

Vicente Juan Calafell Ferrá

DOCTOR EN DERECHO. PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSITAT DE LES ILLES BALEARS

# LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN: LA INADECUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CELEBRACIÓN DE CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- II LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS. a) Cuestiones previas. b) Formas de expresión del consentimiento parlamentario. c) Caracteres del consentimiento parlamentario. 1. *Condición de validez de los convenios*. 2. *Participación en la formación de una voluntad compleja*. 3. *¿Acto legislativo?* d) Relación entre el contenido de los convenios y el consentimiento parlamentario. e) Otras intervenciones de las Cámaras.
- III CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE REFORMAR LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.

## I INTRODUCCIÓN: LA INADECUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CELEBRACIÓN DE CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la actualidad, ningún Estado compuesto puede funcionar sin la colaboración entre las entidades que lo integran, bien el Estado con los miembros (colaboración vertical), bien estos últimos entre sí (colaboración horizontal). La colaboración horizontal, en concreto, se funda en la existencia de un ámbito de intereses y problemas comunes a las entidades territoriales descentralizadas, al que ellas mismas, de manera conjunta, pueden dar solución. En esta caracterización general, España no difiere de otros sistemas de descentralización política. La práctica hasta el momento, sin embargo, muestra que la colaboración entre las Comunidades Autónomas, más allá de vínculos meramente informales o políticos, es muy pobre, tanto en términos cuantitativos (los números son elocuentes: apenas exceden de veinte los convenios y acuerdos de cooperación tramitados propiamente como tales, cifra irrisoria si se

compara con la de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas) como cualitativos (el alcance y contenido de los compromisos asumidos, muy moderados y prácticamente reducidos a áreas concretas de la actividad administrativa).

Esta relegación de la colaboración horizontal obedece a diferentes motivos, no siempre fáciles de precisar, ni de entender. Muy sucintamente, se pueden destacar dos razones. En primer lugar, unas relaciones que en otros sistemas compuestos son asumidas como consustanciales a la distribución territorial del poder y a la naturaleza política de los miembros, en España se han visto siempre con desconfianza desde los órganos centrales y, lo que es más sintomático de que algo no marcha bien, desde las propias Comunidades Autónomas. Éstas han rehuido el trato entre ellas y claramente han preferido —y prefieren todavía— relacionarse individualmente con el Estado. En segundo lugar, los medios que han de servir para conferir eficacia jurídica a la colaboración entre Comunidades Autónomas —los citados convenios y acuerdos de cooperación, previstos en el artículo 145.2 de la Constitución y desarrollados en los Estatutos de Autonomía— son, con la regulación actual, instrumentos inoperantes, con un procedimiento prolijo, formalista y excesivamente rígido en todas sus fases; en suma, la antítesis de lo que debe ser la colaboración: una vía ágil de entendimiento<sup>1</sup>. Esta misma rigidez de los mecanismos que prevé el ordenamiento ha favorecido la práctica de una colaboración informal entre Comunidades Autónomas<sup>2</sup>. Un elemento que contribuye sobremanera a la falta de flexibilidad del procedimiento convencional es, precisamente, el consentimiento de los Parlamentos autonómicos que los Estatutos de Autonomía exigen casi sin excepción en la celebración de todo convenio y acuerdo de cooperación.

Si, como parece evidente, hay que mejorar y potenciar la colaboración entre las Comunidades Autónomas —«es tan necesario como urgente un despegue decidido de la cooperación horizontal», se ha dicho<sup>3</sup>—, habría que pensar en variar su vigente

- 1 I. LASAGABASTER HERRARTE: «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pág. 211; y M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: «La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico», *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002, pág. 120.
- 2 J. TAJADURA TEJADA: «El principio de cooperación en el Estado autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, 1996, pág. 216; y E. AJA FERNÁNDEZ: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pág. 200.
- 3 P. GARCÍA MEXÍA: «Las relaciones institucionales entre las Comunidades Autónomas. La cooperación interautonómica», *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (directores: J. Rodríguez-Arana Muñoz y P. García Mexía), Instituto Nacional de Administración Pública-Montecorvo, Madrid, 2003, pág. 569.

régimen. Dado que la regulación de los conciertos entre Comunidades Autónomas, por remisión del artículo 145.2 de la Constitución, corresponde en gran medida a los Estatutos de Autonomía, el primer paso debería ser la reforma de éstos<sup>4</sup>. Por lo que ahora interesa, una de las cuestiones a revisar es la participación de los Parlamentos autonómicos en la celebración de los convenios y acuerdos de cooperación. Ya se ha planteado, por cierto, alguna propuesta en este sentido para las reformas estatutarias que se debaten en diversas Comunidades Autónomas<sup>5</sup>. A lo mejor, una modificación de los Estatutos de Autonomía en este punto podría servir para impulsar, en términos jurídicos, la colaboración horizontal, a fin de que empiece a alcanzar el nivel que exige el buen funcionamiento de un Estado compuesto moderno. A ello hay que añadir, naturalmente, como segundo término de la ecuación, el efectivo ánimo de las Comunidades Autónomas de colaborar entre ellas; pero es más probable que esa voluntad aparezca si el ordenamiento dispone unos instrumentos ágiles y eficaces para actualizarla.

## II LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### a) CUESTIONES PREVIAS

La celebración de convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas es un procedimiento complejo, integrado por diferentes trámites<sup>6</sup>. En una *primera fase* tienen lugar la iniciativa y la negociación de los términos del concierto, y culmina con la adopción del texto. La Constitución y los Estatutos de Autonomía no contienen ninguna previsión sobre estos pasos iniciales. Las únicas normas que se pueden hallar al respecto se encuentran, generalmente, en las leyes reguladoras

4 Á. SÁNCHEZ NAVARRO: «Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (director: Ó. Alzaga Villamil), Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1999, tomo XI, pág. 108.

5 Así se hace en el *Informe sobre la reforma de l'Estatut de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2003, pág. 152.

6 V. ESCUÍN PALOP: «Artículo 42», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana* (director: R. Martín Mateo), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 438-439.

del Gobierno y la Administración de las respectivas Comunidades Autónomas. Por lo común, los ordenamientos autonómicos confieren al Gobierno regional, en exclusiva, la aprobación de los proyectos de convenios y acuerdos de cooperación, en la que cabe entender implícita la facultad de negociarlos. Si se establece un paralelismo con la dirección de la política exterior por el Gobierno de la Nación, esa potestad de los Gobiernos autonómicos responde a la idea de que el poder de concluir acuerdos con otras Comunidades Autónomas pertenece a la función ejecutiva, y, dentro de ella, a la de dirección política<sup>7</sup>.

La *segunda fase* comprende la formación y manifestación del consentimiento al convenio o acuerdo de cooperación por quienes pretenden ser parte en él. En el Derecho Internacional (para los tratados) y en diferentes ordenamientos compuestos (para los convenios entre las entidades territoriales del Estado), según se exija o no la intervención de los Parlamentos, es posible diferenciar dos clases de convenios: por un lado, los que concluyen los órganos ejecutivos competentes sin necesidad de aquiescencia parlamentaria, al tener como objeto funciones administrativas; por otro lado, los que versan sobre competencias de la Asamblea y, por consiguiente, precisan su asentimiento<sup>8</sup>. Esta distinción apenas es aplicable a los convenios y acuerdos de cooperación, porque los Estatutos de Autonomía, en su práctica totalidad, requieren el consentimiento del Parlamento a todos ellos, sin tomar en consideración, pues, si afectan o no a sus competencias. En contados casos —sólo en el País Vasco y Extremadura— puede el Gobierno concluir convenios sin que la Cámara tenga por qué pronunciarse explícita y decisivamente; pero ni siquiera en estos supuestos se elimina el trámite parlamentario, ni la potestad de la Asamblea de oponerse a esa tramitación y manifestar su expreso consentimiento<sup>9</sup>.

- 7 J. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: «Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas», *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978* (director: Ó. Alzaga Villamil), Edersa, Madrid, 1988, tomo XI, pág. 86; y R. GIL CREMADES: «¿Quién puede celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas?», *Catastro*, núm. 19, 1994, pág. 62.
- 8 Un estudio comparado en el ámbito de los federalismos europeos se encuentra en M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, págs. 161-171. Para el caso concreto de Alemania, además del anterior, vide E. ALBERTÍ ROVIRA: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1986, págs. 496-498; y J. M<sup>a</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 73-77.
- 9 La amplitud con que los Estatutos de Autonomía regulan la participación de las Cámaras en la celebración de conciertos entre Comunidades Autónomas contrasta con su casi inexistente intervención en los convenios que se suscriben con el Estado. Ésta sólo se establece en la Comunidad Valenciana (artículo 42 del Estatuto de Autonomía) y en Navarra (artículo 161 del Reglamento del Parlamento Foral, de 2 de febrero de 1995). Esta circunstancia no deja de ser paradójica, en vista del mayor número de los convenios con el Estado y, sobre todo, del volumen financiero que suponen. Por ello, no ha faltado quien propugne la conveniencia de ampliar a ellos ese control (A. ARCE JANARIZ: «Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1996, vol. I, pág. 662).

## b) FORMAS DE EXPRESIÓN DEL CONSENTIMIENTO PARLAMENTARIO

Del análisis de los ordenamientos autonómicos se infiere que no hay una única forma de declarar el consentimiento de los Parlamentos a los convenios y acuerdos de cooperación, sino que, por el contrario, existen diversas modalidades<sup>10</sup>. Esta heterogeneidad se explica por la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, que abarca, sin duda, dicha actuación de las Cámaras<sup>11</sup>. Los modos de intervención parlamentaria son los siguientes<sup>12</sup>:

a) *Autorización* de los convenios y acuerdos de cooperación: Andalucía (artículo 72)<sup>13</sup>, Asturias (artículo 24.7), La Rioja [artículo 19.11)]<sup>14</sup>, Murcia (artículo 23.7) y Navarra [artículo 26.b)]<sup>15</sup>.

b) *Aprobación* de los convenios y acuerdos de cooperación, o sólo de los primeros: Cataluña (artículo 27)<sup>16</sup>, Galicia (el Estatuto de Autonomía no prevé

10 Una primera clasificación fue la que elaboró P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación. (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 431-439.

11 L. HERRERA DÍAZ-AGUADO: *Servicios intercomunitarios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, tesis doctoral, Toledo, 1996, pág. 235.

12 Los artículos que se citan corresponden a los respectivos Estatutos de Autonomía.

13 La autorización viene impuesta por el Reglamento del Parlamento, de 26 de abril de 1995 (artículo 171), no por el Estatuto de Autonomía. Aunque éste prevé la intervención de la Cámara, defiere su concreción a lo que ella misma determine. En general, se ha entendido que, para cumplir la remisión estatutaria de regular esta materia, el Parlamento debía dictar una ley. En este sentido, P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., pág. 439; E. ALBERTÍ ROVIRA: «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pág. 122; y J. TAJADURA TEJADA: «El artículo 145 de la Constitución Española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, 1996, pág. 136. No obstante, en nuestra opinión, ese reenvío no supone que el régimen que establezca el Parlamento necesariamente deba estar en una ley. Más bien significa, como afirmó Á. MENÉNDEZ REXACH (*Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pág. 116), que en la celebración de los conciertos con otras Comunidades Autónomas «habrá que estarse a las reglas de competencia que fije el propio Parlamento»; y tales reglas son, precisamente, las que se contienen en su Reglamento.

14 El artículo 19.11) del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye propiamente al Parlamento la función de «autorizar y aprobar los convenios» con otras Comunidades Autónomas (además de «supervisar su ejecución»). Parece, por lo tanto, que la Cámara debe efectuar, en teoría, un doble pronunciamiento. Sin embargo, el Reglamento del Parlamento, de 18 de abril de 2001 —y también el precedente, de 27 de febrero de 1987—, reduce a una tales actuaciones, por cuanto una y otra integran el contenido de la «Ley de autorización y aprobación» del convenio o acuerdo de cooperación (artículo 118). Como muestra de ello se puede ver la Ley 2/1998, de 11 de febrero, para la aprobación y autorización del Convenio de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra sobre infraestructuras viarias.

15 Este precepto se refiere únicamente a la autorización de los «convenios», mientras que el artículo 70 de la misma Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral diferencia entre convenios y acuerdos de cooperación. No obstante, como advierte J. TAJADURA TEJADA («El artículo 145 de la Constitución Española», cit., pág. 136), el Reglamento del Parlamento Foral ha previsto la autorización para ambas clases de conciertos: «El régimen de las autorizaciones que la Diputación Foral solicite para establecer acuerdos de cooperación, será el establecido en los artículos precedentes para los convenios» (artículo 165).

16 El artículo 27 del Estatuto de Autonomía sólo exige la aprobación del Parlamento para los convenios (apartado 1), no para los acuerdos de cooperación (apartado 2). Sin embargo, la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, atribuye al Parlamento «la aprobación de los convenios y acuerdos de cooperación mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 27 del Estatuto» [artículo 43.1.b)]. Para la tramitación del convenio con las Illes Balears para la creación del Instituto Ramón Llull, firmado en Palma el 5 de abril de 2002, el Parlamento catalán aprobó una norma interna (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, VI Legislatura, núm. 255, de 21 de enero de 2002).

nada)<sup>17</sup>, Cantabria (artículos 9.4 y 31), La Rioja [artículo 19.11]<sup>18</sup>, Comunidad Valenciana [artículos 11.1) y 42], Castilla-La Mancha [artículo 9.2.d)]<sup>19</sup>, Canarias (artículo 39)<sup>20</sup> y las Illes Balears (artículo 17)<sup>21</sup>.

- 17 Es la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Junta y su Presidente, la que asigna al Parlamento la «ratificación o aprobación, en su caso» de los convenios y acuerdos de cooperación (artículo 4.8). El Reglamento del Parlamento, de 14 de julio de 1983, no dispone nada al respecto.
- 18 Vide la nota 14.
- 19 La regulación de la intervención de las Cortes de Castilla-La Mancha plantea alguna cuestión. En primer lugar, según el artículo 9.2.d) del Estatuto de Autonomía, les incumbe «aprobar los convenios que acuerde el Consejo de Gobierno con otras Comunidades Autónomas en los términos establecidos por el apartado 2 del artículo 145 de la Constitución». Esta redacción no deja claro si la aprobación comprende también los acuerdos de cooperación, habida cuenta de que el artículo 40 del propio Estatuto de Autonomía no alude genéricamente a «los convenios», sino que distingue entre convenios y acuerdos de cooperación. No obstante, parece que el artículo 9.2.d) emplea el término «convenios» en sentido amplio, como comprensivo también de los acuerdos de cooperación. Así lo corrobora el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 1 de diciembre de 1997, que se refiere expresamente a ambos tipos de pactos (artículo 205). En segundo lugar, hay que reparar en que, conforme a este último precepto, lo que corresponde al Parlamento es la «ratificación», no, como señala el artículo 9.2.d) del Estatuto de Autonomía — que, por cierto, ese artículo del Reglamento parlamentario menciona— la aprobación. En teoría, ante una discordancia entre dos normas de distinto rango, debería prevalecer la de mayor jerarquía (el Estatuto de Autonomía), por lo que las Cortes de Castilla-La Mancha habrían de *aprobar* los convenios. En la práctica, sin embargo, proceden a su ratificación. Como ejemplo se puede ver el Convenio suscrito con la Comunidad de Madrid para la implantación de nuevos títulos de abono transportes por el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, firmado por los Presidentes de ambas Comunidades Autónomas el 22 de noviembre de 2000 y ratificado por las Cortes de Castilla-La Mancha en la sesión plenaria del día siguiente (*Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha*, Pleno, V Legislatura, núm. 29, de 23 de noviembre de 2000).
- 20 El artículo 39 del Estatuto de Autonomía sólo prevé la intervención del Parlamento en los convenios para la gestión y prestación de servicios (apartado 1). El Reglamento de la Cámara, de 10 de abril de 2003, reitera la aprobación parlamentaria «de convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma, a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía»; y precisa que, «si resultare aprobado, el acuerdo será comunicado a las Cortes Generales» (artículo 150). La mención de la comunicación a las Cortes Generales parece dar a entender que esa previsión abarca únicamente los convenios, no los acuerdos de cooperación. Esta idea resulta confirmada por la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, que otorga al Gobierno la competencia de «establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales, y posterior ratificación del Parlamento canario» [artículo 20.f)]. La alusión a «la previa autorización de las Cortes Generales», junto a la utilización del término «acuerdos de cooperación», idénticas a las que hace el apartado 2 del artículo 39 del Estatuto de Autonomía, denotan que la función de la Asamblea en esos casos (ratificación) es distinta de la regulada en el Estatuto y el Reglamento del Parlamento respecto a los convenios (aprobación). Por todo ello, se puede concluir que en el ordenamiento canario, como resultado de la legislación posterior a la promulgación del Estatuto de Autonomía, se prevé una diferente intervención del Parlamento según se trate de convenios o acuerdos de cooperación. En este sentido, C. J. GARCÍA OTERO: «Artículo 38», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias* (director: J. Varona Gómez-Acedo), Instituto Canario de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 861.
- 21 El artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye al Parlamento la «adopción» de los convenios, sin disponer nada acerca de los acuerdos de cooperación. El Reglamento del Parlamento, de 4 de junio de 1986, no contiene ninguna previsión al respecto. J. TAJADURA TEJADA («El artículo 145 de la Constitución Española», cit., pág. 136) entiende, no obstante, que lo que el Estatuto de Autonomía balear encomienda al Parlamento es la *aprobación* tanto de los convenios como de los acuerdos de cooperación. Esta interpretación —que compartimos— venía confirmada indirectamente por la Ley 5/1984, de 24 de octubre, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, que confería al Presidente autonómico la función de «firmar los acuerdos de cooperación y los convenios de prestación y gestión de servicios con otras Comunidades Autónomas *una vez aprobados por el Parlamento*» (artículo 15.3). La Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears, al regular la misma atribución del Presidente, suprimió esa referencia a la aprobación parlamentaria de los convenios y los acuerdos de cooperación, que, sin embargo, cabe estimar subsistente. De hecho, la Presidencia de la Cámara, con ocasión del convenio con Cataluña para crear el Instituto Ramón Llull, dictó la Resolución de 30 de enero de 2002, para «la aprobación de convenios para la gestión y prestación de servicios propios con otras Comunidades Autónomas, así como convenios de colaboración o cooperación» (*Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears*, V Legislatura, núm. 127, de 1 de febrero de 2002). Por otra parte, el empleo del término «adopción» por el Estatuto de Autonomía no resulta del todo acertado, pues con él se parece dar a entender que es el Parlamento el que fija (*adopta*) el texto del convenio o acuerdo de cooperación, cuando ésta es una facultad del Gobierno. Así se disponía expresamente en la Ley 5/1984 (artículo 18.3), frente a la menos explícita Ley 4/2001, conforme a la cual compete al Consejo de Gobierno «autorizar la firma de convenios y acuerdos de colaboración y cooperación con el Estado y demás Comunidades Autónomas» (artículo 19.11). La mencionada Resolución de la Presidencia del Parlamento es más precisa, pues habla del «proyecto de convenio» que eleva el Gobierno.

c) *Ratificación* de los convenios y acuerdos de cooperación, o sólo de los segundos: Galicia (el Estatuto de Autonomía no prevé nada)<sup>22</sup>, Aragón [artículo 16.f)], Canarias (artículo 39)<sup>23</sup>, Madrid [artículo 16.3.j) y k)] y Castilla y León (artículo 15.12 y 13).

d) *Ausencia de oposición* a los convenios, cuya celebración se comunica a la Cámara, y ratificación —País Vasco (el Estatuto de Autonomía no prevé nada)<sup>24</sup>— o aprobación —Extremadura [artículos 13 y 19.2.i)]<sup>25</sup>— de los acuerdos de cooperación.

Todas estas decisiones se adoptan por mayoría simple de la Cámara, salvo en Cataluña<sup>26</sup>, la Comunidad Valenciana<sup>27</sup> y Castilla y León<sup>28</sup>, donde se exige mayoría absoluta.

Las normas expuestas permiten diferenciar —nominalmente, al menos— cuatro posibles formas de intervención de los Parlamentos autonómicos. En la autorización, la aprobación y la ratificación, la Cámara presta su consentimiento *expreso* a los convenios y acuerdos de cooperación. La falta de oposición a su conclusión supone, en cambio, un asentimiento *tácito*. Hay que ver ahora cuáles son las notas definitorias de cada variante.

22 Vide la nota 17.

23 Vide la nota 20.

24 La regulación se halla en la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco [artículo 18.e) y f)].

25 Así lo dispone el Estatuto de Autonomía de Extremadura a partir de la reforma aprobada por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo. Antes de dicha modificación, el Estatuto no preveía nada acerca de la intervención de la Asamblea en los convenios y los acuerdos de cooperación, y era el Reglamento de la Cámara, de 6-7 de septiembre de 1983, el que exigía su autorización para unos y otros (artículo 164.1). Con relación a la formulación originaria del Estatuto de Autonomía, E. ALBERTÍ ROVIRA («Los convenios entre Comunidades Autónomas», cit., págs. 122, nota 23, y 123) afirmaba —erróneamente, a nuestro entender, pues no tenía en cuenta lo regulado en el Reglamento parlamentario— que las facultades de intervención de la Asamblea abarcaban sólo los convenios «en los que se determinen los proyectos en los que se materializan las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial» [artículo 59.g) del Estatuto de Autonomía]. Por su parte, el artículo 25.9 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma (entonces, la Ley 2/1984, de 7 de junio, hoy derogada por la Ley 1/2002, de 28 de febrero, que mantiene esta competencia) atribuía a la Junta la aprobación y autorización de convenios con otras Comunidades Autónomas. «De este modo —concluía dicho autor—, al quedar limitada la intervención parlamentaria a un ámbito material concreto de los convenios, Extremadura se convierte en la Comunidad que más restringidamente contempla la participación del Parlamento en el proceso de formación de la voluntad convencional». Por tal motivo, dicho régimen constituía —en su opinión— una excepción a la generalización de la intervención decisiva de los Parlamentos en todos los convenios y acuerdos de cooperación.

26 Artículo 43.1 de la Ley del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad (Ley 3/1982).

27 Artículo 170 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994. Este precepto —así como la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas 80/1, de 16 de noviembre de 1983, sobre el procedimiento parlamentario que han de seguir los proyectos de convenio de colaboración de la Generalidad con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas, que lo desarrolla (*Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*, núm. 20)— sólo prevé la intervención de la Cámara en los convenios, y omite cualquier referencia a los acuerdos de cooperación. No obstante, la exigencia de mayoría absoluta debe comprender también estos últimos, pues no parece congruente que la actuación del Parlamento autonómico —que dispone el Estatuto de Autonomía para los dos tipos de conciertos (artículo 42)— sea más agravada en los convenios de gestión administrativa que en otros acuerdos que pueden tener un mayor alcance. En este sentido, J. C. NAVARRO RUIZ: «Las relaciones de la Comunidad Valenciana», *Estudios sobre el Estatuto valenciano. Tomo IV. Los derechos constitucionales de los valencianos y el sistema de relaciones de la Comunidad Valenciana* (coordinadora: R. Sánchez Ferriz), Generalitat Valenciana, Valencia, 1993, pág. 140.

28 Artículo 130.4 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990.

La *comunicación* al Parlamento de la celebración de los convenios de gestión y prestación de servicios tiene por objeto permitir que la Cámara manifieste, dentro de un plazo, la *oposición* a su conclusión. Si no se pronuncia en contra, el convenio habrá superado el trámite parlamentario; si, en cambio, declara su parecer desfavorable, el texto queda sujeto a la decisión de la Asamblea para su ratificación o aprobación.

La *autorización* es una técnica usual en los tratados internacionales. Consiste en una habilitación del Parlamento al Gobierno para que, si lo estima oportuno, suscriba un convenio o acuerdo de cooperación. Su virtualidad es, pues, impedir o vetar al Gobierno la celebración de un determinado concierto, no obligarle a ello. Por lo general, se excluye que la Cámara pueda incidir en el texto acordado con la introducción de enmiendas<sup>29</sup>. La autorización encierra, en definitiva, una valoración política de la Asamblea sobre la conveniencia de celebrar un convenio. Por lo tanto, la autorización, o se da, o se deniega; pero, una vez concedida y obtenido por el Gobierno el permiso para concluir el concierto, la autorización consume todos sus efectos<sup>30</sup>.

La *aprobación* de un convenio o acuerdo de cooperación supone su tramitación por el Parlamento como si se tratara de una propuesta gubernamental, análoga a un proyecto de ley. La concreta regulación del procedimiento dependerá del respectivo Reglamento parlamentario. Ahora bien, según diferentes autores, si ha de ser una auténtica aprobación, la Cámara debe estar facultada para incorporar modificaciones al texto del concierto. Si no cabe tal posibilidad de enmienda, no será, en puridad, una aprobación, sino una autorización o una ratificación<sup>31</sup>.

Por último, la *ratificación* ha sido tradicionalmente el modo de manifestación del consentimiento de los Estados para obligarse mediante tratados internacionales<sup>32</sup>. Hay que notar, sin embargo, que, en los conciertos entre Comunidades Autónomas,

29 A. REMIRO BROTONS: *Derecho Internacional Público. II. Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 117 y 119-120.

30 J. E. SORIANO GARCÍA: «Artículo 14», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (directores: L. López Guerra y J.E. Soriano García), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 559.

31 P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., pág. 433. En relación con el Estatuto de Cataluña, cuyo artículo 27.1 atribuye al Parlamento la «aprobación» de los convenios, y en el mismo sentido de entender inherente a esa función la facultad de la Cámara de modificar el texto que tramita, vide A. MONREAL FERRER: «Convenis i acords de cooperació. (Article 27)», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, vol. II, pág. 801; y M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: «Los convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas: régimen jurídico y realidad en las relaciones de colaboración de la Generalidad con otras Comunidades», *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 17, 1993, pág. 108.

32 M. DÍEZ DE VELASCO VALLEJO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1988, tomo I, págs. 107-108.



la función de ratificación que se atribuye a algunas Cámaras atañe a la formación interna de la voluntad convencional, no a su expresión *ad extra*. Por lo tanto, la ratificación será la decisión del Parlamento mediante la que confirma la efectiva vigencia en la Comunidad Autónoma de un convenio o acuerdo de cooperación ya suscrito, sin poder modificar su contenido<sup>33</sup>.

La aprobación —si, en opinión la doctrina, se ha de entender como tal— debería permitir al Parlamento introducir enmiendas en el texto presentado por el Ejecutivo, de manera que su tenor será el que decida la Cámara; es decir, más allá de la mera propuesta o sugerencia de variaciones en el contenido del concierto, el Parlamento tendría que poder influir decisivamente en él. La autorización y la ratificación, en cambio, implican la aceptación o el rechazo en bloque del proyecto gubernamental, sin poder modificarlo. La diferencia entre estas dos últimas se halla en el momento en que interviene la Asamblea: la autorización es anterior a la manifestación del asentimiento de la Comunidad Autónoma por medio del órgano ejecutivo que corresponda; la ratificación, por el contrario, dado su carácter de acto confirmatorio de una precedente actuación del Gobierno (la expresión de ese consentimiento), tiene lugar después<sup>34</sup>.

No obstante, se ha advertido, con razón, que, pese a la diversidad terminológica de las normas estatutarias y legales, la configuración material de la intervención de los Parlamentos que han hecho sus Reglamentos viene a equiparar los distintos procedimientos. De este modo, las Cámaras se limitan a consentir o rechazar el texto que les remite el Consejo de Gobierno, sin poder imponer la introducción de reforma alguna<sup>35</sup>. Aunque no faltan autores que defienden la conveniencia de que los Parlamentos autonómicos puedan alterar efectivamente el texto de los convenios y acuerdos de cooperación<sup>36</sup>, esta posibilidad no está normativamente prevista. Es verdad que algunos Reglamentos permiten a la Cámara plantear modificaciones, pero éstas no obligan definitivamente al Gobierno, puesto que, en lugar de aceptarlas, puede

33 P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., pág. 434.

34 P. GARCÍA MEXÍA: «Las relaciones institucionales entre las Comunidades Autónomas», cit., págs. 557-558.

35 L. HERRERA DÍAZ-AGUADO: *Servicios intercomunitarios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, cit., pág. 246.

36 E. AJA FERNÁNDEZ y M. CARRILLO LÓPEZ: «Los procedimientos de relación entre los Parlamentos territoriales y los órganos del Estado», *Parlamento y Derecho* (coordinadores: A. Figueroa Laraudogoitia y J. C. da Silva Ochoa), Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, pág. 451. En el mismo sentido, M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: «La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 14, 1992, págs. 60 y 69.

optar por abandonar su iniciativa<sup>37</sup>. Por ello, no son enmiendas propiamente dichas, sino «condicionamientos», «recomendaciones» o «propuestas de modificación» (como las definen esos Reglamentos) para que el Gobierno negocie de nuevo los términos del concierto<sup>38</sup>. Además, respecto a los acuerdos de cooperación, hay que tener presente que la autorización de las Cortes Generales es una condición de validez. En consecuencia, si el Parlamento autonómico debe intervenir cuando ya se ha prestado esa autorización<sup>39</sup>, en modo alguno puede cambiar el texto, ni siquiera aunque todavía esté pendiente de manifestarse el consentimiento definitivo de las Comunidades Autónomas interesadas<sup>40</sup>.

Esta limitación del papel de los Parlamentos autonómicos no es infundada. Antes bien, la admisión de la introducción unilateral de variaciones en un convenio o acuerdo de cooperación sería incoherente con un procedimiento que se caracteriza, precisamente, por ser pactado. No parece, pues, aceptable que el Legislativo imponga indefectiblemente enmiendas a un texto que ha sido concordado por la vía de la negociación entre órganos ejecutivos, en uso, por estos últimos, de su potestad de dirección política. En la práctica, esto supone que la inserción unilateral de cualquier alteración en el concierto implicará el rechazo de éste, si bien, a fin de no abortar definitivamente su conclusión, al Gobierno de la Comunidad Autónoma cuyo Parlamento proponga modificaciones le queda la opción de tratar que los otros Gobiernos accedan a su inclusión<sup>41</sup>. No obstante, no deja de ser insatisfactorio considerar que la función de los Parlamentos en este campo se reduce a asentir sin objeción alguna las propuestas del Gobierno, a lo que de hecho se ven abocados si la alternativa es, como ahora, la frustración del pacto. Parece, por el contrario, que debería ser posible reconocer algún valor —más allá de la pura oposición al concierto— a

37 L. HERRERA DÍAZ-AGUADO: *Servicios intercomunitarios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, cit., pág. 249.

38 Artículo 171.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; artículo 231.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997; artículo 118.5 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; y artículo 165.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

39 Así ocurre en Canarias, donde el Parlamento, con arreglo al artículo 20.f) de la Ley del Gobierno y la Administración (Ley 1/1983), debe ratificar los acuerdos de cooperación previamente autorizados por las Cortes Generales. De igual modo puede acontecer si estas últimas, cuando los Parlamentos autonómicos ya han consentido la celebración de un acuerdo de cooperación o un convenio de gestión y prestación de servicios —y éste ha sido *recalificado* después como acuerdo de cooperación, conforme al artículo 137 del Reglamento del Senado—, conceden la autorización con condicionamientos (artículo 138.2 del mismo Reglamento). En tal caso, puede que esté prevista una nueva intervención de las Cámaras territoriales, pero éstas no podrán variar el contenido del texto autorizado por las Cortes Generales. Este supuesto se regula expresamente en el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (artículo 233.2).

40 P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., pág. 450; y J. TAJADURA TEJADA: «El artículo 145 de la Constitución Española», cit., pág. 138.

41 Esto es lo que establecen los Reglamentos parlamentarios citados en la nota 38.

las observaciones que las Cámaras puedan manifestar ante la asunción de determinados compromisos por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, no se alcanza a vislumbrar una solución que permita cohonestar esas diferencias entre el Parlamento y el Gobierno en la celebración de convenios y acuerdos de cooperación.

### c) CARACTERES DEL CONSENTIMIENTO PARLAMENTARIO

#### 1 CONDICIÓN DE VALIDEZ DE LOS CONVENIOS

La celebración de un convenio o acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas sin el consentimiento de sus Parlamentos, al venir éste impuesto por los Estatutos de Autonomía (o, en su defecto, por leyes autonómicas), constituye una infracción de tal entidad que, naturalmente, debe conducir a la nulidad del concierto. El asentimiento de la Cámara es, por lo tanto, una condición o requisito de validez del convenio o acuerdo de cooperación<sup>42</sup>. A esta conclusión se ha llegado en otros Estados, como Alemania y Suiza, donde los respectivos Tribunales Constitucionales han declarado nulos convenios que se suscribieron sin la aprobación de los Legislativos correspondientes o no fueron sometidos a referéndum, cuando se exigían tales requisitos<sup>43</sup>.

En cuanto a España, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 5 de julio de 1994 trató, entre otras cuestiones, la ausencia de la autorización del Parlamento autonómico (la Junta General), con arreglo al artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía, a un convenio celebrado en 1989 entre el Principado y el Instituto Nacional de la Salud acerca de la gestión de un hospital de la Comunidad Autónoma. El Tribunal estimó que la falta del consentimiento parlamentario era causa de nulidad de pleno derecho del convenio, conforme a la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este razonamiento sobre el efecto de la omisión de dicho

42 M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: «La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», cit., págs. 57 y 68; Ídem: «Los convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas», cit., pág. 109; y J. M<sup>a</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, cit., pág. 388.

43 M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, cit., pág. 182.

trámite es, a nuestro juicio, acertado. Sin embargo, cabe estar disconformes con la interpretación que hizo la Sentencia del ámbito de aplicación del artículo 24.7. Ello es así porque, según el Tribunal, ese artículo no tenía por qué ponerse en relación necesariamente con el artículo 21 del mismo Estatuto —de modo que la exigencia de autorización parlamentaria sólo afectaría a los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas—, sino que, por el contrario, la autorización de la Junta General debía extenderse a los convenios con otras Administraciones Públicas, en general, y significadamente a los celebrados con el Estado —como acontecía en ese caso—. Esta comprensión, empero, choca con el tenor de la generalidad de los Estatutos de Autonomía (entre los que se encuentra el de Asturias), ya que en ellos se impone la intervención del Parlamento respectivo precisamente respecto a los «convenios y acuerdos de cooperación», que es el nombre que —según expresan los propios Estatutos, que adoptan los términos del artículo 145.2 de la Constitución— reciben los que se celebran con otras Comunidades Autónomas.

El argumento del Tribunal Superior de Justicia de Asturias quebró cuando años después, en la Sentencia de 14 de enero de 1999 —que resolvió la impugnación de un convenio posterior entre las mismas partes también basada, junto a otros fundamentos, en la falta de autorización de la Junta General—, entendió que no se podía mantener aquella causa de nulidad una vez aprobada la Ley 1/1992, de 2 de julio, de creación del Servicio de Salud del Principado de Asturias, porque tal norma faculta a éste a concluir convenios de gestión sanitaria con otras Administraciones Públicas. Esta inteligencia suponía una clara contravención del principio de jerarquía normativa: si el Estatuto de Autonomía exige la autorización parlamentaria para la celebración de convenios, una ley no puede dispensar el cumplimiento de ese trámite. Se podría, tal vez, tratar de salvar esa contradicción sobre la base de interpretar que la autorización de la Junta General se había otorgado, justamente, al aprobar dicha ley. No obstante, ello supondría entender que la autorización puede ser múltiple, para todos los convenios de un determinado tipo o concertados por un mismo órgano, lo que no casa con el carácter particular, para cada convenio, que confiere a dicho acto el Estatuto de Autonomía (según el artículo 24.7, lo que corresponde a la Junta General es «autorizar *la prestación del consentimiento*»; y tal consentimiento, claro es, se otorga individualmente a cada convenio), y que corrobora el Reglamento de la Junta General. Este último texto distingue, dentro del Capítulo II

(«Convenios y acuerdos de cooperación del Principado de Asturias») del Título XIV, entre: por una parte, los «convenios y acuerdos de cooperación del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas» (Sección 1ª), cuya tramitación parlamentaria se hace «en el marco de lo dispuesto en el artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía» (artículo 227) y, por tanto, se requiere la autorización de la Cámara; y, por otra parte, aquellos «otros convenios y acuerdos de cooperación del Principado de Asturias» (Sección 2ª), de los que simplemente «el Consejo de Gobierno dará cuenta a la Cámara» (artículo 236)<sup>44</sup>.

Finalmente, el Tribunal Supremo, al resolver los recursos de casación interpuestos contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 5 de julio de 1994, estimó la infracción —aducida por el Instituto Nacional de la Salud— del artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía en relación con su artículo 21 y con el 167 del Reglamento de la Junta General de 1985, de los que, junto con el artículo 145 de la Constitución, se desprendía con claridad que el consentimiento del Parlamento autonómico sólo abarcaba los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, y, por ende, no era preciso para el convenio en cuestión<sup>45</sup>.

A propósito de la ausencia del consentimiento parlamentario, también se ha planteado la hipotética aplicación de una regla análoga al artículo 46 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Según este precepto, es irrelevante para la validez de un tratado que la otra parte desconozca la falta de competencia de quien obra como órgano suscriptor (en los conciertos entre Comunidades Autónomas, el Ejecutivo autonómico sin la anuencia del Parlamento). A nuestro modo de ver, la respuesta debe ser negativa, por cuanto, en el seno de un Estado, el deber recíproco de lealtad que une a los distintos centros de gobierno obliga a quienes celebran un convenio a conocer y verificar la concurrencia de los requisitos —entre ellos, los órganos que han de actuar y su competencia— para determinar el ánimo de obligarse de las otras partes<sup>46</sup>.

44 El Reglamento parlamentario vigente al concluirse el convenio de 1989 y resolverse el litigio a él referente —de 24 de abril de 1985— no establecía esta distinción entre los conciertos con las Comunidades Autónomas y los otros convenios. No obstante, la regulación de los artículos 167 a 173 daba a entender que se extendía sólo a los primeros.

45 Sentencia de 12 de junio de 2000, F. J. 3 (*Aranzadi* 5.706). La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2003 (*Aranzadi* 5.315) se volvió a pronunciar en igual sentido sobre la misma materia (F. J. 2).

46 E. ALBERTÍ ROVIRA: «El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente», *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, vol. I, págs. 628 (nota 32) y 633 (nota 45); y Mª J. GARCÍA MORALES: *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, cit., págs. 181-182.

## 2 PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN DE UNA VOLUNTAD COMPLEJA

Esta última consideración sobre la formación de la voluntad convencional es relevante, además, para precisar el papel de los Parlamentos autonómicos. Aunque no se puede dejar de apreciar en la intervención parlamentaria una dimensión de control sobre el Gobierno, es, en realidad, una función específica de participación en ciertas decisiones importantes de la colectividad territorial. La anuencia de la Cámara es un elemento necesario de la intención de obligarse mediante conciertos con otras Comunidades Autónomas<sup>47</sup>. La voluntad convencional es, por lo tanto, compleja, ya que se integra por la concurrencia de órganos —o poderes— distintos. Ahora bien, esta obligada conjunción no minora la preeminencia que tiene el Gobierno autonómico en la dirección de la política. Prueba de ello es que el acuerdo del Parlamento es siempre posterior a la iniciativa política gubernamental, sin la cual no llegaría a tener lugar<sup>48</sup>.

En este mismo razonamiento, hay que ver si los Parlamentos también deben tomar parte en la terminación de los conciertos. Se trata de averiguar si procede seguir un procedimiento idéntico al de la celebración de los convenios y acuerdos de cooperación —y, en particular, si es menester una nueva intervención de los Parlamentos respectivos— cuando lo que se pretende es desvincularse de lo pactado (por ejemplo, a la hora de la denuncia unilateral o la finalización de mutuo acuerdo), como hace la Constitución para la denuncia de los tratados internacionales (artículo 96.2). A nuestro entender, la decisión de terminar los convenios y acuerdos de cooperación, si una norma no establece lo contrario, corresponde exclusivamente al Gobierno autonómico. En consecuencia, no está sometida al mismo régimen previsto para su conclusión y, señaladamente, a la exigencia del asentimiento del Parlamento. Esta solución está en consonancia con la mencionada potestad gubernamental de dirección política, que sólo se ha de llevar a cabo de manera compartida con la Asambleas cuando lo disponga expresamente el ordenamiento<sup>49</sup>. Esto ocurre únicamente en Cantabria, donde el Reglamento del Parlamento —no el Estatuto de Autonomía—

47 M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: «La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», cit., págs. 57 y 67-68; y *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, cit., pág. 177.

48 G. RUIZ-RICO RUIZ: *La forma de gobierno en Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico*, Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública-Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 199.

49 Como observa M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES (*Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, cit., pág. 190), la práctica comparada muestra que la decisión de rescindir un convenio corresponde al Ejecutivo, sin que sea necesaria la intervención parlamentaria. Otros autores, por el contrario, se manifiestan a favor de obtener la anuencia del Parlamento cuando fue precisa para la conclusión del acuerdo. En este sentido, E. ALBERTÍ ROVIRA: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, cit., pág. 503; y

ha seguido el modelo del artículo 96.2 de la Constitución para la denuncia de los convenios y acuerdos de cooperación. En esa Comunidad Autónoma, pues, el ejercicio de dicha facultad requerirá la aprobación de la Cámara<sup>50</sup>.

### 3 ¿ACTO LEGISLATIVO?

Finalmente, cabe preguntarse por la clase de acto en que se expresa el consentimiento parlamentario. Los Reglamentos de los Parlamentos de Cantabria y La Rioja disponen que el asentimiento de la Cámara a los convenios y acuerdos de cooperación se otorgue mediante una ley<sup>51</sup>. En estos dos casos es claro que, por así exigirlo sus Reglamentos, la decisión de las respectivas Asambleas acerca de la celebración de conciertos con otras Comunidades Autónomas tendrá que adoptar esa forma. En las demás Comunidades, por el contrario, al no haber una norma que lo imponga, la resolución parlamentaria no será una ley, sino un acuerdo del Pleno<sup>52</sup>.

Desde una perspectiva puramente formal, ni los Estatutos de Autonomía ni los Reglamentos parlamentarios —excepto los que se acaban de referir— establecen que

P. MARTÍN HUERTA: *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, pág. 304. Sin embargo, la decisión de las Illes Balears de separarse del Instituto Ramón Llull —y atribuir sus funciones a un renovado Instituto de Estudios Baleáricos (Decreto 76/2004, de 3 de septiembre, por el cual se reforman los estatutos de este último)— fue adoptada exclusivamente por el Consejo de Gobierno, sin participación del Parlamento, mediante acuerdo de 25 de junio de 2004 (*Bulletí Oficial de les Illes Balears*, núm. 95, de 8 de julio). Así lo preveían, por lo demás, los propios estatutos del Instituto Ramón Llull (artículo 15).

50 Artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 18 de marzo de 1999. En igual sentido se podría interpretar tal vez el artículo 235 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias («Lo dispuesto en los artículos anteriores será de aplicación a las modificaciones de los convenios o acuerdos autorizados por la Junta General»). A nuestro juicio, sin embargo, tanto el tenor de ese artículo (que no menciona la terminación de los convenios) como el de los que le preceden (que regulan la autorización al Consejo de Gobierno para que suscriba convenios y acuerdos de cooperación) hacen que se deba entender en sus estrictos términos, referido exclusivamente a la modificación de los conciertos y no a su denuncia.

51 Artículos 131.1 y 132.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria (los mismos artículos del anterior Reglamento, de 25 de noviembre de 1983, tenían igual contenido) y artículo 118 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (el artículo 100 del anterior Reglamento, de 27 de febrero de 1987, disponía lo mismo). Como ejemplo del segundo se puede ver la citada Ley de La Rioja 2/1998, de 11 de febrero, de aprobación y autorización del Convenio de Cooperación entre la Rioja y Navarra sobre infraestructuras viarias. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 24 de abril de 1985 también preveía la autorización a los convenios y acuerdos de cooperación mediante una ley (artículo 171). Sin embargo, en el vigente Reglamento, de 18 de junio de 1997, se ha suprimido esa exigencia. Este cambio normativo tuvo lugar durante la tramitación en la Cámara de la autorización del Convenio de Colaboración entre el Principado de Asturias y la Junta de Galicia en materia de movimiento pecuario y sanidad animal. Según el Reglamento de 1985, una vez comunicado el convenio a las Cortes Generales y haber expresado éstas que no era necesaria la autorización a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución —lo que tuvo lugar en la sesión del Pleno del Senado de 23 de septiembre de 1997 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VI Legislatura, Serie I, núm. 299, de 26 de septiembre de 1997)—, el Parlamento autonómico debía debatir el proyecto de ley de autorización del convenio. No obstante, el actual Reglamento, en vigor desde el 11 de agosto de 1997, establecía en su disposición transitoria que los asuntos pendientes en ese momento se ajustarían a la nueva ordenación en los trámites subsiguientes. Por ello, la Mesa de la Junta General, en la sesión del día 14 de octubre de 1997, acordó dar por concluido el expediente relativo a dicho convenio y archivar el proyecto de autorización (esta información ha sido amablemente facilitada por el letrado de la Junta General del Principado de Asturias Alberto Arce Janariz).

52 M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: «La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», cit., págs. 61 y 69.

la decisión de la Asamblea tenga que manifestarse como ley. Además, cuando la intervención parlamentaria consiste en la autorización o la ratificación de la celebración del concierto por el Gobierno, no parece obligado, en principio, tal ropaje. Si, en cambio, lo que corresponde al Parlamento es la aprobación, tampoco parece congruente que tenga que dictarse una ley en ámbitos que no son materia legislativa. Por otra parte, en esas materias propias de ley, si el convenio o acuerdo de cooperación no ha de tener valor normativo por sí mismo, no se advierte tampoco la necesidad de consentir su celebración por ley, ya que su contenido se puede regular después por una de tales normas; una cosa es que se pueda sostener un concepto formal de ley y otra distinta que toda actuación del Parlamento se tenga que hacer bajo tal veste. De igual modo, no es definitivo que los Reglamentos de algunas Cámaras autonómicas dispongan que, para la manifestación del consentimiento del Parlamento, se siga —con ciertas particularidades— el procedimiento legislativo, pues a dichos trámites se ajusta también la adopción de otros acuerdos que no tienen carácter de ley. A más, entre las señaladas peculiaridades se debe mencionar la limitación o, incluso, la anulación de la posibilidad de enmienda, lo que casa poco con la esencia del poder legislativo. Por todo ello, se puede afirmar que, salvo en los supuestos en que así se exija de modo expreso, la autorización, aprobación o ratificación de los convenios y acuerdos de cooperación por los Parlamentos autonómicos se hará mediante una resolución o acuerdo de la Cámara que no tendrá forma de ley<sup>53</sup>.

#### d) RELACIÓN ENTRE EL CONTENIDO DE LOS CONVENIOS Y EL CONSENTIMIENTO PARLAMENTARIO

La conexión entre el contenido de los convenios y acuerdos de cooperación y la intervención de los Parlamentos autonómicos, en vista de lo previsto en la mayoría de Estatutos de Autonomía, es intrascendente. Por lo general, los Estatutos no tienen en cuenta la materia sobre la que se concluyen los convenios y acuerdos de cooperación, de suerte que, con un criterio que se podría llamar *maximalista*, disponen el asentimiento parlamentario, en diferente forma, para todos ellos sin excepción.

El elemento material, sin embargo, puede ser relevante en aquellos Estatutos de Autonomía que no regulan ninguna actuación del Parlamento en los conciertos con

53 J. M<sup>o</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, cit., pág. 377.



otras Comunidades Autónomas, o bien sólo la prevén para los convenios de gestión y prestación de servicios, sin mencionar los acuerdos de cooperación. En estos casos, a fin de dilucidar si, pese al silencio normativo, es menester que las Cámaras autonómicas participen en la celebración de esos conciertos, se ha propuesto tomar en consideración su objeto<sup>54</sup>. De esta manera, «si el convenio o acuerdo versa sobre materias cuya regulación, en el caso de un ejercicio aislado de la competencia sobre ellas, correspondería al Gobierno, la aprobación del convenio o acuerdo también debe corresponder al Gobierno. Si, por el contrario, dicha regulación, en el supuesto de un ejercicio individual de la competencia, correspondiera al Parlamento, a él competará también la aprobación del instrumento cooperativo»<sup>55</sup>. La consecuencia a extraer es que los Parlamentos autonómicos tendrán que manifestar su consentimiento a la celebración de aquellos convenios y acuerdos de cooperación que afecten a materias de su competencia<sup>56</sup>.

Sólo establecen la intervención del Parlamento en los convenios de gestión y prestación de servicios, sin hacer referencia en este punto a los acuerdos de cooperación, los Estatutos de Autonomía de Cataluña (artículo 27), Castilla-La Mancha [artículo 9.2.d)], Canarias (artículo 39), Navarra [artículo 26.b)] y las Illes Balears (artículo 17). No parece, empero, muy coherente imponer la participación del Parlamento en la formación de la voluntad para concluir convenios de gestión administrativa, y no prescribir esa misma actuación para los acuerdos de cooperación, cuyo alcance puede exceder la gestión y prestación de servicios<sup>57</sup>. Por ello, seguramente se trata de un empleo genérico de la denominación «convenios», que también abarca los acuerdos de cooperación<sup>58</sup>. Así lo parecen confirmar diversas normas autonómicas dictadas con posterioridad, que, al extender el consentimiento del Parlamento a los acuerdos de cooperación, han venido a subsanar esa omisión de los Estatutos de Autonomía<sup>59</sup>.

54 P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., pág. 441.

55 J. TAJADURA TEJADA: «El artículo 145 de la Constitución Española», cit., pág. 136.

56 E. ALBERTÍ ROVIRA: «Los convenios entre Comunidades Autónomas», cit., pág. 123.

57 M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES: «Los convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas», cit., pág. 108 ; y E. ALBERTÍ ROVIRA: «Los convenios entre Comunidades Autónomas», cit., pág. 123 (nota 29).

58 P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., págs. 438-439; M. M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA: *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Onati, 1988, pág. 52; y P. GARCÍA MEXÍA: «Las relaciones institucionales entre las Comunidades Autónomas», cit., págs. 556-557.

59 En *Cataluña*, la Ley del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad (Ley 3/1982) relaciona, entre las funciones del primero, «la aprobación de los convenios y acuerdos de cooperación mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 27 del Estatuto» [artículo 43.1.b)]. En *Castilla-La Mancha*, el artículo 205 del Reglamento de las Cortes establece, precisamente «a los efectos de lo dispuesto en el artículo 9.2.d) del Estatuto de Autonomía», que «el Consejo de Gobierno deberá someter a la ratificación del Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha cualquier convenio de colaboración para la gestión de servicios o acuerdos

Los Estatutos de Autonomía del País Vasco (artículo 22) y de Galicia (artículo 35) no prevén la intervención del Parlamento en la conclusión de los convenios y acuerdos de cooperación. No obstante, también aquí el respectivo legislador autonómico ha suplido el silencio estatutario, si bien de manera indirecta, al regular la competencia del Ejecutivo en esta materia. En el País Vasco se ha dispuesto que compete al Gobierno «autorizar y, en su caso, aprobar convenios», los cuales «deberán ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos»; los acuerdos de cooperación, en cambio, «deberán ser ratificados por el Parlamento»<sup>60</sup>. En Galicia, por su parte, corresponde al Gobierno «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»<sup>61</sup>.

La regulación de las atribuciones del Gobierno vasco en relación con los convenios plantea la duda de en qué ocasiones («en su caso») le corresponde aprobarlos. En opinión de P. Santolaya Machetti, que se comparte, la aprobación del Ejecutivo sólo podrá tener lugar en aquellos asuntos que entren dentro de su esfera de competencias. Por el contrario, si los convenios se refieren a materias propias del Parlamento, éste deberá prestar su consentimiento. Se trata, por lo tanto, de un criterio *ratione materiae* coherente con las funciones de uno y otro órgano<sup>62</sup>. Esta ordenación se asemeja a la que existe en otros sistemas, y tiene la virtualidad de agilizar la tramitación de los convenios sin privar al Parlamento de capacidad de decisión. La conse-

de cooperación». En *Canarias*, el artículo 150 del Reglamento del Parlamento reitera la disposición estatutaria de «la aprobación de convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma», y precisa que, «si resultare aprobado, el acuerdo será comunicado a las Cortes Generales». Parece claro, pues, que los acuerdos de cooperación no se incluyen en dicha previsión. Ahora bien, la Ley del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (Ley 1/1983) dispone indirectamente la intervención del Parlamento, al atribuir al Gobierno la competencia de «establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales, y posterior ratificación del Parlamento canario» [artículo 20.f)]. En *Navarra*, el Reglamento del Parlamento Foral decreta que «el régimen de las autorizaciones que la Diputación Foral solicite para establecer acuerdos de cooperación será el establecido en los artículos precedentes para los convenios» (artículo 165). En las *Illes Balears*, finalmente, el Reglamento del Parlamento no contiene ninguna previsión para los convenios ni los acuerdos de cooperación. No obstante, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma (Ley 5/1984), al regular la competencia del Presidente de la Comunidad para firmar unos y otros, preveía que tal acto tendría lugar «una vez aprobados por el Parlamento». Aunque la Ley del Gobierno (Ley 4/2001) ha eliminado esta última precisión, cabe seguir entendiendo —como parece hacer la mencionada Resolución de la Presidencia del Parlamento de 30 de enero de 2002— que la competencia de la Cámara se extiende no sólo a la aprobación de los convenios, sino también a la de los acuerdos de cooperación.

60 Artículo 18.e) y f) de la Ley del Gobierno (Ley 7/1981). El Reglamento del Parlamento, de 11 de febrero de 1983, no contiene ninguna previsión sobre los convenios y los acuerdos de cooperación. La tramitación de unos y otros está regulada en sendas Resoluciones de la Presidencia de la Cámara (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, III Legislatura, Serie C, núm. 3 (a), de 9 de junio de 1989; y V Legislatura, núm. 71, de 31 de mayo de 1996).

61 Artículo 4.8 de la Ley de la Junta y su Presidente (Ley 1/1983). El Reglamento del Parlamento tampoco dispone nada sobre esta cuestión.

62 P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., págs. 436-437.

cuencia de la oposición de la Cámara, como ha señalado el citado autor, no es la propia de un veto, sino el sometimiento de los convenios a la ratificación parlamentaria; hay, pues, una conversión de los convenios en acuerdos de cooperación<sup>63</sup>. A nuestro juicio, esta transformación no es una potestad discrecional del Parlamento. Antes bien, éste sólo se podrá manifestar en contra de la aprobación gubernamental si los convenios afectan a competencias parlamentarias. De este modo, el Gobierno cuenta con un ámbito propio para la celebración de convenios sin necesidad del consentimiento de la Cámara. Esta tesis está en consonancia con la ausencia de normas en el Estatuto de Autonomía acerca de la intervención del Parlamento en los conciertos con otras Comunidades Autónomas. En la práctica, sin embargo, no hay mecanismos jurídicos para que el Gobierno pueda reaccionar frente a una eventual extralimitación del Parlamento a la hora de oponerse a la celebración de un convenio (como podría ser un *conflicto entre órganos estatutarios*, semejante al previsto en los artículos 73 a 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Tocante a Galicia, si el Gobierno aprueba «proyectos» de convenios o acuerdos de cooperación, la remisión al Parlamento tiene por objeto que éste se pronuncie definitivamente sobre unos y otros, sin excepción<sup>64</sup>. La duda está en determinar cuándo procede la aprobación y cuándo la ratificación<sup>65</sup>. La distinción entre una y otra se podría fundar, quizás, en la afectación o no, respectivamente, de los poderes del Parlamento por el concierto en cuestión. La diferencia entre las dos decisiones —supuesta la discrecionalidad de la Cámara para ratificar, pues nada lleva a pensar que sea un acto debido, máxime cuando lo que el Gobierno eleva al Parlamento son «proyectos»— radicaría en la facultad parlamentaria de enmienda que implica, por definición, la aprobación, y que no cabe en la ratificación. Esta capacidad de la Asamblea parece tener lógica en aquellos conciertos que versen sobre competencias parlamentarias, pero choca, como se ha visto, con la esencia concordada de los convenios y acuerdos de cooperación. Por tal motivo, la solución que hay que dar en el caso de Galicia no es, en definitiva, diversa de la que se ha expuesto para los Estatutos de Autonomía que encomiendan al Parlamento la «aprobación» de los conciertos con otras Comunidades Autónomas: la inexistencia de un auténtico poder de enmienda; y sin éste, no hay una diferencia de fondo entre la aprobación y la ratificación.

63 *Ibidem*, págs. 435-436.

64 F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Artículo 35.1 y 2», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* (director: J. L. Carro Fernández-Valmayor), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pág. 696.

65 E. ALBERTÍ ROVIRA: «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *cit.*, pág. 122 (nota 27).

## e) OTRAS INTERVENCIONES DE LAS CÁMARAS

El Reglamento del Parlamento de Cantabria prevé una suerte de *control previo de constitucionalidad de los convenios y los acuerdos de cooperación* a celebrar por dicha Comunidad Autónoma (artículo 134)<sup>66</sup>. Parece que se ha tomado como modelo el artículo 157 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que desarrolla para esta Cámara el artículo 95 de la Constitución y, en conexión con él, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En ellos se faculta al Gobierno, al Congreso de los Diputados o al Senado para requerir del Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la conformidad o disconformidad con la Constitución de las estipulaciones de un tratado internacional antes de su integración en el ordenamiento español.

La previsión del Reglamento de la Asamblea cántabra debe ser objeto de algunas observaciones, todas ellas negativas. En el plano formal, no parece admisible que un Reglamento parlamentario asigne una competencia al Tribunal Constitucional. Si bien es verdad que el artículo 161.1 de la Constitución no agota sus atribuciones, en la letra *d)* exige que las demás materias de que pueda conocer le vengan conferidas por la propia Constitución o por ley orgánica. En todo caso, desde un punto de vista estrictamente formal, el Estatuto de Autonomía de Cantabria, dado su carácter de ley orgánica, sí podría establecer esa competencia del Tribunal Constitucional.

Desde una perspectiva material o de contenido, hay que reparar en que el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales responde a la propia naturaleza de esta clase de normas. Su finalidad, como ha apreciado el Tribunal Constitucional, es, por un lado, preservar la Constitución y, por otro, garantizar, al mismo tiempo, la seguridad y estabilidad de los compromisos a contraer por España en el orden internacional. Con él se trata de conjugar la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico español y el carácter pactado de los convenios internacionales, cuyo contenido y validez no dependen únicamente de normas internas<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> El precepto reza: «1. Si durante la tramitación de un acuerdo o convenio en el Parlamento se suscitaren dudas sobre la constitucionalidad de algunas de sus estipulaciones, el Pleno, a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar dirigir al Tribunal Constitucional la consulta pertinente. 2. La tramitación del acuerdo o convenio se interrumpirá, y sólo podrá reanudarse si el criterio del Tribunal es favorable a la constitucionalidad de las estipulaciones contenidas en aquél. 3. Si el Tribunal entendiere que el acuerdo o convenio contiene estipulaciones contrarias a la Constitución, no se podrá tramitar hasta tanto no se adecuen constitucionalmente aquellas estipulaciones».

<sup>67</sup> Declaraciones del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio, F. J. 1; y 1/2004, de 13 de diciembre, F. J. 1.

Frente a esto, la previsión del Reglamento del Parlamento de Cantabria es, cuando menos, sorprendente. Según se desprende de su tenor, su propósito no es verificar la adecuación de los convenios y los acuerdos de cooperación al Estatuto de Autonomía, sino a la Constitución. Es verdad que la contravención del Estatuto de Autonomía también comportaría la inconstitucionalidad del concierto o de la cláusula correspondiente, pero la redacción del precepto («se suscitaren dudas sobre la constitucionalidad de algunas de sus estipulaciones», «contiene estipulaciones contrarias a la Constitución») da a entender que el objeto del procedimiento es constatar la conformidad con la Constitución de los convenios y acuerdos de cooperación. Dicha prevención es correcta para los tratados internacionales, dado su rango de ley y su origen paccionado entre entidades soberanas, pero carece de lógica en los conciertos entre Comunidades Autónomas. Ya que no se trata de disposiciones o actos con fuerza de ley, su constitucionalidad —entendida latamente, como *adecuación a la Constitución*, y no en sentido estricto procesal-constitucional— es controlable por otros cauces, ante la jurisdicción constitucional y la ordinaria.

Se podría argüir, no obstante, que, en las Comunidades Autónomas (como Cantabria) cuyo Parlamento consiente mediante una ley la celebración de los convenios y acuerdos de cooperación, éstos tienen efectivamente tal rango. Mas, aun aceptando que fuera así, sería difícil admitir que una ley orgánica que no sea la del Tribunal Constitucional —un Estatuto de Autonomía, en concreto— introdujera un control preventivo de constitucionalidad sobre un tipo específico de leyes de una determinada Comunidad Autónoma. Obviamente, la intención del constituyente al instaurar el Tribunal Constitucional y dejar, en cierto modo, abierta la posibilidad de atribuirle nuevas competencias no era asignarle esta clase de cometidos. Ésta podría ser una tarea propia de una corte constitucional autonómica, pero sólo si se tratara de comprobar la adecuación del concierto al Estatuto de Autonomía, no a la Constitución. En cualquier caso, esta última posibilidad no tiene cabida en el vigente ordenamiento constitucional; y, por otra parte, se podría llegar a un resultado práctico similar con el establecimiento de un control jurídico previo a cargo de un órgano consultivo autonómico, tal como se ha previsto en algunas Comunidades Autónomas para las iniciativas legislativas gubernamentales.

De lo expuesto cabe concluir la ineficacia —si no la invalidez— del artículo 134 del Reglamento del Parlamento de Cantabria. Por lo demás, no se puede dejar de notar

que dicho precepto constituye una muestra más del mimetismo —llevado al extremo, en este caso— de los Reglamentos parlamentarios autonómicos respecto al Reglamento del Congreso de los Diputados. Para comprobarlo, repárese en la semejanza rayana en la identidad con el mencionado artículo 157 del Reglamento de la Cámara Baja.

Algunos Estatutos de Autonomía (Asturias, Murcia y La Rioja) también han asignado al Parlamento el *seguimiento de la ejecución de los conciertos con otras Comunidades Autónomas*<sup>68</sup>. Esto no significa, sin embargo, que los Parlamentos de las demás Comunidades Autónomas, puesto que no se les faculta expresamente para vigilar el cumplimiento de los convenios y acuerdos de cooperación, carezcan de atribución alguna al respecto. Antes bien, podrán utilizar los medios generales de control e impulso del Gobierno que establecen sus respectivos ordenamientos. De hecho, en Murcia no se especifica el medio para llevar a cabo esa función de verificación. Simplemente se encarga a la Asamblea Regional, en la misma sesión que preste la autorización, adoptar mecanismos que permitan supervisar la ejecución del concierto<sup>69</sup>. Este mismo patrón se seguía en la Junta General del Principado de Asturias hasta 1997<sup>70</sup>. El vigente Reglamento, aprobado ese año, concretó el modo de controlar el cumplimiento de los convenios y acuerdos de cooperación. El órgano encargado es la comisión competente por razón de la materia, que, además de hacer uso de las funciones propias de las comisiones, puede elevar al Pleno un dictamen sobre las incidencias de ejecución que afecten a la autorización concedida. El dictamen será objeto de un debate de totalidad y se habilita a los grupos parlamentarios para formular propuestas de resolución, que podrán ser sometidas a votación en la siguiente sesión plenaria.

68 Artículos 24.7, 19.1.11) y 23.7 de los Estatutos de Autonomía del Principado de Asturias, La Rioja y la Región de Murcia, respectivamente. Los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias (artículo 234) y de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de junio de 2002 (artículo 198), desarrollan esta función, mientras que el Reglamento del Parlamento de La Rioja no dispone nada.

69 En definitiva, como observó M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES («La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», cit., pág. 86), el control del cumplimiento de los convenios se viene a concretar en la designación por la Cámara de un determinado medio de seguimiento.

70 Artículo 171 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 24 de abril de 1985.

### III CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE REFORMAR LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

La doctrina ha criticado de manera casi unánime la obligada y decisiva actuación de los Parlamentos autonómicos en la celebración de todo concierto entre Comunidades Autónomas. Es verdad que la exigencia generalizada de su consentimiento se ha juzgado favorablemente por permitir una mayor participación y transparencia en ese procedimiento. Esto contrasta, precisamente, con el análisis de la colaboración en otros ordenamientos compuestos (como el alemán y el estadounidense), donde se ha puesto en tela de juicio la hipertrofia de estructuras y procedimientos burocráticos y, en contrapartida, el déficit de control parlamentario<sup>71</sup>. Sin embargo, en España se ha cuestionado la amplia intervención de los Legislativos autonómicos por la rigidez y la lentitud que impone en la tramitación de los convenios y acuerdos de cooperación. Esta falta de flexibilidad no se compadece con la agilidad propia de las técnicas de colaboración. Al contrario, posiblemente tiene un efecto disuasorio para las Comunidades Autónomas a la hora de pensar en formalizar compromisos jurídicos entre sí. Este reparo tiene un particular relieve en materias puramente administrativas —que, seguramente, serán el objeto más frecuente de los conciertos entre Comunidades Autónomas—, donde no están implicados (directamente, al menos) los poderes parlamentarios<sup>72</sup>. Como se ha constatado en los Estados donde está consolidada, la colaboración, tanto vertical como horizontal, se produce esencialmente entre órganos ejecutivos; en consecuencia, un desproporcionado protagonismo parlamentario merma su característica —y necesaria— fluidez<sup>73</sup>.

71 P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., pág. 442; J. CANO BUESO: «El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 15, 1988, pág. 317; y J. TAJADURA TEJADA: «El artículo 145 de la Constitución Española», cit., pág. 137.

72 P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, cit., pág. 442; E. ALBERTÍ ROVIRA: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (E. AJA FERNÁNDEZ y otros), Tecnos, Madrid, 1985, pág. 440; y A. NAVARRO MUNUERA: «Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica», *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989, pág. 409.

73 Es significativo, en este sentido, lo que ha acontecido en Suiza en relación con la intervención de los Parlamentos de los Cantones en la suscripción de convenios horizontales. Como ha expuesto M<sup>a</sup> J. GARCÍA MORALES (*Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, cit., págs. 150-151), las Constituciones cantonales suelen prever la autorización del Parlamento —e incluso el referéndum— para todos los convenios con otros Cantones. No obstante, el Tribunal Federal ha declarado, ya desde 1971, que esas disposiciones no se pueden interpretar literalmente, habida cuenta de que también existen convenios administrativos que no exigen el cumplimiento de dichos requisitos, pues la capacidad para concluirlos es una competencia no escrita de los Gobiernos cantonales. A partir de tal jurisprudencia, las Constituciones de distintos Cantones han recogido también la posibilidad de celebrar esos convenios administrativos.

La configuración de la fase autonómica de la tramitación de los convenios y acuerdos de cooperación —a la que se une la intervención de las Cortes Generales en todos ellos (artículo 145.2 de la Constitución)— es, probablemente, una de las causas del parco número de los concluidos hasta hoy<sup>74</sup>. Sería preciso, por lo tanto, modificar la actual regulación estatutaria y ordenar la participación de los Parlamentos regionales en unos términos que permitan conjugar la salvaguardia de sus funciones con la flexibilidad de esos instrumentos de colaboración. En este sentido, parece que la intervención de la Asamblea se debería reservar a los casos en que resulten afectadas sus facultades. En los demás supuestos tendría que bastar la comunicación al Parlamento (con la debida publicidad)<sup>75</sup>, tal vez acompañada de un breve plazo para que pueda apreciar si le incumbe lo pactado y, por ende, decidir que el concierto necesita su expresa conformidad. Con este régimen, que se podría complementar con la reforma de otros aspectos —significadamente, la extensión del objeto de los convenios de gestión y prestación de servicios a todas las competencias *propias* de las Comunidades Autónomas (como permite el artículo 145.2 de la Constitución), y no sólo restringido a las exclusivas, como hace buena parte de los Estatutos de Autonomía—, los convenios de gestión y prestación de servicios tendrían el objeto que da a entender su nombre, esto es, funciones administrativas. Consiguientemente, los acuerdos de cooperación quedarían reducidos al ámbito para el que parecen destinados: una colaboración más compleja, no ya puramente administrativa o ejecutiva, sino de índole política, donde sí tiene sentido que los Parlamentos se deban pronunciar.

Aunque la vigente ordenación se decanta, en general, por requerir el consentimiento de los Parlamentos autonómicos a todos los conciertos entre Comunidades Autónomas, hay, como se ha visto, alguna excepción del orden que aquí se propugna. En el País Vasco, si bien el Estatuto de Autonomía no prevé nada, la Ley del Gobierno dispone la comunicación de los convenios de gestión y prestación de servicios al Parlamento, que en el plazo de veinte días se podrá oponer a ellos, y la ratificación

74 E. ALBERTÍ ROVIRA: «Los convenios entre Comunidades Autónomas», cit., pág. 123; M. ALBA NAVARRO: «Los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales», *El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos autonómicos*, Asamblea de Madrid-Dykinson, Madrid, 1998, pág. 26; y C. GUTIÉRREZ VICÉN: «La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000, pág. 285.

75 Esta solución se ha propuesto para la reforma del artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*Informe sobre la reforma de l'Estatut de Catalunya*, cit., pág. 152).



de la Cámara a los acuerdos de cooperación. En parecidos términos, el Estatuto de Autonomía de Extremadura establece que la celebración de convenios de gestión y prestación de servicios, antes de su entrada en vigor, será comunicada a la Asamblea, que tiene treinta días para oponer reparos y hacer que se tramiten como acuerdos de cooperación; la conclusión de estos últimos precisa la aprobación parlamentaria. En definitiva, ambos ordenamientos reservan al Gobierno una esfera de actuación en consonancia con sus competencias y, al mismo tiempo, prevén una intervención del Parlamento que garantiza su función, sin ralentizar innecesariamente (con su aquiescencia expresa en todo caso) la suscripción del concierto. El ejemplo extremeño es particularmente significativo, pues esa regulación es fruto de la reforma del Estatuto de Autonomía realizada en 1999<sup>76</sup>. El régimen primigenio seguía el modelo de la mayoría de Estatutos, de suerte que la Asamblea debía autorizar la celebración de todos los convenios y acuerdos de cooperación.

<sup>76</sup> Aprobada por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.

