I, nº 192, de 25/05/1988.
- ✓ Convenio para desarrollar el programa de detección precoz de metabopatías entre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Región de Murcia. BOCG, Senado, Serie I, nº 192, de 25/05/1988.
- ✓ Convenio de colaboración sanitaria entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. BOCG. Senado, Serie I, nº 246, de 15/11/1988.
- ✓ Acuerdo de cooperación del Arco Mediterráneo Español entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia, Islas Baleares y Valencia. BOCG, Senado. Serie I, nº 128, de 25/05/1994.
- ✓ Convenio de colaboración para la gestión de residuos industriales entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. BOCG, Senado, Serie I, nº 209, de 13/12/1994.
- ✓ Convenio sobre trasplante renal entre las Comunidades Autónomas del País Vasco y La Rioja. BOCG, Senado, Serie I, nº 15, de 29/05/1996.
- ✓ Convenio de gestión y prestación de servicios de Euskal Irrati-Telebista entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. BOCG, Senado, Serie I, nº 15, de 29/05/1996.
- ✓ Acuerdo de cooperación para la creación de un Órgano Permanente de Encuentro para políticas comunes entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. BOCG, Senado, Serie I, nº 27, de 26/06/1996.

- ✓ Convenio de colaboración en materia de extinción de incendios forestales entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Madrid y Castilla León. BOCG, Senado, Serie I, nº 47, de 11/09/1996.
- ✓ Convenio en materia de movimiento pecuario y sanidad animal entre la Junta General del Principado de Asturias y la Junta de Galicia. BOCG, Senado, Serie I, nº 274, de 22/07/1997.
- ✓ Convenio de cooperación en materia de infraestructuras viarias entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra. BOCG, Senado, Serie I, nº 504, de 18/06/1998.
- ✓ Convenio de colaboración sobre coordinación de actuaciones en materia de infraestructura viaria entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla León. BOCG, Senado, Serie I, nº 463, de 07/05/1998.
- ✓ Convenio de colaboración sobre distribución de actividades en materia de infraestructura viaria en zonas limítrofes entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla León. BOCG, Senado, Serie I, nº 463, de 07/05/1998.
- ✓ Convenio de colaboración en materia de extinción de incendios forestales entre las Comunidades Autónomas de Castilla León y Extremadura. BOCG, Senado, Serie I, nº 517, de 29/06/1998.
- ✓ Convenio de colaboración en materia de infraestructuras viarias en zonas limítrofes entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha. BOCG, Senado, Serie I, nº 517, de 29/06/1998.
- ✓ Convenio Marco de Colaboración Transregional entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca. BOCG, Senado, Serie I, nº 738, de 20/09/1999.
- ✓ Convenio de colaboración para la implantación de nuevos títulos de abono transportes por el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha. BOCG, Senado, Serie I, nº 105, de 12/12/2000.
- ✓ Protocolo de Intenciones entre las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura para la recepción de las emisiones de Radio y Televisión de Andalucía y Extremadura. BOCG, Senado, Serie I, nº 258, de 12/09/2001.
- ✓ Convenio de colaboración sobre la constitución del Instituto Ramón Llull entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. BOCG, Senado, Serie I, nº 373, de 01/03/2002.
- ✓ Convenio de colaboración en materia de incendios forestales entre las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla León. BOCG, Senado, Serie I nº 412, de 18/04/2002.
- ✓ Convenio Marco entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía, en materia de colaboración entre la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha, la Escuela

- de Administración Pública de Extremadura y el Instituto Andaluz de Administración Pública. BOCG, Senado, Serie I, nº 311, de 29/09/2005.
- ✓ Convenio de colaboración en materia de conservación y gestión del medio natural entre el Principado de Asturias y la Diputación General de Aragón. BOCG, Serie I, nº 315, de 04/10/2005.
  - ✓ Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de La Rioja y Castilla León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas Comunidades Autónomas, BOLR, nº 172, de 31/12/2005.
  - ✓ Convenio de colaboración entre el Principado de Asturias y la Diputación General de Aragón en materia de conservación y gestión del medio natural, acompañando Resolución de la Junta General del Principado. BOCG, Senado, Serie I, nº 292, de 07/09/2005.
  - ✓ Comunicación del acuerdo adoptado por la Mesa de dicha Cámara en relación con el Convenio Marco entre las Consejerías de Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de Presidencia de la Junta de Extremadura y de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, en materia de colaboración entre la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha, la Escuela de Administración Pública de Extremadura y el Instituto Andaluz de Administración Pública. BOCG, Senado, Serie I, nº 311, de 29/09/2005.
  - ✓ Convenio de colaboración en materia de extinción de incendios forestales entre las Comunidades Autónomas de La Rioja y Castilla León. BOCG, Senado, Serie I, nº 400, de 02/02/2006.
  - ✓ Convenio de colaboración con la Generalitat de Cataluña de cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal. BOCG, Senado, Serie I, nº 542, de 13/09/2006.
  - ✓ Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. BOCG, Senado, Serie I, nº 587, de 16/11/2006. Convenio recogido en la Ley 16/2006, de 24 de octubre, de autorización del convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (BOE nº 285, de 29/11/2006).
  - ✓ Protocolo general entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con las «actuaciones para la remodelación de la carretera LR-131 y NA-134 entre el Polígono Industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono Industrial Las Cañas (Navarra)» y las obras de «acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en el punto kilométrico 77+620 de la N-113, Pamplona-Madrid». BOCG, Senado, Serie I, nº 587, de 16/11/2006.
  - ✓ Convenio de Colaboración suscrito entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de

- carreteras de interés de ambas Comunidades Autónomas. BOCG. Senado, serie I, nº 600, de 29/11/2006.
- ✓ Convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia. BOCG. Senado, serie I, nº 605, de 07/12/2006.
  - ✓ Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. BOCG. Senado, serie I, nº 618, de 21/12/2006.
  - ✓ Convenio de colaboración en materia de administración electrónica entre la Junta de Andalucía y la Xunta de Galicia. BOCG Senado, serie I, núm. 833, de 27/11/2007.
  - ✓ Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades. BOCG Senado, serie I, nº 836, de 29/11/2007.
  - ✓ Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cantabria para la prestación de la atención sanitaria en las zonas limítrofes de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Euskadi. BOCG, Senado, Serie I, nº 9, de 30/04/2008.
  - ✓ Convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cantabria con objeto de fijar criterios de colaboración sobre trasplante hepático, cardíaco y pulmonar. BOCG. Senado, serie I, nº 208, de 08/04/2009. Convenio recogido en la Ley 1/2009, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Convenio de Colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cantabria con objeto de fijar criterios de colaboración sobre trasplante hepático, cardíaco y pulmonar. BOE nº 87, de 09/04/2009.
  - ✓ Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. BOCG, serie D, nº 231, de 30/06/2009.
  - ✓ Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valenciana e Illes Balears, para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género. BOCG Senado, serie I, nº 313, de 23/09/2009.
  - ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores. BOCG Senado, serie I, nº 354, de 11/11/2009.

- ✓ Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical. BOCG. Senado, serie I, nº 430, de 17/03/2010. Convenio recogido en la Ley 2/2010, de 2 de marzo, por la que se aprueba el convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical. BOE nº 67, de 18/03/2010.
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones. BOCG Senado, serie I, nº 532, de 20/10/2010. Convenio recogido en la Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias. BOE nº 251, de 16/10/2010.
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística. BOCG Senado, serie I, núm. 532, de 20/10/2010. Convenio recogido en la Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias. BOE nº 251, de 16/10/2010.
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género. BOCG Senado, serie I, nº 532, de 20/10/2010. Convenio recogido en la Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias. BOE nº 251, de 16/10/2010.
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida. BOCG. Senado, serie I, nº 532, de 20/10/2010. Convenio recogido en la Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias. BOE nº 251, de 16/10/2010.
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la ejecución que les corresponde de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. BOCG. Senado, serie I, nº 532, de 20/10/2010. Convenio recogido en la Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias. BOE nº 251, de 16/10/2010.

- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales. BOCG. Senado, serie I, nº 532, de 20/10/2010. Convenio recogido en la Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias. BOE nº 251, de 16/10/2010.
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de juventud para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles. BOCG. Senado, serie I, nº 532, de 20/10/2010. Convenio recogido en la Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias. BOE nº 251, de 16/10/2010.
- ✓ Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística. BOCG Congreso de los Diputados, serie D, nº 540, de 15/03/2011.
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias. BOCG. Senado, serie III, nº 11-56, de 03/02/2011. Convenio recogido en la Ley 4/2011, de 1 de marzo, por la que se aprueba y autoriza el convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias. BOE nº 66, de 18/03/2011.
- ✓ Ley 5/2011, de 18 de octubre, por la que se aprueba y autoriza el Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre trasplante renal. BOE nº 266, 4/11/2011.

**Convenios y acuerdos de cooperación pendientes de aprobación en el Senado.**

- ✓ Convenio de cooperación entre la comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

**Propuestas de convenios y protocolos formuladas en seno a la de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.**

- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida. (Barcelona, 16 de noviembre de 2009)
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la ejecución que les corresponde de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el artículo 7.1 de la ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal del menor. (Palma, 8 de marzo de 2010)
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales. (Palma, 8 de marzo de 2010)
- ✓ Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas, en materia de juventud, para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles. (Palma, 8 de marzo de 2010)
- ✓ Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de calidad de los servicios públicos y tecnologías de la información. (Logroño, 5 de julio de 2010)
- ✓ Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de agricultura y ganadería. (Logroño, 5 de julio de 2010)
- ✓ Protocolo general para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial. (Santander, 21 de marzo de 2011)
- ✓ Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de una propuesta común de las Comunidades Autónomas ante la reforma de la política común de pesca. (Santander, 21 de marzo de 2011)
- ✓ Convenio de colaboración para el impuso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos. (Santander, 21 de marzo de 2011)
- ✓ Protocolo general para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+i. (Santander, 21 de marzo de 2011)
- ✓ Protocolo general para la definición de estrategias conjuntas orientadas a impulsar el plurilingüismo educativo. (Santander, 21 de marzo de 2011)
- ✓ Convenio de colaboración para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza. (Santander, 21 de marzo de 2011)

## ANEXO II

### Disciplinas estatutarias en materia de cooperación horizontal

#### Andalucía

(Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía)

*Art. 226. Convenios y Acuerdos de Cooperación.*

1. En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas. En todo caso, el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado.

2. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán en vigor a los sesenta 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 apartado siguiente de este artículo.

3. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.



4. Los convenios y los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

*Art. 229. Representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

Corresponde al Presidente de la Junta la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con otras Comunidades Autónomas.

### **Aragón**

(Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)

*Art. 41. Funciones.*

Corresponde a las Cortes de Aragón:

(...)

g) La ratificación de los acuerdos de cooperación a que hace referencia el artículo 145.2 de la Constitución y el conocimiento de los convenios de gestión y prestación de servicios en los términos previstos en el artículo 91.2 del presente Estatuto.

*Art. 91. Colaboración con otras Comunidades Autónomas.*

1. La Comunidad Autónoma de Aragón puede establecer con otras Comunidades Autónomas, especialmente con las que tiene vínculos históricos y geográficos, relaciones de colaboración para la fijación de políticas comunes, para el ejercicio eficaz de sus competencias y para el tratamiento de asuntos de interés común.

2. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Aragón puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia. El Gobierno debe informar a las Cortes de Aragón de su suscripción en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma. Igualmente se informará a las Cortes Generales a los

efectos correspondientes.

3. El régimen jurídico de los convenios y acuerdos firmados con otras Comunidades Autónomas por la Comunidad Autónoma de Aragón, en su ámbito propio de actuación, será establecido por ley de Cortes de Aragón.

### **Asturias**

(Ley Orgánica 7/1981, Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias)

*Art. 21.*

1. 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. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

*Art. 24.*

Compete también a la Junta General:

(...)

7. Autorizar al Consejo de Gobierno la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas, así como supervisar su ejecución. El Consejo de Gobierno dará cuenta a la Junta General del resto de los convenios y acuerdos que obliguen al Principado.

### **Cantabria**

(Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria)

*Art. 9.*

Corresponde al Parlamento de Cantabria:

(...)

4. Aprobar los convenios a realizar con otras Comunidades Autónomas y los acuerdos de cooperación con las mismas, a que se refiere el artículo 31 del presente Estatuto.

*Art. 31.*

La Comunidad Autónoma 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, apartado 2, de la Constitución.

Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento 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.

La Comunidad Autónoma podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

### **Castilla La Mancha**

(Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha)

*Art. 9.2.*

Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha:

(...)

d) Aprobar los convenios que acuerde el Consejo de Gobierno con otras Comunidades Autónomas en los términos establecidos por el apartado dos del artículo ciento cuarenta y cinco de la Constitución.

*Art. 40.*

1. 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. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos, el convenio entrará en vigor.

2. La Junta de Comunidades podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

### **Castilla y León**

(Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León)

*Art. 57. Disposiciones generales.*

1. Las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación.

2. Dichas relaciones se articularán a través de mecanismos bilaterales o multilaterales en función de la naturaleza de los asuntos y de los intereses que resulten afectados.

*Art. 60. Convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.*

1. La Comunidad de Castilla y León podrá establecer relaciones de colaboración en asuntos de interés común con otras Comunidades Autónomas, especialmente con las limítrofes y con aquellas con las que le unen vínculos históricos y culturales.

2. A tal efecto, la Comunidad podrá suscribir convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de su competencia. Tales convenios deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los sesenta días de dicha comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan en el mismo término que, por su contenido, deben calificarse como acuerdos de cooperación, en cuyo caso deberán seguir el procedimiento previsto en el apartado 3 de este artículo.

3. La Comunidad podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

4. Los convenios y acuerdos suscritos por la Comunidad deberán publicarse en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

### **Cataluña**

(Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña)

*Art. 178. Convenios y acuerdos con otras Comunidades Autónomas.*

1. La Generalitat puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración y acuerdos de cooperación.

2. Los convenios y los acuerdos con las demás Comunidades Autónomas pueden acordar, entre otros contenidos, la creación de órganos mixtos y el establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos.

3. La suscripción de convenios y acuerdos sólo requiere la aprobación previa del Parlamento en los casos que afecten a las facultades legislativas. En los demás casos, el Gobierno debe informar al Parlamento de la suscripción en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma.

4. Los convenios de colaboración suscritos por la Generalitat con otras Comunidades Autónomas deben ser comunicados a las Cortes Generales y su vigencia empieza sesenta días después de esta comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan que deben calificarse como acuerdos de cooperación que requieren la autorización previa a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución.

5. Los convenios y los acuerdos suscritos por la Generalitat con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Diari Oficial de la Generalitat

de Catalunya en el plazo de cuarenta y cinco días y de un mes, respectivamente, a contar desde el día en que se firman.

### **Comunidad de Madrid**

(Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid)

#### *Art. 16.*

1. La Asamblea elige, de entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad de Madrid y controla la acción del Gobierno y de su Presidente.

(...)

3. Corresponde, igualmente, a la Asamblea:

(...)

j) La ratificación de los convenios que la Comunidad de Madrid concluya con otras Comunidades Autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. Estos convenios serán comunicados de inmediato a la Cortes Generales.

k) La ratificación de los acuerdos de cooperación que, sobre materias distintas a las mencionadas en el apartado anterior, concluya la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

#### *Art. 31.*

1. 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. Si transcurrido dicho plazo no se hubiese manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad de Madrid podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

3. La Comunidad Autónoma de Madrid, por su tradicional vinculación, mantendrá relaciones de especial colaboración con las Comunidades castellanas, para lo cual podrá promover la aprobación de los correspondientes acuerdos y convenios.

### **Comunidad Valenciana**

(Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)

*Art. 59.*

1. La Generalitat, a través del Consell, podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras comunidades autónomas. Tales acuerdos deberán ser aprobados por Les Corts Valencianes y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación.

2. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas requerirán, además de lo que prevé el apartado anterior, la autorización de las Cortes Generales.

3. Las relaciones de la Comunitat Valenciana con el Estado y las demás comunidades autónomas se fundamentarán en los principios de lealtad institucional y solidaridad. El Estado velará por paliar los desequilibrios territoriales que perjudiquen a la Comunitat Valenciana.

Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana se rigen en sus actuaciones y en las relaciones con las Instituciones del Estado y las entidades locales por los principios de lealtad, coordinación, cooperación y colaboración.

4. La Generalitat mantendrá especial relación de cooperación con las Comunidades Autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea.

5. La Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración.

**Extremadura**

(Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura)

*Art. 16. Carácter y atribuciones.*

2. Corresponde a la Asamblea de Extremadura:

(...)

k) Examinar los convenios de gestión de servicios y autorizar la suscripción de acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en los términos de los artículos 65 y 66 de este Estatuto.

*Art. 26. Atribuciones.*

Corresponden al Presidente cuantas atribuciones le confieran la Constitución, este Estatuto y las leyes, y en particular las siguientes:

(...)

b) Suscribir convenios de colaboración con el Estado y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su delegación en otras autoridades.

*Art. 61. Principios generales.*

1. La Comunidad Autónoma de Extremadura podrá establecer relaciones con el Estado, con las demás Comunidades Autónomas y con entidades extranjeras o supranacionales en ejercicio de sus competencias y defensa de sus intereses bajo los principios de lealtad institucional, solidaridad, colaboración, cooperación y mutua ayuda.

2. La participación de la Comunidad Autónoma en los órganos y los mecanismos bilaterales y multilaterales de colaboración con el Estado y con otras Comunidades Autónomas no altera la titularidad de las respectivas competencias.

*Art. 65. Convenios con otras Comunidades Autónomas.*

1. La Junta de Extremadura podrá proponer, negociar y formalizar con otros Gobiernos autonómicos convenios para la planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias de su competencia. A estos efectos, se entenderá, asimismo, autorizada la potestad reglamentaria conexas y especialmente la de autoorganización para la creación o modificación de órganos administrativos propios o mixtos vinculados al contenido del convenio.

2. Tales convenios deberán ser comunicados simultáneamente al Congreso de los Diputados y al Senado, para la eventual emisión de recomendaciones no vinculantes. Transcurrido el plazo de un mes desde la recepción sin constancia de recomendaciones, el convenio entrará en vigor, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Al mismo tiempo, serán comunicados a la Asamblea de Extremadura para el mero examen de una posible colisión con sus competencias estatutarias. Si en el plazo de un mes la Asamblea reclamara la necesidad de su autorización mediante votación plenaria por mayoría absoluta, se aplicará el procedimiento de resolución de conflictos entre las instituciones por parte del Consejo Consultivo contenido en el artículo 44 de este Estatuto.

*Art. 66. Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.*

1. A propuesta de la Junta, la Comunidad Autónoma podrá formalizar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior.

2. Antes de su definitiva formalización mediante firma del Presidente de la Comunidad, tales acuerdos deben ser comunicados a la Asamblea de Extremadura para su autorización sin enmienda en el plazo de un mes y, posterior y simultáneamente, al Congreso de los Diputados y al Senado para su definitiva autorización en el mismo plazo.

*Art. 67. Foros multilaterales de cooperación horizontal.*

Las instituciones de la Comunidad Autónoma promoverán y participarán en cuantos foros de cooperación horizontal resulten convenientes para un mejor

ejercicio de sus respectivas competencias o un mejor funcionamiento general del sistema autonómico. Sin perjuicio de los compromisos puramente programáticos o políticos, los acuerdos de cooperación y convenios de gestión que se negocien en tales ámbitos por parte de la Junta se tramitarán de acuerdo con los procedimientos previstos en los artículos anteriores.

### **Galicia**

(Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía de Galicia)

#### *Art. 35.*

1. 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. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

### **Islas Baleares**

(Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears)

#### *Art. 118. Convenios con otras comunidades autónomas.*

1. En materia de prestación y gestión de servicios propios de la Comunidad Autónoma, ésta puede suscribir convenios con otras comunidades autónomas. Dichos acuerdos se comunicarán a las Cortes Generales y entrarán en vigor a los sesenta días de la comunicación, a no ser que las Cortes Generales, en el plazo citado, estimen que se trata de un acuerdo de cooperación, según lo que dispone el apartado 2 del artículo 145 de la Constitución.

2. La Comunidad Autónoma, previa autorización de las Cortes Generales, podrá también establecer acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas.

#### *Art. 119. Protocolos de carácter cultural.*

La Comunidad Autónoma de las Illes Balears podrá suscribir protocolos para la celebración de actos de carácter cultural en otras comunidades autónomas, especialmente con las que se comparten la misma lengua y cultura.

### **Islas Canarias**



(Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Canarias)

*Art. 39.*

1. 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 dos de este artículo, como acuerdo de cooperación.

2. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

### **La Rioja**

(Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja)

*Art. 14.*

1. La Comunidad Autónoma de La Rioja podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas o Territorios de Régimen Foral para la gestión y prestación de los servicios propios de su competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145.2 de la Constitución, y con el procedimiento que el Parlamento de La Rioja determine.

2. Una vez aprobados los convenios, se comunicarán por el Parlamento 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, en caso contrario el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado tres de este artículo, como acuerdo de cooperación.

3. La Comunidad Autónoma de La Rioja podrá establecer también otros acuerdos de cooperación con Comunidades Autónomas o Territorios de Régimen Foral, previa autorización de las Cortes Generales.

4. Los convenios o acuerdos de cooperación que el Gobierno de La Rioja suscriba con otras Comunidades Autónomas, requerirán, previa a su formalización, la aprobación y autorización del Parlamento.

5. La Comunidad Autónoma de La Rioja podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para La Rioja.

6. El Gobierno de La Rioja ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja salvo en los casos previstos en el artículo 93 de la Constitución.

7. La Comunidad Autónoma de La Rioja será informada de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de su

específico interés.

*Art. 19.*

1. El Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones:

(...)

II.) Autorizar y aprobar los convenios a que se refiere el artículo catorce del presente Estatuto, de acuerdo con los procedimientos que en el mismo se establecen y supervisar su ejecución, por el procedimiento que el propio Parlamento determine.

### **Navarra**

(Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982)

*Art. 26.*

La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento para:

(...)

b) Formalizar Convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas cuando supongan modificación o derogación de alguna ley foral o exijan medidas legislativas para su ejecución

*Art. 70.*

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.

### **País Vasco**

(Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco)

**Art. 22.**

1. 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 30 días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo tercero de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos, el convenio entrará en vigor.

2. 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.

3. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

**Región de Murcia**

(Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de Murcia)

**Art. 19.**

1. La Región de Murcia podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

2. 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 que le son propios. Estos convenios podrán crear entes o sociedades de gestión susceptibles de asociar a otras entidades públicas y privadas interesadas.

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 art. 145,2, segundo inciso, de la Constitución.

3. Transcurridos treinta días desde la recepción de la comunicación por las Cortes sin que ninguna de las Cámaras haya objetado la conclusión del convenio o, en todo caso, luego de obtenida la autorización de las Cortes, se procederá a la publicación de aquél en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» y en el «Boletín Oficial del Estado», entrando en vigor a tenor de lo que él mismo disponga.

**Art. 23.**

Compete a la asamblea regional:

(...)

7.) Autorizar la prestación del consentimiento para obligarse por los convenios y demás acuerdos de cooperación en que la Comunidad Autónoma sea parte, así como supervisar su ejecución.