

Carlos Gutiérrez Vicén
LETRADO DE LAS CORTES GENERALES

LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA APARICIÓN DE NUEVOS PROBLEMAS

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LA NATURALEZA DE LA AUTORIZACIÓN DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN POR LAS CORTES GENERALES.
- III LOS EFECTOS DE LA CALIFICACIÓN DE LAS PARTES.
- IV LOS CONVENIOS MIXTOS DE COLABORACIÓN.

I INTRODUCCIÓN

Se ha convertido en un lugar común en la doctrina decir que existen distintos preceptos en nuestra Constitución que fueron redactados de un modo deliberadamente abierto o ambiguo. Estos pasajes son especialmente abundantes en el Título VIII que, junto con el modelo completo de distribución territorial del poder que diseña, ha podido ser definido con esos mismos calificativos¹. Entre ellos se encuentra, sin duda, la regulación sobre los convenios entre Comunidades Autónomas contenida en el artículo 145.2.

En este caso la falta de concreción se explica fácilmente atendiendo a su origen. Como es sabido, el proceso constituyente reveló en este punto un importante desacuerdo entre distintas fuerzas políticas que derivaba de la desconfianza, por parte de algunas de ellas, ante esta fórmula de cooperación autonómica. Y la prohibición de la

1 Para no incurrir en el vano intento de escoger la mejor expresión doctrinal o jurisprudencial de esta idea, sólo mencionaremos su más reciente reflejo en el estudio que sobre el modelo territorial del Estado hace el profesor CLAVERO para la RAP en la conmemoración de su 50 aniversario. Una de las conclusiones de este trabajo, que abarca toda la segunda mitad del siglo veinte, es la de que, aún ahora, el carácter abierto del modelo constitucional le permite adaptarse a nuevas exigencias, puesto que «la Constitución encierra todavía posibilidades de resolver, en solidaridad, muchas de las cuestiones que se plantean». M. F. CLAVERO ARÉVALO, «La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000», en *Revista de Administración Pública*, nº 150. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, sept.-dic. 1999, págs. 33 a 56.

federación de Comunidades Autónomas, que se introdujo en la Ponencia del Congreso con el modelo del artículo 13 de la Constitución de 1931 como precedente, hizo patente cual era el peligro que se temía, consagrándose finalmente como un límite absoluto a la libertad de pactos en el apartado primero del artículo 145.

Se ha entendido que este mismo sentimiento presidió los debates sobre el apartado segundo, de manera que su redacción definitiva buscó el consenso sobre la base de posponer la solución del problema mediante la remisión al desarrollo estatutario de los «supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí...»².

A nuestro parecer, es innegable que el miedo a los desequilibrios por la celebración de hipotéticas alianzas entre territorios autónomos era una de las causas del recelo del constituyente, pero también es probable que hubiese otras razones adicionales. En especial, la consideración de los convenios como normas y no como simples instrumentos de cooperación administrativa; es decir, como fuente del Derecho cuyo análisis hacía inevitable la comparación con los Tratados Internacionales.

La inquietud que provocaba esta comparación explica todas las cautelas procedimentales que se barajaron durante la elaboración parlamentaria del precepto y la intervención de las Cortes Generales finalmente prevista. Asimismo, se justifica la actitud asumida por la mayor parte de los Estatutos de Autonomía al contemplar esta figura y sus posibilidades que, en general, ha sido poco ambiciosa e igualmente desconfiada, como lo demuestran las facultades conferidas a las Asambleas Legislativas autonómicas en el procedimiento de elaboración y formalización de los convenios.

Ahora, sin embargo, no nos interesan tanto las causas como las consecuencias de la restrictiva regulación constitucional y estatutaria, ya que nuestro propósito es dar cuenta de algunos problemas teóricos nuevos que han surgido en la VI Legislatura de las Cortes Generales a raíz de la tramitación de ciertas iniciativas.

Nuestro enfoque sólo incluye aquellos convenios y acuerdos que han sido comunica-

2 Entre otros, R. ENTRENA CUESTA, en *Comentarios a la Constitución* dirigidos por F. GARRIDO FALLA. Artículo 145. Madrid, Civitas, 1985 (2ª Ed.) pág. 2202. Los debates y el desarrollo del mismo proceso pueden consultarse en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1989 (2ª Ed., a cargo de F. SÁINZ MORENO Y M. HERRERO DE PADURA).

dos al Congreso de los Diputados y al Senado, dejando al margen los que puedan considerarse como «convenios clandestinos»³. Por ello debe partirse de la constatación de la escasez de supuestos, aunque el período considerado ha sido, con mucho, la época más propicia para los convenios entre Comunidades Autónomas. Frente a las cinco Legislaturas anteriores, en las que se tramitaron en conjunto un total de siete convenios (además del que firmaron las Comunidades Autónomas de Cataluña y la Región de Murcia, que fue anulado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril), entre los años 1996 y 2000 se han celebrado ocho convenios y tres más han iniciado su formalización aunque, por diferentes motivos, no la han finalizado.

Se diría, a la vista de estos datos, que empieza a normalizarse la utilización de este instrumento de cooperación común en otros modelos de Estados descentralizados. Pero lo cierto es que las cifras siguen siendo muy pequeñas, y sólo cabe hablar de una aparición de convenios tan lenta que casi permite su estudio individual en cada momento.

Esta misma situación es, seguramente, la que ha provocado la ausencia de un mayor interés respecto a esta figura constitucional por parte de la doctrina. Aunque en este caso, forzoso es reconocerlo, se han ido multiplicando los esfuerzos y se ha conseguido arrojar algo de luz sobre el oscuro perfil jurídico de los convenios interautonómicos⁴.

3 Al respecto E. AJA FERNÁNDEZ señala que van en aumento los acuerdos entre Comunidades Autónomas que «no se formalizan como auténticos convenios, como debiera ser de acuerdo con el artículo 145.2 CE, para evitar su sometimiento al control del Congreso y del Senado o por “pereza” institucional». (*Informe Comunidades Autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 1998. Volumen I, pág. 28).

4 Poco a poco el acervo doctrinal sobre esta materia ha ido aumentando. Sin ánimo exhaustivo podemos mencionar algunos de los aspectos sobre los que han incidido con mayor frecuencia los autores. Así, junto a los trabajos mencionados en la Nota 2ª, cabe citar otros incluidos en las obras generales sobre la Constitución, como el de J. RODRÍGUEZ ZAPATA Y PÉREZ, *Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas*, en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. La Constitución Española de 1978*, Vol. XI. Edersa, Madrid, 1988; y el más reciente de A. J. SÁNCHEZ NAVARRO, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* dirigidos por O. ALZAGA VILLAAMIL, Tomo XI. Artículo 145. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1999.

También se ha abordado el tema desde la perspectiva genérica del principio de cooperación o de las relaciones interadministrativas. Es el caso de los estudios de A. PÉREZ MORENO, *Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas*, en Documentación Administrativa nº 181, 1979, págs. 397 a 411; S. MUÑOZ MACHADO, *Aproximación a las técnicas de cooperación en el Estado de las Autonomías*, en Estudios en homenaje al profesor Diego Sevilla Andrés: historia, política y derecho. Universidad de Valencia, 1984, págs. 663 a 680; P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*. I.E.A.L., Madrid 1984; E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, en VV.AA: Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993, págs. 60 a 85; y J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. Edit Comares, Granada, 1998.

Otro importante grupo de autores se ha ocupado exclusivamente de la figura de los convenios entre Comunidades Autónomas y los problemas jurídicos que plantean. Entre los más sobresalientes, A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autono-*

Así, por ejemplo, gracias a estos trabajos aparece hoy suficientemente clara la clasificación contenida en el artículo 145.2 que distingue entre convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas y acuerdos de cooperación entre las mismas. Los primeros sólo requieren de una comunicación a las Cortes Generales que tendrá el carácter y efectos que, en cada caso, prevean los Estatutos de Autonomía, mientras que los segundos requieren de la autorización de aquéllos. Pero esto no supone, como pudo interpretarse en un principio, que los convenios se refieran a materias propias de la competencia de las Comunidades Autónomas y los acuerdos no. Hoy nadie discute que en ambos casos el ámbito competencial ha de ser el autonómico, so pena de nulidad, y que de lo que se trata es de cooperar en el ámbito puramente administrativo de la gestión y prestación de servicios públicos en un caso, y de acordar una cooperación más compleja, de naturaleza política, en el otro. Esta finalidad es la que justifica la autorización estatal, que no puede concebirse como un mecanismo de ampliación extraestatutaria de competencias.

En cualquier caso, son precisamente los tres convenios que no han concluido su formalización como tales los que van a atraer nuestra atención. De todos los mencionados son merecedores de un análisis más detenido, ya que cada uno de ellos se relaciona con un aspecto capital del concepto: el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra de 1996, con la naturaleza y efectos de la autorización de este tipo de acuerdos por las Cortes Generales y con la retirada unilateral de una de las partes; el Protocolo de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla y León sobre coordinación de actuaciones en materia de infraestructura viaria del año 98, con los efectos de la calificación del instrumento por las partes y la congruencia con su

mas, I.E.A.L., Madrid, 1982; V. ESCUIN PALOP, *Algunos problemas jurídicos de los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas*, en Revista Española de Derecho Administrativo nº 35, pág. 613, 1982; E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, en Documentación Administrativa nº 24, págs. 107 a 209, oct.-dic. 1994, y también *El régimen de los convenios de colaboración entre administraciones: un problema pendiente*, en Informe Comunidades Autónomas 1996. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, Vol. I, págs. 616 a 636; y P. IBÁÑEZ BUIL, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, mayo-dic. 1997, págs. 465 a 485.

No han faltado, en fin, análisis concretos de algunos aspectos parciales. Por ejemplo, el Derecho comparado sobre esta materia: M. J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, Edit. Mc Graw-Hill, Madrid, 1998; la regulación de la cuestión en una Comunidad Autónoma determinada: M. RAZQUIN LIZARRAGA, *Las relaciones de la Comunidad Foral de Navarra con las Comunidades Autónomas: convenios y acuerdos de cooperación*, en Revista Jurídica de Navarra nº 10, págs. 23 a 32, 1990; la intervención de las Cortes Generales: M. ALBA NAVARRO, *Los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales*, en El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos Autonómicos, Edit. Dykinson, Madrid, 1998; o, dejando de lado los numerosos estudios sobre los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la conclusión de acuerdos entre éstas y otros sujetos: M. CAMARERO SUÁREZ, *Las competencias en materia eclesiástica en España: convenios entre las Iglesias y las Comunidades Autónomas*, en La Ley nº 1, 1989, págs. 894 a 904.

contenido; y el Convenio Marco de Colaboración Transregional entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca, comunicado a las Cortes en 1999, con la cuestión esencial de la participación de las Entidades Locales en los convenios entre Comunidades Autónomas.

II LA NATURALEZA DE LA AUTORIZACIÓN DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN POR LAS CORTES GENERALES

El primero de los supuestos mencionados es quizá el que provocó un mayor revuelo por, al menos, dos razones. Una, de carácter político y relacionada con su contenido, puesto que el llamado Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra pretendía establecer un marco de cooperación permanente entre ambas Comunidades Autónomas, creando un Órgano Permanente de Encuentro con la finalidad de «institucionalizar un foro estable y permanente de relación que sirviera de instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas comunidades»⁵.

La otra, relativa a su naturaleza, hacía referencia a la falta de precedentes en materia de acuerdos de cooperación. Pues, con excepción del Acuerdo de cooperación entre las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español, suscrito el 13 de abril de 1994 que, al existir un consenso básico sobre su formalización no planteó mayor oposición, todos los convenios conocidos por las Cortes habían sido convenios de cola-

5 El texto del Acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Sección Senado. Serie I, núm. 27, de 26 de junio de 1996. En él se recogen los compromisos que asumen las partes en busca del objetivo común de establecer y desarrollar la cooperación en áreas en las que ambas Comunidades Autónomas tienen intereses comunes. Entre otros, los de coordinar sus políticas respectivas en materia de su competencia; definir y poner en marcha iniciativas y proyectos conjuntos; promover el intercambio de información institucional entre las respectivas Administraciones; realizar estudios e investigaciones conjuntas; impulsar la colaboración y el mutuo auxilio en la defensa de las singularidades propias de los regímenes forales de ambas Comunidades; apoyar las relaciones culturales, sociales y económicas entre agentes del sector privado de las dos Comunidades; y trabajar conjuntamente en la consecución de una Europa en la que las Regiones tengan un papel destacado.

Por otro lado, se diseñaba un Órgano Permanente de Encuentro compuesto por el Consejo, formado por los Presidentes y tres miembros de cada uno de los Gobiernos con la máxima representación política; el Secretariado Permanente, órgano de preparación y seguimiento del Consejo; y las llamadas «Ponencias Técnicas», de creación puntual para abordar el estudio específico de acciones sectoriales en las que exista un interés compartido por ambas Comunidades.

boración para la gestión y prestación de servicios propios. Se planteaba, entonces, la posibilidad de negar la autorización o de condicionarla al cumplimiento de ciertos requisitos o exigencias.

En otras palabras, si este Acuerdo vino a resucitar el fantasma de la federación entre Comunidades Autónomas por un lado, se cuestionó, por otro, el alcance del control que se reservaba al Estado sobre el mismo.

También por eso las dificultades empezaron con la tramitación de la autorización, aunque no existieron dudas sobre la calificación previa como Acuerdo de cooperación. Conforme a lo previsto en el artículo 74.2 de la Constitución, el procedimiento se inició en el Senado y la Mesa de la Cámara acordó su publicación y la apertura de un plazo para la presentación de propuestas que, por remisión al procedimiento legislativo ordinario, fue de diez días⁶.

En base a lo anterior, el Grupo Popular presentó una propuesta de autorización condicionada a la aceptación por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra de once requisitos. Las sugerencias o exigencias tenían muy distinto calado e iban desde la sustitución de la expresión «marco permanente de cooperación» por la referencia a un «marco estable» hasta la supresión del auxilio en defensa de los respectivos regímenes forales que preveía el texto del Acuerdo, pasando por la conversión del Órgano Permanente de encuentro en una Comisión Mixta de Cooperación y Encuentro, reconduciéndose el secretariado del mismo a un órgano técnico de la Comisión para la preparación de sus reuniones y el impulso de sus actuaciones sin ninguna función ejecutiva en el ámbito de las Administraciones Públicas⁷.

- 6 El artículo 138.1 del Reglamento del Senado dispone que los proyectos de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario con excepción de una serie de peculiaridades que hacen referencia al procedimiento previsto en el artículo 74 de la Constitución, para el supuesto de discrepancias entre el Congreso de los Diputados y el Senado y la intervención de la Comisión Mixta prevista en este precepto; así como a la intervención de la Comisión General de las Comunidades Autónomas que, según el apartado 2, «elevant al Pleno dictamen en el que se proponga de forma razonada la concesión de autorización para la conclusión del acuerdo de cooperación, la denegación de la misma o el otorgamiento de la autorización con los condicionamientos que se estimen pertinentes».
- 7 El texto de la Propuesta puede consultarse en el BOCG, Senado. Serie I, núm. 66, de 11 de octubre de 1996. En dicho texto se hacía una ampliación de los razonamientos expuestos en la justificación de cada uno de los condicionamientos en la que se afirmaba abiertamente que, a juicio del Grupo proponente, el Acuerdo que se somete a autorización contiene determinados aspectos que pueden exceder de las facultades que la Constitución confiere a las Comunidades Autónomas para establecer acuerdos de cooperación. Entre otras razones, porque «la cooperación abarca la práctica totalidad de las competencias de ambas Comunidades, con el objetivo de coordinar las políticas respectivas, lo que puede conducir a la creación de un marco político común y por tanto a una federación encubierta», y porque la constitución de un órgano permanente con un Consejo con funciones decisorias y de representación política y un Secretario Permanente encargado de coordinar e impulsar en ambas Administraciones las actuaciones acordadas por aquél «supone la creación de una institución supra o intercomunitaria de dudoso encaje constitucional».

El alcance de estas condiciones plantea la cuestión de su admisibilidad, habida cuenta de la práctica equiparación a las enmiendas en el procedimiento legislativo.

En efecto, el artículo 145.2 de la Constitución habla de que los acuerdos de cooperación necesitarán de la autorización de las Cortes Generales, pero no faculta a éstas para modificar su texto. La aceptación de esta posibilidad implicaría que las Cámaras podrían crear vínculos obligatorios para las Comunidades Autónomas sin que éstas los hubiesen aceptado originalmente como tales. Al ser los convenios un instrumento paccionado, la introducción de un tercero que no forma parte del mismo, con capacidad para influir en su contenido, supondría una desvirtuación completa del proceso de formación de la voluntad negocial.

El fundamento que apoya esta interpretación no es otro que el que recoge el Tribunal Constitucional en la reciente Sentencia 27/2000, de 31 de enero, por la que se resuelve el recurso de amparo de algunos parlamentarios vascos contra la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida al Proyecto de Ley sobre aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco.

En ella el Tribunal entiende que la prohibición de presentar enmiendas está justificada por la naturaleza paccionada y negociada del contenido del citado Proyecto de Ley, sin que ello suponga una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del artículo 23 de la Constitución, al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación del mismo, puesto que el procedimiento previsto permite diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el artículo⁸.

8 STC 27/2000, de 31 de enero de 2000. FJ.6º. BOE núm. 54. Suplemento de 3 de marzo de 2000. Por cierto, que en esta Sentencia se encuentra una suerte de aplicación al Derecho Parlamentario de la doctrina contenida en la famosa Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas recaída en el asunto FACTORTAME, al entender que no es preciso agotar las instancias internas parlamentarias, y en concreto, la solicitud de reconsideración a la Mesa de la Cámara de su calificación original si, por razones de tiempo, ello supone la pérdida efectiva del derecho de participación, con lo que resulta posible acudir directamente al recurso de amparo. Como dice el Tribunal de Justicia «el problema nace de la inexistencia de simultaneidad entre los dos momentos que marcan fisiológicamente el fenómeno jurídico: el de la existencia del derecho y el de su reconocimiento (definitivo), en un contexto articulado y complejo como es el que exige el moderno sistema de tutela judicial (STJCE de 19 junio de 1990. *The Queen c. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd.* y otros (as. C-213/89) Rec. p. I-2433).

Por otro lado, volviendo al paralelismo antes citado y salvando todas las distancias necesarias, que son grandes, el rechazo a la facultad de enmienda está basado en criterios similares a los que inspiran la tramitación de la autorización de las Cortes para que el Estado preste su consentimiento para obligarse por medio de Tratados o Convenios internacionales en el Reglamento del Congreso de los Diputados (cuyo artículo 156.2 equipara a las enmiendas de totalidad las propuestas de denegación o de aplazamiento de la autorización solicitada y las que sugieran reservas o declaraciones que no estén previstas en el Tratado o Convenio) y en el del Senado (en cuyo artículo 144 se establece que el texto de los Tratados no puede ser objeto de enmienda y que la presentación de propuestas de no ratificación se sujetará a lo dispuesto para las propuestas de veto).

Pero una cosa es admitir la facultad de enmienda en un sentido ilimitado, dando entrada libre al criterio de los sujetos parlamentarios, y otra muy distinta permitir, como hace el artículo 138.2 del Reglamento del Senado, que se pueda otorgar la autorización de un Acuerdo de cooperación «con los condicionamientos que se estimen pertinentes». Para lo cual podrán presentarse las correspondientes propuestas que sujeten la autorización a la adición, modificación o supresión de alguna de las cláusulas del acuerdo. Como reza el conocido aforismo: «quien puede lo más, puede lo menos». Si las Cortes pueden denegar la autorización para la celebración de un Acuerdo determinado, también deberían poder autorizarlo imponiendo ciertas limitaciones o requisitos.

En definitiva, la explicación de esta potestad se encuentra en el interés por la conservación del acuerdo y en el principio de economía procedimental, ya que permite que se superen los obstáculos para que las Comunidades Autónomas afectadas y las Cámaras lleguen a un compromiso sobre las cláusulas más controvertidas. Este es también, por citar un ejemplo bien cercano en cuanto al respeto a los intereses de las Comunidades Autónomas, el sentido de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993, sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía que estableció un mecanismo que pretendía cohonestar el ejercicio del derecho de enmienda con el legítimo derecho de las Comunidades Autónomas a no aceptar una reforma estatutaria distinta de la proyectada por ellas en contra de su voluntad⁹.

9 Este espíritu se aprecia en distintos momentos de la Norma Supletoria pero, sobre todo, se manifiesta en el procedimiento para la reforma de los Estatutos elaborados conforme a lo previsto en el artículo 151.2 de la Constitución. En este caso se prevé la invitación a

Con todo y con eso, la experiencia del Acuerdo de cooperación vasco-navarro ha demostrado las numerosas posibilidades de intervención de las Cortes Generales que se abren por la vía de la autorización condicionada. Las propuestas pueden abarcar desde la simple interpretación de las cláusulas convencionales hasta la supresión de alguna o algunas de ellas, pasando por la modificación de las obligaciones que asumen las partes, la de la composición y funciones de los eventuales órganos que se pretenden crear, e incluso el establecimiento de controles parlamentarios sobre las actividades objeto del acuerdo, el aplazamiento de su entrada en vigor o la limitación temporal de su vigencia.

Por ello es preciso insistir en una cuestión clave: la autorización de las Cortes Generales, condicionada o no, es un requisito de validez para los acuerdos de cooperación, pero su concesión no puede obligar después a las Comunidades Autónomas a perfeccionar la celebración del Acuerdo. Por distintas circunstancias, entre las que bien puede estar la no aceptación de las condiciones propuestas, las partes que solicitaron la autorización de un Acuerdo pueden cambiar de opinión durante el iter de su concesión, de forma que, finalmente, decidan no suscribirlo.

Cabría así afirmar, como se solía hacer en un contexto muy diferente respecto de los dictámenes del Consejo de Estado, que la decisión de las Cortes Generales es sólo parcialmente vinculante. Es decir, lo es totalmente si deniega la autorización, pero no si la concede o la otorga bajo condición, puesto que la última palabra la tendrán siempre las Comunidades Autónomas que van a obligarse entre sí.

la Asamblea proponente para que designe una delegación y se articula un procedimiento en el que se ha de crear una Ponencia conjunta con Senadores y miembros de dicha delegación que estudiará las enmiendas o propuestas de veto presentadas. La Ponencia conjunta tratará de llegar a un acuerdo sometiendo el Texto a la aprobación de las Ponencias por separado. También se prevé en la fase de Comisión la votación separada en ésta y en la delegación correspondiente, permitiendo la suspensión de la reunión para intentar llegar a acuerdos. Si en el plazo de un mes, sin embargo, no se ha conseguido tal acuerdo se impondrá el Dictamen de la Comisión que se elevará al Pleno.

Y otra buena muestra de lo que decimos lo constituyen los procedimientos especiales previstos. Por citar un ejemplo bien significativo puede recordarse el de las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, para las que, incluso, se prevé un trámite de remisión a las Cortes Valencianas en caso de modificación del texto propuesto por éstas «acompañando mensaje motivado sobre los extremos que han ocasionado la devolución o la aprobación de soluciones alternativas». Las Cortes Valencianas pueden entonces manifestar su conformidad con las modificaciones introducidas, en el plazo de tres meses, o no, entendiéndose que no se han producido los requisitos exigidos para la aprobación de la reforma en el sentido y con los efectos establecidos en el artículo 61.3 del Estatuto. Entonces podrá tramitarse una nueva propuesta de reforma remitida por las Cortes Valencianas, esta vez por el procedimiento ordinario sin ulterior trámite de devolución.

Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993 (*BOCG*, Senado, Serie I, núm. 23, de 5 de octubre de 1993). Y una línea similar inspira a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 (*BOCG*, Serie E, núm. 255, de 22 de marzo de 1993).

Esta cuestión está íntimamente relacionada con el otro problema planteado por el Acuerdo de cooperación vasco-navarro, ya que se trata de examinar si una iniciativa de estas características sigue perteneciendo a sus autores o, por el contrario, éstos pierden la decisión sobre la misma cuando pasa al ámbito de las Cortes. Y es que, como es sabido, no hubo ocasión de que el Senado se pronunciase sobre la propuesta de autorización condicionada que hemos mencionado, al concluir el procedimiento con la presentación de un escrito por el que el Gobierno de Navarra retiraba la solicitud de autorización de dicho Acuerdo.

La retirada unilateral de la solicitud de autorización planteó, entonces, dos cuestiones principales: si es admisible jurídicamente que, una vez iniciado el procedimiento ante las Cortes Generales, las Comunidades Autónomas autoras de la iniciativa pongan fin al mismo mediante una declaración de voluntad y, por otra parte, si esta voluntad debe exigirse a todos los sujetos intervinientes en el proceso de negociación o es suficiente con que uno de ellos desista de conseguir la autorización.

Respecto de la primera, tanto una interpretación sistemática del tratamiento de la retirada de las iniciativas en nuestro Derecho Parlamentario, como una interpretación lógica del lugar que ocupa la autorización en el procedimiento de conclusión de los acuerdos de cooperación nos llevan a una respuesta positiva.

En efecto, el principio general en nuestro ordenamiento parlamentario es el de que se admite siempre la retirada de aquellas iniciativas individuales que no requieren un pronunciamiento expreso de las Cámaras o de sus órganos mediante la correspondiente votación. Es el caso, por ejemplo, de las preguntas o las interpelaciones cuyos autores pueden retirarlas en cualquier momento anterior a la conclusión del correspondiente procedimiento de control.

En cambio, cuando en los procedimientos correspondientes está prevista la manifestación expresa de un órgano colectivo sobre la iniciativa original, ésta sólo puede ser retirada por su autor o autores antes de que se produzca tal manifestación. Uno de los ejemplos más significativos que puede mencionarse es el supuesto de las proposiciones de ley, cuya retirada sólo es posible antes de su toma en consideración, puesto que después se convierte en una iniciativa de la Cámara que la ha asumido como propia (artículos 109 del Reglamento del Senado y 129 del Reglamento del Congreso, que

permite la retirada después del acuerdo de la toma en consideración si la acepta el Pleno de la Cámara).

Además, la estructura lógica del procedimiento de conclusión de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, en el que la autorización de las Cortes Generales es un requisito previo que sólo opera sobre un «proyecto» de acuerdo, lleva a considerar la necesidad de aceptar la renuncia anticipada por parte de los sujetos proponentes. Si, como hemos visto, la autorización no obliga a que en un momento posterior se perfeccione el acuerdo de modo efectivo, carece de sentido ignorar la manifestación de voluntad que anuncia el rechazo a la formalización del mismo por quienes deben llevarlo a cabo.

Por tanto, es preciso reconocer la posibilidad de la retirada de la solicitud de autorización por las Comunidades Autónomas que la plantearon, aunque es más difícil señalar hasta qué momento debe admitirse. En el caso que nos ocupa no llegó a existir pronunciamiento expreso de ningún órgano parlamentario, aunque fuera posible adelantar, en base a la mayoría existente en aquel momento en el Senado, y a partir de la Propuesta de autorización condicionada que hemos citado, cuál podría ser el contenido del mismo. Por ello, no existió ningún obstáculo para admitir la retirada.

La pregunta que, sin embargo, queda en el aire, es la de si es posible admitir la retirada en otras circunstancias. Por ejemplo, si hubiese habido Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o si el Senado se hubiera manifestado en uno u otro sentido.

Una vez más, nos inclinamos por entender que hay que conceder la máxima virtualidad a la voluntad manifestada por las Comunidades Autónomas. Se trata de un supuesto especial de intervención de las Cortes Generales que, en ningún caso, podrían sustituir la iniciativa autonómica y hacerla suya. Por ello parece que lo más adecuado es admitir la retirada aunque haya existido algún pronunciamiento parlamentario y siempre, naturalmente, que no haya concluido el procedimiento en ambas Cámaras.

En cuanto al segundo extremo, la respuesta viene dada por las mismas consideraciones, si pensamos en un acuerdo bilateral. Resulta difícil de imaginar que el procedimiento de autorización ha de seguir su curso sabiendo que el acuerdo no se va a cele-

brar por la negativa de una de las partes, aunque la otra insista en que las Cortes Generales se pronuncien al respecto.

De hecho, esto es lo que ocurrió en el caso del Acuerdo vasco-navarro, en el que se aceptó la retirada unilateral acordada por el Gobierno de Navarra, a pesar de que el Gobierno vasco expuso su criterio en sentido contrario, alegando la ausencia de intervención de los respectivos Parlamentos autonómicos, así como el hecho de que no se les hubiera consultado en la adopción de la decisión. En todo caso, estas objeciones podrán afectar a la corrección formal del procedimiento interno de formación y manifestación de la voluntad autonómica, pero no es algo que corresponda examinar a las Cortes.

Si, en cambio, nos encontramos ante un Acuerdo multilateral, la retirada de una de las partes no tendría porqué invalidar todo el procedimiento ya que el Acuerdo podría firmarse, finalmente, entre las restantes Comunidades Autónomas. Quizá en estos casos hay que pensar que el principio de conservación de los actos supone que la retirada de una Comunidad Autónoma sólo le afecta a ella, sin que sea necesario presentar una nueva solicitud de autorización, esta vez para un Acuerdo con menos integrantes. Ahora bien, parece lógico que todas las partes deberían ser informadas adecuadamente de la retirada y sus efectos, por si entienden que ello afecta de modo esencial a su voluntad originaria o a la naturaleza del acuerdo inicial.

III LOS EFECTOS DE LA CALIFICACIÓN DE LAS PARTES

El último punto tratado nos permite enlazar con el segundo caso mencionado en el que, durante cierto tiempo, se produjo una discrepancia en la calificación que cada una de las Comunidades Autónomas hacía del texto remitido a las Cortes.

Se trata del Protocolo de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla y León, sobre coordinación de actuaciones en materia de infraestructura viaria. La conclusión de este instrumento fue comunicada al Senado por la Junta de Castilla y León, que lo remitió como un Convenio de colaboración

para la gestión y prestación de servicios propios y, por tanto, de los que no requieren autorización, sino simple comunicación.

Esta calificación original fue respetada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, ordenando esta última su publicación y la apertura de un plazo de cinco días para que «un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores puedan presentar propuestas para que la propia Cámara decida si el Convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales», de conformidad con el artículo 137 del Reglamento del Senado¹⁰.

Finalizado este plazo sin que se presentase propuesta alguna, se incluyó en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas el debate y aprobación, en su caso, del dictamen sobre el citado Protocolo. A estos efectos, y siguiendo la práctica habitual en la Comisión, la Mesa de la misma había aprobado una propuesta de dictamen «favorable a la toma de conocimiento de la comunicación de la celebración del Convenio..., sin oponer reparo alguno a la misma y entendiéndolo que no requiere autorización de las Cortes Generales» para someterla a la consideración de aquél órgano.

Sin embargo, en el transcurso de la sesión de la Comisión la representante de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se opuso a su tramitación por considerar que su naturaleza no correspondía a la de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y aclarando que, para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, un Protocolo y un Convenio requieren formalidades diferentes.

La Comisión decidió retirar este asunto del orden del día y dar a conocer a la Mesa del Senado las objeciones formuladas. Se plantearon entonces ciertas dudas, pues, a pesar de su denominación, podía entenderse que el citado Protocolo contenía una serie de acuerdos generadores de derechos y obligaciones para las Comunidades Autónomas firmantes y, por otro lado, la parte que oponía reparos a la consideración del Protocolo como un Convenio no era la misma que la que lo había remitido al Senado.

10 El Protocolo de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla y León sobre coordinación de actuaciones en materia de infraestructura viaria se publicó en el *BOCG*, Senado, Serie I, núm. 463, de 7 de mayo de 1998. En el mismo se contienen algunos compromisos genéricos y otros que no lo son tanto, como el relativo a «promover y participar económicamente en la realización conjunta de proyectos que se consideren interesantes para el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras de transporte» o el referente a «establecer una Comisión permanente que se reúna de forma periódica a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos del presente Protocolo y analizar propuestas de colaboración que perfeccionen el mismo».

La cuestión se resolvió, finalmente, con un escrito del Presidente de la Junta de Castilla y León en el que se comunicaba que el Protocolo debía ser considerado «como tal Protocolo y, por lo tanto, en desarrollo del mismo, firmar en su día un Convenio». No obstante, el desenlace de esta controversia dejó abiertas algunas cuestiones que pueden volver a plantearse en el futuro.

Por ejemplo, la de si el nombre o calificación que le den las partes a un Convenio es decisivo, a efectos de atribuirle una naturaleza u otra o, por el contrario debe prevalecer la consideración objetiva de su contenido¹¹.

En principio, parece lógico suponer que es este segundo extremo el que debe prevalecer: las cosas son lo que son, con independencia del nombre que reciban. Sin embargo, también en este caso resulta difícil sustraerse al hecho de que las partes afirman no sentirse obligadas por un vínculo convencional.

Parece, entonces, que este es un problema que debe resolverse caso por caso. No obstante, quizá cabe extraer algunos principios que pueden elevarse a generales. Por ejemplo, si de un texto paccionado, se llame éste Protocolo, Arreglo, Declaración o de cualquier otra forma, se deducen derechos y obligaciones para las Comunidades Autónomas con el suficiente grado de definición como para resultar exigibles sin necesidad de un desarrollo ulterior, estaremos indudablemente ante un instrumento perfeccionado que podría considerarse como un Convenio de colaboración de los del artículo 145.2 de la Constitución.

Por otra parte, y en segundo lugar, la creación de órganos o estructuras administrativas de carácter bilateral o multilateral, también será un indicio de que nos encontramos ante una de estas figuras.

En el Protocolo firmado entre las Comunidades de Castilla-La Mancha y Castilla y León se hizo valer el argumento de que se incluía una cláusula por la que se adquiría

11 Con acierto señala E. ALBERTÍ ROVIRA que las Comunidades Autónomas no pueden eludir el régimen especial de formación de la voluntad y de control estatal que afectan a los convenios, «recurriendo al simple expediente de no calificar como convenio aquel acuerdo o convenio que materialmente cumple las condiciones para serlo y cuyo contenido quiere revestirse con eficacia jurídica. De ser así, y aunque las partes deseen establecer obligaciones jurídicas recíprocas, si no se recurre al cauce previsto por el artículo 145.2 de la Constitución, el convenio no nace, al faltarle una condición de validez. O dicho de otra forma, los compromisos adquiridos no llegan a alcanzar valor jurídico, puesto que el documento que los contiene no es un convenio». Doctrina que, como también recuerda este autor, estableció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1987, de 17 de abril. *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, en Documentación Administrativa nº 240 (oct.-dic.1994), pág. 117.

el compromiso de «firmar en su día un Convenio que permita materializar un acuerdo de distribución y coordinación de actuaciones en materia de mejora, conservación y explotación de los tramos de carretera fronterizos, sin que ello afecte a la titularidad de los mismos». Como hemos visto, ello paralizó e hizo finalizar el procedimiento de comunicación a las Cortes, aunque, a efectos prácticos, la cuestión carecía de importancia, puesto que tanto el Congreso como el Senado habían tenido ya noticia de la firma del Protocolo y, considerándolo como un Convenio de colaboración, no opusieron reparo alguno a la misma. Y es que, cuando verdaderamente puede tener importancia una disparidad de criterios, es en el supuesto de que las Cámaras entendiesen que existe un Acuerdo de cooperación donde las Comunidades autónomas afirman que sólo existe un documento preparatorio.

Finalmente, se plantea la cuestión de qué ocurre si la diferencia de criterio enfrenta a las Comunidades Autónomas entre sí. El Protocolo que ahora nos ocupa fue remitido a las Cámaras por el Presidente de la Junta de Castilla y León «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución Española y el 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León», preceptos que se refieren a los convenios entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas y a los acuerdos de cooperación, pero que no contemplan otras figuras distintas.

La oposición de Castilla-La Mancha, y el alineamiento posterior de Castilla y León en esta postura, resolvieron el problema, pero también podría haber sucedido lo contrario manteniéndose un enfrentamiento entre los firmantes del documento. ¿Cabría atribuir a las Cortes Generales un papel arbitral en estos supuestos?

Es discutible que tal ampliación de los poderes de intervención de las Cortes pueda admitirse. También se trata de un punto que adquiere su mayor sentido cuando las Cámaras pretendan que es precisa su autorización y, en todo caso, hay que contar con la posibilidad de que un desacuerdo esencial sobre este extremo puede dar al traste con la conclusión del Convenio o Acuerdo, pues no es admisible que haya habido una correcta formación de la voluntad de obligarse si cada una de las partes está pensando en un tipo distinto de vínculo. Por eso lo más deseable es que la negociación previa entre las Comunidades Autónomas incluya una perfecta definición del instrumento que van a suscribir.

IV LOS CONVENIOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

El tercer y último supuesto que vamos a examinar es el del Convenio Marco de Colaboración Transregional entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca remitido al Congreso de los Diputados y al Senado el 13 de marzo de 1999.

El contenido de este Convenio no plantea dudas respecto de su calificación, puesto que se trata de un documento dirigido a garantizar la colaboración en materia de asistencia social a los inmigrantes, mediante fórmulas que no pueden considerarse como integrantes de un Acuerdo de cooperación ni aún teniendo en cuenta que el objeto del Convenio se define por el establecimiento de «una red para la transferencia y difusión de información, metodología y resultados, en materia de inmigración, concretamente en lo relativo al proyecto que cada socio desarrolla dentro de la Iniciativa Comunitaria INTEGRAL, de la cual participan como socios colaboradores la Junta de Andalucía, la Generalitat Valenciana, la Diputación de Barcelona y como observadores de la misma la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consell Insular de Mallorca»¹².

Como es fácil de adivinar, las complicaciones vienen en este caso por los sujetos intervinientes en el Convenio. La participación en el mismo de una Diputación Provincial y un Consejo Insular, además de tres Comunidades Autónomas hace surgir un nuevo tipo de «Convenios Mixtos» que no pueden encuadrarse, en sentido estricto, ni en la cooperación vertical ni en la horizontal.

Esta circunstancia hizo dudar a la Mesa del Senado, encargada de calificar inicialmente el escrito, de la aplicabilidad del artículo 145.2 de la Constitución, que habla de Convenios que las Comunidades Autónomas «podrán celebrar entre sí». En base a estas dudas se encomendaron dos informes sucesivos a la Secretaría General de la Cámara que, en síntesis, afirmaron que debía aplicarse el artículo 145.2 a esta nueva figura de cooperación mixta para dotar al precepto de su máxima eficacia constitucional. Pues,

12 El texto del Convenio puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, núm. 738, de 20 de septiembre de 1999.

con independencia de la participación de los Entes Locales, existe un vínculo convencional entre tres Comunidades Autónomas. Todo ello, entendiendo que no le corresponde a la Mesa del Senado enjuiciar en el trámite de calificación la corrección jurídica de la participación de estas Entidades por razones de competencia, puesto que eso implicaría una interpretación de las normas de atribución competencial que excede de sus facultades. Se concluía, entonces, que el Convenio Marco de Colaboración Transregional debía tramitarse conforme al procedimiento establecido en el artículo 137 del Reglamento, que permite que a través de las propuestas de un Grupo Parlamentario o de veinticinco Senadores se puedan oponer los reparos u objeciones que se estimen pertinentes a la tramitación del mismo, incluyendo la consideración de que, por razón del contenido, fuese precisa la autorización de las Cortes Generales.

En consecuencia, la Mesa acordó admitir a trámite el mencionado Convenio según dicho procedimiento, de forma que, una vez publicado su texto, se abrió un plazo de cinco días para presentar propuestas para que la propia Cámara, y en su caso, el Congreso de los Diputados, decidieran si el Convenio remitido necesitaba o no autorización de las Cortes Generales. Transcurrido este plazo sin que se presentase ninguna de estas propuestas, e incluido en el Orden del Día de la siguiente sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas el dictamen sobre el mismo, la Mesa de este órgano en reunión con los Portavoces, acordó por unanimidad excluirlo de dicha sesión «por entender que no precisa del conocimiento de la Comisión, al no estar incluido entre los supuestos del artículo 145.2 de la Constitución por participar en el mismo Entidades Territoriales distintas de las Comunidades Autónomas».

Dejando al margen el hecho de que este acuerdo contradice abiertamente la calificación previa de la Mesa del Senado, lo cual sólo puede explicarse considerando que fue adoptado por consenso de todos los Grupos Parlamentarios, lo cierto es que era una cuestión más bien de principios. Las consecuencias prácticas no variaban fuese cual fuese la solución adoptada: el Convenio entraría en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales si éstas no manifestasen reparo u oposición alguna en ese plazo¹³.

13 La regulación de esta cuestión en los Estatutos de las Comunidades Autónomas afectadas presenta algunos matices diferentes. El artículo 72 del Estatuto de Autonomía para Andalucía prevé que los convenios suscritos por esta Comunidad Autónoma se comuniquen a las Cortes Generales, concediendo a éstas un plazo de treinta días para que puedan formular objeciones. Si es así, el Convenio deberá seguir la tramitación prevista para los acuerdos de cooperación, requiriéndose la autorización. En caso contrario, el Convenio entrará en vigor en dicho plazo. Por su parte, el artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, cuya última modificación se hizo por Ley Orgánica

Sin embargo, es discutible que la opción seguida fuera la más adecuada desde una perspectiva teórica y estrictamente jurídica. En este sentido, cabe argumentar en favor de la inclusión de este tipo de convenios mixtos en el ámbito de aplicación del artículo 145.2 desde distintas líneas.

En primer lugar, y partiendo de que este precepto no contiene una limitación explícita, puede entenderse que la participación de sujetos diferentes a las Comunidades Autónomas no excluye el hecho de que exista un vínculo convencional entre, al menos, dos de ellas. En el caso del Convenio Marco de Colaboración Transregional, la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, si bien esta última (al igual que el Consejo Insular de Mallorca) participaba como «observadora» lo que, además de constituir otra novedad en el panorama de los convenios de colaboración interautonómicos, vuelve a acercarnos a la práctica y la terminología empleadas en el Derecho Internacional en relación con la celebración de Conferencias y la conclusión de Tratados Internacionales.

Por tanto, podría sostenerse, donde la Constitución no restringe debe hacerse una interpretación extensiva que le dé al artículo 145.2 la mayor eficacia posible, respetándose a un tiempo el derecho de las Comunidades Autónomas a cooperar y la función de control que sobre esa cooperación se atribuye a las Cortes Generales. Lo contrario supone, en cambio, que el citado vínculo convencional queda excluido de ese control.

En segundo lugar, una interpretación conjunta del principio de cooperación, que se entiende implícito en la organización territorial del Estado según reiterada jurisprudencia constitucional¹⁴, y del principio de autonomía que inspira todo el Título VIII de

1/1998, de 15 de junio, además de hacer mención a que estos convenios «podrán crear entes o sociedades de gestión susceptibles de asociar a otras entidades públicas y privadas interesadas», prevé la comunicación a las Cortes Generales de los convenios suscritos. Seguidamente, establece que en el plazo de treinta días las Cámaras podrán «instar a que por razón de su contenido el convenio siga el trámite de autorización previsto en el artículo 145.2, segundo inciso, de la Constitución». Si no es así, se procederá a su publicación en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia* y en el *Boletín Oficial del Estado*, entrando en vigor en función de lo que el mismo disponga.

Por último, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana solamente establece en su artículo 42.1 que los convenios celebrados por la Generalidad Valenciana «deberán ser aprobados por las Cortes Valencianas y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación».

En todos los casos el transcurso de treinta días desde la comunicación suponía la entrada en vigor del Convenio Marco de Colaboración Transregional. Este plazo finalizó bastante antes de que, incluso, se publicase el Convenio, debido a los debates suscitados en torno a su naturaleza.

14 El Tribunal Constitucional ha afirmado que no es menester justificar el principio de cooperación en preceptos concretos, entre otras, en las Sentencias 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio y 96/1986, de 10 de julio. Y ha asegurado que debe presidir como criterio informador las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas al ser, probablemente, la única forma y el resultado lógico de una correcta articulación entre los principios de unidad, autonomía y solidaridad que se recogen en el artículo 2 de la Constitución (Sentencias 71/1983, de 29 de julio; 104/1988, de 8 de junio; 252/1988, de 20 de diciembre; y 104/1990, de 4 de noviembre).

la Constitución, lleva a sugerir que las Comunidades Autónomas son libres de decidir con quién quieren cooperar y con qué entes van a celebrar acuerdos o convenios de colaboración sin que se altere el régimen aplicable a los textos suscritos entre ellas.

En apoyo de esta solución se encuentra el hecho de que tampoco existe en la normativa legal que regula la cooperación interadministrativa ningún límite expreso a la participación de entidades territoriales de distinto nivel, sino que más bien se sugiere lo contrario. Del Título Primero (artículos 4 a 10) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que se refiere a «las Administraciones Públicas y sus relaciones», y del Capítulo II del Título V (artículos 55 a 62) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la ley 11/1999, de 21 de abril, dedicado a «las relaciones interadministrativas», se deduce la capacidad de las distintas Administraciones de adoptar libremente las fórmulas de colaboración que se contemplan (convenios de colaboración, consorcios, etc)¹⁵.

Esta interpretación se refuerza, además, con la consideración de que la libre elección de sujetos con los que celebrar convenios se abre, incluso, a otras entidades territoriales no españolas. Al margen del *ius ad tractatum*, que corresponde al Estado, y de las distintas competencias que los Estatutos de Autonomía reservan en materia de Tratados internacionales a las Comunidades Autónomas, éstas comparten con las entidades Locales la capacidad de suscribir acuerdos con entes territoriales extranjeros distintos de los Estados¹⁶.

15 En concreto, el artículo 6.1 de la Ley 30/1992 dispone que: «La Administración General y los Organismos Públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias», mientras el artículo 9 de la misma norma establece que: «Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título». Por último, el artículo 57 de la Ley 7/1985 determina que: «La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que resultando interesadas no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información».

16 Tal capacidad se desenvuelve, sobre todo, al amparo del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, promovido por el Consejo de Europa y hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, firmado por España el 1 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990.

En base a éste y otros Convenios bilaterales, se ha aprobado el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras. Para cumplir lo dispuesto en este Real Decreto se han aprobado, ade-

Por último, podemos aludir también a la voluntad manifestada de forma implícita por las Comunidades Autónomas al remitir el Convenio a las Cortes Generales. Ya vimos antes que la calificación que aquéllas otorguen a un determinado texto no puede considerarse como definitiva o inalterable. Pero ello no significa que esta calificación inicial carezca en absoluto de importancia, aparte de que tales consideraciones están referidas al contenido real del articulado del convenio y no a los sujetos participantes. Puede alegarse, entonces, en relación con el derecho de las Comunidades Autónomas a suscribir los instrumentos de cooperación que estimen convenientes, que debe tenerse en cuenta su opinión respecto del tipo de acuerdos o convenios que han formalizado y la tramitación que les corresponde.

De esta forma se pone en duda que las Mesas de las Cámaras o de una Comisión puedan inadmitir un Convenio mixto por considerar que la participación de Entidades Locales supone un vicio invalidante. En efecto, podría cuestionarse la validez del Convenio alegando razones de fondo o de forma que afecten al procedimiento interno de celebración del mismo. Pero estas objeciones no habrían de plantearse en el trámite de calificación por la Mesa, sino a través de las propuestas previstas en los procedimientos reglamentarios o, en su caso, en el momento de la impugnación del Convenio o de los actos que conducen a su celebración ante la jurisdicción competente.

Si el problema que se suscita consiste en una diferencia de criterio en la interpretación de las normas que atribuyen competencias en la materia objeto del Convenio, la cuestión habrá de sustanciarse a través de la vía de los conflictos de competencia que se pueden plantear ante el Tribunal Constitucional con arreglo a lo dispuesto en el Título IV de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre y, en particular, en su Capítulo II (artículos 60 a 72), dedicado a los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí. No parece, en cambio, que este fuese el mecanismo más correcto si quien desea impugnar el convenio es una Entidad Local, puesto que los conflictos en defensa de la autonomía local, introducidos en nuestro ordenamiento por la reciente Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sólo pueden plantearse contra «las normas del Estado con rango de ley

más, en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sendos acuerdos con las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón, Navarra y País vasco, por los que aprueba un procedimiento común para la comunicación previa y la publicación oficial de dichos convenios.

o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada».

En tal caso, la vía adecuada sería la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Este es también el cauce apropiado si lo que se quiere es impugnar la participación de las Entidades Locales en el Convenio, o si se pretenden cuestionar los actos de trámite de éstas, o de las Comunidades Autónomas, que han conducido a su celebración. Para este supuesto debe tenerse presente la posibilidad del requerimiento previo de la Administración recurrente a la autora del acto recurrido, establecida en el artículo 44 de la citada Ley 29/1998.

Si la diferencia de criterio se refiere a la calificación del convenio dentro de los dos tipos que recoge el artículo 145.2 de la Constitución, la vía más ajustada para expresarlo sería, entonces, la presentación de una propuesta de las del artículo 137.2 del Reglamento del Senado para que «la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales».

En fin, podemos concluir señalando que la solución adoptada para la tramitación del Convenio Marco de Colaboración Transregional de 1999 es una muestra de cómo, en ocasiones, los criterios políticos pueden imponerse a las interpretaciones jurídicas, tratándose en este caso de no ofrecer un reconocimiento oficial a este tipo de Convenios mixtos que los equiparase a los convenios interautonómicos horizontales. No procede ahora cuestionar esta realidad, pero sí se puede plantear para el futuro la siguiente reflexión: si la participación de las Entidades Locales excluye la aplicación del artículo 145.2 de la Constitución en todos los casos, bastaría con que se sumara una de estas Entidades a cualquier Convenio entre Comunidades Autónomas respecto del que se quisiese eludir el control parlamentario previsto en este precepto para conseguirlo, aunque fuese un Acuerdo de cooperación de los que requieren autorización de las Cortes.