

# Relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas

Alberto GIMENO LÓPEZ

**SUMARIO:** I. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO ACTUAL. – II. EL ART. 145.2 C.E.: DISTINCIÓN ENTRE ACUERDOS DE COOPERACIÓN Y CONVENIOS DE COLABORACIÓN. – III. EL OBJETO MATERIAL DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN: «GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROPIOS DE SU COMPETENCIA». – IV. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN: 1. La discutida naturaleza jurídica de los convenios de colaboración. 2. Régimen jurídico: una insuficiente regulación estatutaria. 3. La configuración de los mecanismos parlamentarios de control: problemática.

## **I. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO ACTUAL**

La Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, dio nueva redacción al artículo 40 de nuestro EA, precepto que regulaba, entre otras materias, las relaciones de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Aragón y otras Comunidades Autónomas. La modificación de la redacción del mismo fue mínima, ya que la principal finalidad de la citada reforma estatutaria fue una mayor y más completa regulación de las competencias asumidas por nuestra Comunidad Autónoma. De este modo, continuaron dedicándose los apartados 1 y 2 de este precepto a las cuestiones relativas a la *colaboración con otras Comunidades Autónomas*, (*apartado 1, convenios de colaboración, y apartado 2, acuerdos de cooperación*), mientras que, con una sistemática no muy acertada, los otros tres apartados de este precepto se dedicaban a determinar las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Tratados y convenios internacionales.

La regulación de ambas materias, de distinta naturaleza jurídica, en el mismo precepto, fue criticada por la mayor parte de la doctrina y, por ello, nuestro nuevo Estatuto de Autonomía regula ambas cuestiones de forma separada y autónoma: dentro del *Título VII*, relativo a la «*Cooperación institucional y acción exterior*», el *Capítulo II*, bajo la rúbrica «*Relaciones con otras Comunidades*

*Autónomas*», dedica su único precepto, el artículo 91, a la «*Colaboración con otras Comunidades Autónomas*», con el siguiente tenor literal: «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». Sin embargo, la regulación de la materia de tratados y convenios internacionales se regula, dentro del *Capítulo IV* «*Acción exterior de la Comunidad Autónoma*», en su artículo 97.

Habiéndose subsanado, como vemos, la defectuosa sistemática de nuestro anterior Estatuto, debemos también destacar, desde una primera aproximación formal a esta materia, que la regulación de las relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas en el nuevo EA ya no se ubica dentro de los preceptos relativos al desarrollo de las competencias autonómicas, como ocurría con el anterior texto, en el que el citado artículo 40 se encontraba dentro del *Título III* «*Competencias*», sino que, por primera vez, el nuevo EA dedica un Título específico a la regulación de la «*Cooperación institucional*» con las distintas administraciones públicas: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Unión Europea. En los tres primeros capítulos de este Título, se regula, de forma sucesiva y separada, cada una de estas cuestiones.

Como vemos, con el nuevo EA se mejora notablemente, al menos desde una perspectiva sistemática y formal, la regulación de la materia que nos ocupa. Parece indicarse así la opción del legislador estatutario por un cierto «*autonomismo cooperativo*». Cuestión distinta, que analizaremos a lo largo de este capítulo, es si esta opción se ha plasmado de forma igualmente eficaz en la regulación del contenido material de los mecanismos cooperativos.

Los convenios de colaboración o acuerdos de cooperación a los que se refiere el artículo 145 de la CE han sido un instrumento que no sólo ha tenido una deficiente regulación en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, sino que además ha sido poco utilizado en la práctica por las distintas Comunidades Autónomas. La mayor parte de los Estatutos no aprovechan la posibilidad que da la CE para regular los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de los servicios propios de las mismas, ni para determinar el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales.

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

Sin embargo, la colaboración vertical entre Estado y las Comunidades Autónomas, pese a no tener regulación específica en la CE, ha sido, no sólo regulada en los distintos EA, sino muy utilizada en la práctica, tal como indica MARRERO GARCÍA-ROYO, quien señala que «la Constitución, en su artículo 145, se refiere a la colaboración horizontal, ha previsto el establecimiento de relaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas. Nada, por el contrario, se dice en ella respecto de la colaboración vertical, no hay previsión constitucional expresa de las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas; pese a ello, y aun siendo prácticamente imposible conocer cuántos convenios de colaboración de carácter vertical han existido desde la instauración del Estado autonómico, pero por poner una cifra, 5.000 convenios de esta naturaleza sí que han podido existir (...)». En cambio, a finales del año 2007, la cifra total de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación suscritos entre las Comunidades Autónomas no alcanza la treintena, (en nuestro ámbito autonómico, destacar el 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, 04/10/2005); la diferencia cuantitativa es de tal proporción que no hace sino confirmar las palabras de Tajadura Tejada cuando habla del «*autonomismo competitivo*» existente en todos los Estatutos de Autonomía.

## II. EL ARTÍCULO 145.2 C.E.: DISTINCIÓN ENTRE ACUERDOS DE COOPERACIÓN Y CONVENIOS DE COLABORACIÓN

El artículo 145.2 de nuestro texto constitucional, cuyo tenor literal ha sido profundamente criticado por la doctrina por su falta de concreción y remisión *in toto* a los Estatutos de Autonomía, con los problemas que ello, como veremos, ha originado, establece que «*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 los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supues-*

*tos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».*

De una primera lectura de este precepto ya se deduce la existencia en nuestro texto fundamental de dos posibles manifestaciones de una relación de colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas, con diferente régimen jurídico (cuya regulación se remite, en su integridad, a los Estatutos de Autonomía) en base a un criterio material de distinción: el contenido del convenio. Así, aquellos que versen sobre «*gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas*», serán convenios de colaboración, únicamente sometidos al requisito de la comunicación a las Cortes Generales; los demás, serán acuerdos de cooperación, que requieren aprobación por parte de las Cortes Generales.

Sentada esta premisa esencial, y en base al análisis de este art. 145.2 CE por parte del Tribunal Constitucional, GONZÁLEZ GARCÍA extrae la conclusión de que «este precepto no es una cláusula habilitante sino que, supuesta la capacidad de las Comunidades Autónomas para cooperar entre sí, remite a los Estatutos la regulación de los convenios y establece un control por parte de las Cortes Generales para que no se vulnere la prohibición del apartado primero» (recordemos que el art. 145.1 CE prohíbe la existencia de federaciones entre Comunidades Autónomas). Añade este autor que «la clave para la distinción entre los convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas y los demás acuerdos de cooperación, está en el objeto de los mismos.»

Es precisamente al entrar en el análisis de este criterio material de distinción donde necesariamente ha surgido discusión entre la doctrina, debido a que la distinción entre ambos tipos de convenios no está constitucional ni estatutariamente delimitada, pues pese a que el precepto constitucional remite a los Estatutos de Autonomía la regulación de los «*supuestos, requisitos y términos*» de los convenios entre Comunidades Autónomas, este mandato constitucional ha sido incumplido sistemáticamente por todos los Estatutos.

Así, la doctrina se divide entre los seguidores de una distinción basada en un criterio puramente material (ALBERTI ROVIRA, entre otros), que consideran que el significado de la expresión «*gestión y prestación de servicios*» equivale a «*actividad*» o «*función*» administrativa, con lo que se abarcaría dentro de este concepto prácticamente cualquier actuación en el ejercicio de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas; y aquellos que defienden un criterio formal o competencial. Para estos últimos la clave de la distinción constitucional está en el adjetivo «*propios*», es decir, los convenios de colaboración pueden celebrarse en el ámbito de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, bien exclusivas, bien compartidas, en tanto que los

acuerdos de cooperación se entenderían referidos a competencias estatales delegadas por la vía del artículo 150.2 CE.

Nuestro texto institucional básico, en su redacción originaria, determinaba en el artículo 16 f) la competencia de las Cortes de Aragón «*para la ratificación de los acuerdos y convenios de cooperación en que la Comunidad Autónoma sea parte*», sin realizar una distinción clara de ambos conceptos.

Posteriormente, la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, modificó la redacción de este artículo 16 f) EAAr, que pasó a tener el siguiente tenor literal: «*Es competencia de las Cortes de Aragón (...) la ratificación de los acuerdos y convenios de cooperación en que la Comunidad Autónoma sea parte, en los supuestos a que hace referencia el artículo 145.2 de la Constitución y en aquéllos casos en que sea legalmente exigible*». Como señala GONZÁLEZ GARCÍA sobre esta desacertada modificación estatutaria, «se añade, pues, una inocua e innecesaria referencia a la Constitución y una confusa previsión sobre una eventual ley —no se precisa si estatal o autonómica— que exija una concreta actuación cooperativa, obviando la unanimidad doctrinal acerca del carácter absolutamente voluntario de los instrumentos de cooperación reconocidos constitucionalmente».

Y es nuestro nuevo EA, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, el que corrige esta deficiente regulación anterior, sustituyendo el citado artículo 16 f) por un nuevo artículo 41 g), ubicado dentro del Capítulo I del Título II, —dedicado a la regulación de las Cortes de Aragón— que determina la competencia de éstas para «*la ratificación de los acuerdos de cooperación a que hace referencia el artículo 145.2 de la Constitución y el conocimiento de los convenios para la gestión y prestación de servicios en los términos previstos en el artículo 91.2 del presente Estatuto*».

La nueva regulación estatutaria de la cuestión resulta más precisa que la anterior, pues distingue (como exige el art. 145.2 CE, según la doctrina unánime) dos mecanismos de control parlamentario distintos, de acuerdo con la diferente naturaleza de ambos instrumentos de cooperación horizontal, esto es, «*ratificación*» para acuerdos de cooperación y «*comunicación*» para los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios, no confundiendo ambos conceptos como hacía la anterior regulación. Realiza además una remisión intraestatutaria, pues afirma el precepto reproducido que el conocimiento de los convenios de gestión y prestación de servicios se realizará en «*los términos previstos en el artículo 91.2 del presente Estatuto*». Este artículo señala que «*el Gobierno deberá informar a las Cortes de Aragón de su suscripción en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma*», y que «*igualmente se informará a las Cortes Generales a los efectos correspondientes*» (posteriormente nos referiremos a los efectos de esta comunicación a las Cortes Generales).

Este nuevo art. 91.2 EAAr no hace expresa referencia a los acuerdos de cooperación, y se suprime el anterior artículo 40.2 de nuestro Estatuto que

reconocía expresamente la posibilidad de que «*la Comunidad Autónoma de Aragón podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales*». Sin embargo, el apartado 3º del art. 91 sí que hace referencia al régimen jurídico tanto de los convenios de colaboración como de los acuerdos de cooperación, por lo que la laguna normativa existente con la eliminación del citado precepto puede entenderse suplida con la aplicación conjunta del artículo 145.2 CE, que exige expresamente la autorización de las Cortes Generales para los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, y el nuevo artículo 41 g) de nuestro Estatuto de Autonomía, que ya hemos analizado.

### III. EL OBJETO MATERIAL DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN:

#### «GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROPIOS DE SU COMPETENCIA»

En principio, y de conformidad con el artículo 91.2 EAAr, «*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*». Cuando no se trate de servicios propios de su competencia y, aunque como ya hemos afirmado no lo cite expresamente este precepto, podrán establecerse acuerdos de cooperación, previa autorización de las Cortes Generales.

Así, en relación con estos convenios para la gestión y prestación de servicios propios y, analizando los distintos textos estatutarios, distinguimos entre aquéllos que identifican el ámbito de aplicación de los convenios con la expresión «*servicios propios*» (es el caso de Andalucía, Cantabria, La Rioja, Murcia, Islas Baleares y Madrid), y un segundo grupo que, en cambio, prefiere adoptar la expresión de «*servicios propios de exclusiva competencia*» (así, País Vasco, Galicia, Asturias, Valencia, Castilla La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, y, bajo la redacción anterior de sus Estatutos respectivos, Aragón, Cataluña y Castilla León). Esta segunda tipología de regulación estatutaria ha sido muy criticada por la doctrina, ya que este segundo grupo de Estatutos está restringiendo la noción de convenios para la gestión y prestación de servicios propios a aquellas materias de exclusiva competencia autonómica y, automáticamente, ampliando los supuestos en los que podría utilizarse la figura de los acuerdos de cooperación. Como destaca acertadamente ALBERTÍ ROVIRA, esta autorrestricción es gratuita (y totalmente ineficaz, podríamos añadir) pues de conformidad con el criterio «*formal*» de diferenciación entre convenios y acuerdos (analizado en el epígrafe anterior), los convenios de colaboración pueden referirse tanto a competencias exclusivas como a competencias compartidas de la respectiva Comunidad Autónoma con el Estado.

Por ello, no podemos sino destacar por su acierto que, frente a esta redacción del anterior art. 40 del EA de Aragón, muy restrictiva sobre el concepto

de convenios para la gestión y prestación de servicios propios, el nuevo texto utilice en su artículo 91.2 la expresión, mucho más amplia, de «*servicios propios de su competencia*»: suprimiendo la referencia a competencias exclusivas, se amplía en consecuencia el ámbito de aplicación de los convenios de colaboración a todas aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Aragón ostente competencia a cualquier nivel o por cualquier título, sin especificarse el carácter de la misma. En iguales términos se ha modificado el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a través de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, dando nueva redacción al artículo 60.2, identificando y ampliando el ámbito de aplicación de los convenios de colaboración con la expresión «*servicios de su competencia*».

Pero el verdadero problema de la regulación estatutaria en esta materia, independientemente de la denominación utilizada, es la ausencia de una determinación de los «*supuestos, requisitos y términos*» en que pueden celebrarse estos convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia, ya que la actitud predominante (unánime, realmente) que adoptan los Estatutos al abordar esta cuestión, tal como indica CARMONA CONTRERAS, es de carácter marcadamente elusivo, declinando proceder a la definición de qué ha de entenderse por «*servicios propios*», y en consecuencia, no existiendo en los textos estatutarios una determinación del objeto material de los convenios de colaboración.

GONZÁLEZ GARCÍA cita como ejemplo sobre esta cuestión, como otros autores, el antiguo artículo 72.1 del Estatuto Autonomía de Andalucía —en la actualidad el artículo 226 del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz tras la reforma estatutaria operada en dicha Comunidad Autónoma— que remite a la Asamblea legislativa autonómica la determinación de los «*supuestos, condiciones y requisitos*» en los que la Comunidad Autónoma «*puede celebrar convenios con otras comunidades para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas*».

La cuestión esencial consiste en determinar, por tanto, cuál es el concepto material y qué debe entenderse en la práctica por esta «*gestión y prestación de servicios propios*».

A este respecto, señala IBAÑEZ BUIL que el concepto de «*gestión y prestación de servicios propios*» abarcaría prácticamente cualquier función en el ejercicio de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Así, como afirma el citado autor, «que la competencia deba pertenecer en un grado u otro a las Comunidades es algo que se desprende ya de la capacidad de las partes para suscribir el convenio, pero resulta irrelevante a efectos de su subsunción en una u otra categoría. Así entendido, un convenio de colaboración sería aquel que versara sobre una actividad ejecutiva, organizando de común acuerdo la producción de una determinada actividad administrativa. Lo esencial reside en el carácter ejecutivo o administrativo de la actividad

sobre la que se proyectan los compromisos contraídos, de tal forma que cualquier obligación jurídica que verse sobre actuaciones no administrativas debe conducirse bajo la fórmula de los acuerdos de cooperación».

GONZÁLEZ GARCÍA, por su parte, sostiene de igual modo que la clave de la distinción no está en el tipo de competencia ejercida al convenir —exclusiva, compartida o concurrente—, ni en la norma atributiva de la misma —Estatuto de Autonomía o leyes del artículo 150 CE—, sino en el contenido material de lo pactado entre las Comunidades Autónomas. Siendo esto así, parece que la expresión «*gestión y prestación de servicios propios*» equivaldría a «*función o actividad administrativa*» en general, y, por tanto, éste sería el ámbito o espacio propio de los convenios de colaboración. En lógica contraposición, el ámbito de los acuerdos de cooperación quedaría acotado casi de manera absoluta a aquellos pactos que puedan celebrarse sobre materias que comprometan competencias legislativas de las Comunidades Autónomas conveniadas.

#### IV. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

##### 1. La discutida naturaleza jurídica de los convenios de colaboración

Un aspecto verdaderamente problemático es el de la naturaleza jurídica de los convenios de colaboración, y en íntima relación con ello, el de sus efectos: así, ¿tienen un valor verdadero jurídico-normativo?, ¿son fuente de derecho?, ¿qué efectos tienen respecto de las partes, e incluso en relación con terceros, estos convenios de colaboración?

Todos estos problemas se plantean *de facto*, porque ni el artículo 145 de la Constitución ni ningún Estatuto de Autonomía determina el carácter jurídico o no jurídico de los convenios de colaboración, pues no existe en nuestra Carta Magna un mandato similar al artículo 96.1 CE que sí regula expresamente la naturaleza y posición de los tratados internacionales en nuestro sistema de fuentes de Derecho. Ante esta ausencia normativa, la doctrina ha analizado esta cuestión, no dando una solución unánime a las preguntas que hemos planteado, y pudiendo distinguirse, esencialmente, las siguientes tesis:

Un primer sector doctrinal (minoritario, como destacan tanto GONZÁLEZ GARCÍA como GARCÍA MEXÍA), defiende el carácter de norma jurídica de los convenios de colaboración, y su consideración como fuente de Derecho dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Para ello, este primer sector doctrinal argumenta que, dada la naturaleza convencional de los convenios de colaboración, se podrían asimilar análogicamente a los tratados internacionales. Prueba de ello es que el artículo 74.2 CE cita expresamente los convenios y acuerdos del artículo 145.2 CE junto con los tratados internacionales a efectos de la activación de los meca-



nismos de conciliación intercameral Congreso-Senado que establece, y, como segundo argumento normativo, se alude a la regulación de esta materia en algunos Estatutos de Autonomía (el andaluz, por excelencia), claramente inspirada en la tramitación parlamentaria de los tratados internacionales.

Por ello, y en base a esta doble argumentación, para este primer sector doctrinal los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas vendrían a ser una suerte de «*tratados internos*», o «*tratados entre las Comunidades Autónomas acordantes*», y en cuanto tales (como sucede con los tratados internacionales) verdaderas fuentes de Derecho, es decir, verdaderas normas jurídicas. La consecuencia de esta concepción sería que los efectos de un convenio o acuerdo interautonómico podrían rebasar a las Comunidades Autónomas contratantes, llegando a vincular a otras Comunidades Autónomas, e incluso al propio Estado.

RUIZ ROBLEDO es uno de los principales defensores de esta naturaleza normativa de los convenios de colaboración y de su consideración como fuente de Derecho, fundándola en su concepción de la cooperación como régimen sustantivo de atribución de competencias para las correspondientes Comunidades Autónomas; si la cooperación se entendiera, por el contrario, como una mera modalidad de ejercicio competencial, el convenio o acuerdo nunca podría ser una fuente de Derecho, sino un simple acto jurídico, más concretamente, un negocio jurídico.

No obstante, como ya hemos adelantado, no es ésta la postura mayoritaria en la doctrina, que defiende la ausencia del pretendido valor normativo de los convenios de colaboración. Así, partiendo de la premisa básica de que los convenios interautonómicos no crean títulos competenciales sino que son meros instrumentos de cooperación, en consecuencia, a través de ellos no se puede crear Derecho objetivo y, no son, por tanto, fuentes de Derecho.

Esta concepción doctrinal tiene su origen en la doctrina clásica alemana, que ya estableció que, para que estos convenios tuviesen eficacia externa, se requería, previamente, de un acto normativo interno aprobado de forma separada por las instancias competentes dentro del ámbito de competencia propia de cada una de las partes suscriptoras. Y en este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia han entendido reiteradamente que este acto normativo unilateral es un «*acto de transformación*», que, por tanto, integra el contenido del convenio en el ordenamiento interno de cada ente. Por ello, debido a esta dependencia del convenio frente a ese acto normativo para poder obligar con carácter general, el convenio no es realmente, *per se*, una auténtica norma jurídica con eficacia *erga omnes*.

Y esta doctrina tradicional alemana ha sido recogida por la doctrina española mayoritaria. Así, por ejemplo, SANTOLAYA MACHETTI, señala a este

respecto que «otorgar a los convenios interautonómicos la condición de fuente autónoma de Derecho supondría la admisión de un tercer nivel dotado de autonomía legislativa interpuesto entre las Comunidades Autónomas aisladamente consideradas y el Estado central, que va contra el sistema mismo de reparto de competencias del Texto Constitucional».

En este mismo sentido se manifiesta TAJADURA TEJADA, para quién la cooperación no afecta a la titularidad de las competencias autonómicas, sino tan sólo a su ejercicio. Por lo tanto, los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas nunca podrían ser fuentes de Derecho o normas jurídicas, ya que sus efectos son únicamente *inter partes*, conforme a las exigencias de la buena fe, por lo que sostiene incluso que una posible sanción por incumplimiento por una de las partes contratantes (Comunidades Autónomas conveniadas) de las cláusulas de un acuerdo o convenio resultaría sencillamente inviable.

Finalmente, como postura doctrinal intermedia entre las dos ya citadas, debemos referirnos a la denominada teoría del procedimiento especial, defendida por MENÉNDEZ REXACH. Para este autor, el contenido de un convenio es normativo siempre que consista en la fijación de preceptos abstractos y generales, en el establecimiento de un régimen jurídico especial para un caso concreto o en la creación de una nueva entidad pública a la que se atribuyan competencias para la gestión de determinados servicios.

Así, lo más destacable de esta teoría es la idea de que cuando una Comunidad Autónoma aprueba un convenio cuyo contenido es *normativo*, está aprobando una norma jurídica unilateral «que ha sido elaborada con un procedimiento especial, que consiste justamente en que su contenido ha sido pactado por las Comunidades participantes». En cambio, cuando el contenido del acuerdo no es normativo, lo que se está aprobando es en realidad «un contrato de coordinación entre dos o más entidades públicas». Por ello, la derogación o modificación posterior de estos convenios normativos debe hacerse por el mismo procedimiento, es decir, con un nuevo acuerdo previo entre las partes. Sin embargo, el propio autor pone en duda esta argumentación al considerar que si no se pudiese llegar a un nuevo acuerdo entre las partes para la derogación o modificación, no se puede negar la posibilidad que tiene cada una de las Comunidades Autónomas participantes de hacer uso de su potestad normativa indisponible.

Defendiendo, al menos parcialmente, esta posición intermedia, GONZÁLEZ GARCÍA considera que no se puede negar de forma absoluta que los convenios de colaboración tengan valor jurídico, entendiendo por tal la fuerza obligatoria *inter partes* que tienen las estipulaciones del mismo y que lo distingue, según ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, de los meros pactos políticos o declaraciones de intenciones.

En cambio, ello no significa que estos convenios puedan tener, en algún caso, carácter o valor normativo *erga omnes*, siendo en consecuencia fuente creadora de Derecho objetivo, e integrándose como tal en el sistema de fuentes de ordenamiento jurídico, (como ocurre con los tratados internacionales, artículo 96.1 CE), pues para que el contenido de los convenios de colaboración fuera realmente normativo, en el sentido de tener plena eficacia *erga omnes*, deberán ser incorporados previamente a instrumentos normativos propios del sistema constitucional de fuentes de las Comunidades Autónomas.

## 2. Régimen jurídico: una insuficiente regulación estatutaria.

De lo ya manifestado se deduce con claridad que el artículo 145.2 de nuestra Constitución remite íntegramente el régimen jurídico de los convenios de colaboración a lo que establezcan los distintos Estatutos de Autonomía. Son ellos los que deberían desarrollar la regulación de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas, si bien este mandato constitucional, como anteriormente ya hemos afirmado, ha sido incumplido sistemáticamente por todos los Estatutos.

Si algún Estatuto de autonomía no contuviera regulación alguna sobre esta materia, tal como señala con acierto GONZÁLEZ GARCÍA, «dado el carácter potestativo que la Constitución establece para la regulación de los convenios de colaboración (*«los Estatutos podrán prever»*), no cabría más que entender reducido el ejercicio de la cooperación convencional interautonómica a los acuerdos de cooperación».

No obstante, señala el citado autor, éste es casi un *«supuesto de laboratorio»*, ya que la situación más frecuente, analizando los distintos textos estatutarios, es que éstos sí que regulen la figura de los convenios de colaboración, pero de manera insuficiente. Hemos visto que todos ellos remiten a una posterior ley autonómica para determinar su régimen jurídico.

Es obvia la discusión que esta remisión estatutaria a norma autonómica ha generado en la doctrina, pues como plantea CALAFELL FERRÁ, existen serias dudas acerca de la correcta recepción de la remisión que la Constitución hace a los Estatutos de Autonomía para regular los *«supuestos, requisitos y términos»* de la celebración de convenios entre las Comunidades Autónomas en caso de que los Estatutos, a su vez, reenvíen tal ordenación a posteriores normas autonómicas. En nuestro caso, el artículo 91 EAAr, tampoco determina estos *«supuestos, requisitos y términos»* en los que la Comunidad Autónoma de Aragón podrá celebrar convenios de colaboración, y, como hemos visto, el apartado 3º de este precepto remite, en cuanto al régimen jurídico de los convenios y acuerdos firmados con otras Comunidades Autónomas por la Comunidad Autónoma de Aragón, en su ámbito propio de actuación, a lo que establezca

una ley de Cortes de Aragón; es claro que se sigue en esta cuestión el modelo andaluz de remisión a norma posterior no estatutaria.

Tal como señala el citado autor, la doctrina se muestra dividida en este punto, entre aquéllos autores que consideran dudosamente lícita la opción estatutaria (generalizada, por otra parte) de deferir a una norma legal la regulación de las condiciones para el ejercicio de la actividad convencional, por considerar que vulneraría una reserva estatutaria constitucionalmente establecida, y aquellos otros que consideran correcta la remisión a ley autonómica y que tienden a considerar que esta reserva sería únicamente relativa.

Por tanto, para el primer sector doctrinal, un simple reenvío a la futura ley de la Comunidad Autónoma equivaldría a una desconstitucionalización del tema; sería una infracción del artículo 145 CE, porque escamotearía la decisión política fundamental de las Cortes Generales, sustituyéndolas por la ley regional. En contraposición, para la doctrina mayoritaria, es conforme a la Constitución, y hasta necesario para que se pueda cumplir lo dispuesto en ella, una referencia genérica en cada Estatuto de Autonomía a la posibilidad de celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios, dejando la especificación de los supuestos concretos y de sus requisitos y términos a las normas regionales que desarrollen la previsión estatutaria. Algunos autores, incluso, avanzando un paso más en esta posición, consideran que no parece posible que los Estatutos de Autonomía ni las disposiciones a que puedan remitir anticipen toda la casuística de los convenios y que, si así se hiciese, se privaría a éstos de una de sus más estimables posibilidades, cual es la de adaptarse dinámicamente a las exigencias de cada caso. Ello obedece a que los Estatutos de Autonomía, como norma institucional básica que son, no pueden contener todos los requisitos que el artículo 145.2 de la Constitución les impone para posibilitar que las Comunidades Autónomas celebren convenios, pues ello supondría un grado de reglamentación de las normas estatutarias incompatibles con este mencionado carácter.

La doctrina mayoritaria ha considerado en consecuencia que, siendo los Estatutos la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, resultaría inadecuado que establecieran una regulación completa y exhaustiva de los convenios de colaboración, por lo que sólo se debe regular en los textos estatutarios «los aspectos relativos a la determinación de sus competencias propias sobre las que pueden recaer los convenios para la gestión y prestación de servicios, o las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma con las Cortes Generales a los efectos del ejercicio por estas últimas de su labor de control, dejando al legislador autonómico los demás aspectos de su regulación».

En nuestra Comunidad Autónoma se ha optado por esta solución normativa, ya que el artículo 91.2 EAAr se limita a establecer la posibilidad que

tiene la Comunidad Autónoma de Aragón de «*suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia*», pero nada se precisa sobre cual es el verdadero concepto material de estos convenios, o lo que es lo mismo, su ámbito de aplicación, es decir, en qué supuestos concretos se podrán celebrar convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas.

Como hemos visto, el apartado 3º de este artículo 91 EAAr ha optado por la remisión normativa expresa a una ley de Cortes de Aragón para el establecimiento del régimen jurídico de los convenios y acuerdos firmados con otras Comunidades Autónomas por la Comunidad Autónoma de Aragón, ley que en la actualidad se halla en fase de preparación y que contendrá, previsiblemente, la regulación completa y detallada de esta materia. Esta solución, que consideramos, con la mayoría de la doctrina, adecuada desde el punto de vista constitucional, evita además una extensión excesiva de nuestra norma institucional básica y garantiza una flexibilidad normativa deseable, teniendo en cuenta la amplia extensión y largo alcance de la materia susceptible de tratamiento por vía convencional.

### **3. La configuración de los mecanismos parlamentarios de control: problemática**

Del ya analizado artículo 145.2 de nuestro texto constitucional, se deduce la existencia de dos mecanismos parlamentarios de control en las dos posibles manifestaciones de una relación de colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas, distinguiéndose claramente en nuestro texto fundamental entre los convenios de colaboración, únicamente sometidos al requisito de *la comunicación* a las Cortes Generales; y los acuerdos de cooperación, que, en cambio, requieren *aprobación* por parte de éstas.

Y la doctrina es unánime en reconocer la distinta naturaleza jurídica de ambas intervenciones parlamentarias, pues *la comunicación*, con independencia de cómo esté regulada en los distintos Estatutos de Autonomía (cuestión a la que nos referiremos a continuación), es un presupuesto jurídico de eficacia; es decir, el convenio de colaboración es totalmente válido desde el momento de su celebración, y únicamente su entrada en vigor se encuentra en suspenso hasta que no se cumpla el requisito de comunicación a las Cortes Generales. En cambio, la autorización de los acuerdos de cooperación constituye, en oposición, un verdadero presupuesto de validez.

Pese a la aparente claridad de esta distinción doctrinal, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, —que, por otro lado, son los competentes para la concreta determinación de este deber de comunicación, ya que, según el art. 145.2 CE, «*los Estatutos podrán prever (...) el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales*» no se ha seguido, tal como seña-

la CARMONA CONTRERAS, el *iter lógico* descrito, pues las previsiones estatutarias se han apartado netamente de la sistemática constitucional.

Así, el artículo 41 g) EAAr, sustituyendo al artículo 16f) del anterior texto, fuertemente criticado por la doctrina por su confusa redacción, determina la competencia de las Cortes de Aragón para «*la ratificación de los acuerdos de cooperación a que hace referencia el artículo 145.2 de la Constitución y el conocimiento de los convenios para la gestión y prestación de servicios en los términos previstos en el artículo 91.2 del presente Estatuto*» y el artículo 91.2 EAAr se limita a establecer que, sobre los convenios de colaboración que la Comunidad Autónoma de Aragón pueda suscribir con otras Comunidades Autónomas, « (...) *se informará a las Cortes Generales a los efectos correspondientes*».

La regulación estatutaria, como hemos visto, distingue entre la «*ratificación*» de los acuerdos de cooperación del artículo 145.2 CE y el «*conocimiento*» de los convenios que corresponde tanto a las Cortes de Aragón como a las Cortes Generales. Sin embargo, la regulación parlamentaria hace que, una vez afirmada la obligación del gobierno autonómico de notificar con carácter previo a su entrada en vigor la celebración de todo convenio tanto a la asamblea regional como al Parlamento nacional, a continuación, tal deber quede configurado como «*requisito de validez*» del mismo, lo que llegado el caso permite a los parlamentos la «*recalificación*» del convenio de colaboración, y con ello, la alteración sustancial de su naturaleza jurídica; es decir, el convenio de colaboración deberá ser autorizado por las instituciones parlamentarias como si de un acuerdo de cooperación se tratara, con lo cual «*la comunicación*» pasa de ser un presupuesto jurídico de eficacia para convertirse en la práctica parlamentaria, erróneamente, en un presupuesto de su validez.

Así, por ejemplo, el Reglamento de las Cortes de Aragón en su artículo 225 identifica convenios de colaboración y acuerdos de cooperación a efectos de su tramitación parlamentaria. En ambos casos se habla de «*ratificación*» por las Cortes de Aragón, remitiéndose en ambos casos al procedimiento de los debates de totalidad y concluyendo con una votación que implicará el apoyo o el rechazo de dicha ratificación. Con ello parecen identificarse erróneamente ambos instrumentos convencionales y las Cortes de Aragón adquieren facultades decisorias sobre los convenios de colaboración que parecen exceder de lo que sería una mera «*comunicación*».

El Reglamento del Congreso, por su parte, se limita a establecer en su artículo 166 que recibida la comunicación de un acuerdo entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de las mismas, la Mesa la remitirá a la Comisión Constitucional de la Cámara «*a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía*». La regulación que contiene el Reglamento del Congreso no aclara tampoco, por tanto, cuáles son esos «*efectos*» y

remite, como hace la Constitución, a una regulación estatutaria que, de facto, no se ha producido.

Los interrogantes son obvios, por tanto: ¿Cuáles son estos «*estos efectos correspondientes*»? tras comunicarse la existencia de un convenio de colaboración en que la Comunidad Autónoma de Aragón es parte, ¿pueden las Cortes de Aragón o las Cortes Generales hacer uso de un *poder de veto* cuyos efectos, como ya hemos comentado, dejarían de proyectarse sobre la eficacia del convenio de colaboración para afectar plenamente a su validez? Ante la falta de determinación de la regulación de este aspecto esencial por nuestro Estatuto, la respuesta a esta cuestión sigue siendo afirmativa, con los graves efectos que ello conlleva, en palabras de CARMONA CONTRERAS, «(...) encontramos no sólo que la mecánica inspiradora de la previsión constitucional queda (una vez más) completamente desvirtuada, sino que, ulteriormente y como consecuencia de ello, el centro de gravedad decisonal sobre la admisibilidad del convenio de colaboración propuesto acaba por desplazarse (indebidamente) al ámbito central».

De la misma opinión, GONZÁLEZ GARCÍA, para quién los Estatutos de Autonomía, al incumplir la remisión constitucional, han unificado en la práctica el control parlamentario de las dos posibles manifestaciones de una relación de colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas, separándose claramente de lo pretendido por el constituyente.

Y de igual modo, SANCHEZ NAVARRO también critica esta regulación normativa que responde a un actitud o «lógica profundamente antiautonomista», y que en nada favorece las relaciones de colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas, pues produce la desnaturalización del sentido constitucional originario atribuido al deber de comunicación: la existencia de una zona material propia de las Comunidades Autónomas (gestión y prestación de servicios propios) inmune al control político estatal.

De todo lo ya expuesto, como señala unánimemente la doctrina y se preocupa en destacar, entre otros, IBÁÑEZ BUIL, el establecimiento de un doble régimen de control sin una distinción perfectamente nítida de los supuestos de aplicación de uno u otro, introduce un elemento de inseguridad que en nada beneficia o estimula la celebración de convenios entre las Comunidades Autónomas.

Además, si a ello añadimos el obstáculo que para los convenios de colaboración supone la excesiva rigidez con la que los Estatutos prevén la intervención parlamentaria en el proceso interno de formación de la voluntad convencional de las Comunidades Autónomas, resulta obvio que la regulación de los convenios de colaboración, tanto en la Constitución como en los Estatutos, en nada favorece las relaciones de colaboración horizontal entre las mismas.

Esta «rigidez excesiva» (en palabras de ALBERTÍ ROVIRA) en la regulación de la intervención parlamentaria en los convenios de colaboración, con la consiguiente escasez de los mismos por el muy limitado recurso a ellos por parte de las Comunidades Autónomas, es también analizada por GONZÁLEZ GARCÍA, quien concluye afirmando que «dando como altamente improbable la reforma constitucional en este punto, la única opción factible es reformar, de la manera más coordinada posible, todos los Estatutos de Autonomía para que establezcan unas bases mínimas que delimiten el régimen jurídico de ambos instrumentos (convenios de colaboración y acuerdos de cooperación), reformar también los Reglamentos de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos respetando la regulación estatutaria, y desarrollar tras ello dicho régimen vía legislación autonómica».

En nuestro caso serán la legislación autonómica y la normativa parlamentaria las que aclararán por tanto los términos de la validez y régimen jurídico de los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, de acuerdo con las exigencias de la nueva regulación contenida en el Estatuto de Autonomía. Precisamente en fechas recientes se ha constituido en las Cortes de Aragón la ponencia especial para la reforma del Reglamento, que deberá plantearse en sus trabajos la adaptación de la regulación parlamentaria de esta materia a las previsiones constitucionales y estatutarias.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: *Problemas de articulación y de colaboración en el Estado autonómico desde una perspectiva interna y de derecho europeo/EN: Reformas territoriales/ Jornadas de Sigüenza*, Madrid, 2006, pp. 139-151.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: *Los convenios de colaboración*. Anuario jurídico de La Rioja, nº 8, 2002, pp. 149-160.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Prólogo de Joan Oliver Araujo, Madrid: Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 2006, p. 551.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: *Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas*. La reforma constitucional, 2005, pp. 337-350.
- CARMONA CONTRERAS, Ana María: *La colaboración entre Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales?* En: La reforma de los EEAA. Actas del IV Congreso nacional de la asociación de constitucionalistas de España, 2006.
- GARCÍA COUSO, Susana: *La participación de las Cortes Generales en los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*. Madrid, Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, 2004.
- GARCÍA MEXÍA, Pablo: *Las relaciones institucionales entre las Comunidades Autónomas: la cooperación interautonómica*. Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas/coord. por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Pablo García Mexía 2003, pp. 533-576.



- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio: *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*. Prólogo de Juan José Solozabal, Madrid: Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 2006, p. 157.
- IBÁÑEZ BUIL, Pedro: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 1997, pp. 487-502
- LÓPEZ NIETO, Lourdes: *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*/coord. por Lourdes López Nieto, 2006, pp. 147-174.
- MARRERO GARCÍA-ROJO, Ángel: *El Principio de Colaboración entre Comunidades Autónomas*. Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las autonomías/coord. por Carmen Carretero Espinosa de los Monteros, 2004, pp. 83-116.
- OTERO-NOVAS MIRANDA, Elena: *El ámbito objetivo de aplicación de la Ley 13/95 y los convenios de colaboración entre entes públicos*. La contratación de las administraciones públicas/coord. por Eduardo Hinojosa Martínez, 2001, pp. 59-70.
- PANIZO GARCÍA, Antonio: *Régimen jurídico de los convenios de colaboración*. La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, 1995, pp. 925-934.
- SALAZAR BENITO, Octavio: *Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto secundario en las reformas estatutarias*. En: La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso nacional de la asociación de constitucionalistas de España. Valencia, 2006, pp. 849-878.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Descentralización y cooperación*. Prólogo de Pablo Lucas Verdú, introducción de Luis Ortega. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 520.
- TAJADURA TEJADA, Javier: *El principio de cooperación en el estado autonómico*. Prólogo de Javier Corchera Atienza, 2ª ed., Granada, 200, p. 155.