

# **EL ARTICULO 145 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN ENTRE LAS CC. AA.**

## **SUMARIO**

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. LA ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 145**
- III. EL APARTADO PRIMERO: LA PROHIBICIÓN DE FEDERACIÓN**
- IV. EL APARTADO SEGUNDO: CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN**
- V. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL COMO TÉCNICA GARANTIZADORA DE LA AUTONOMÍA**
- VI. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**
  - 1. «Gestión y prestación de servicios»**
  - 2. «Propiosa»**
  - 3. La delimitación del concepto de «comunicación»**
- VII. NATURALEZA DE LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES**
- VIII. LA APROBACIÓN DE LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN**
- IX. EFICACIA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS Y ACUERDOS**
  - 1. Entrada en vigor**
  - 2. Interpretación**
  - 3. Posibilidad de modificación y derogación unilateral**
- X. CONCLUSIONES: UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 145**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La naturaleza de nuestro sistema de organización territorial del poder viene determinada por sus principios informadores contenidos en el artículo 2 de la Constitución

y por la posterior concreción que de ellos se hace en otros preceptos constitucionales. El artículo 2 de la Constitución dispone: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Se encuentran aquí recogidos los tres principios fundamentales del Estado Autonómico: Unidad, autonomía y solidaridad<sup>1</sup>. No se menciona expresamente al principio de cooperación. Ello no es necesario, aunque quizás hubiera sido conveniente<sup>2</sup>. Lo cierto es que el principio de cooperación se nos presenta como un corolario ineludible de los tres anteriores. Se halla implícito en la propia esencia de la organización territorial del Estado y, como ha destacado el Tribunal Constitucional, «no es menester justificar(lo) en preceptos concretos»<sup>3</sup>. La cooperación es el resultado lógico y deseable de una correcta articulación entre unidad, autonomía y solidaridad. La cooperación permite alcanzar un equilibrio entre las tendencias centrífugas y centrípetas del modelo. La cooperación es, probablemente, la única forma de hacer efectiva una síntesis armónica entre los tres principios citados.

El principio de cooperación se identifica con el de unidad en cuanto con él se pretende alcanzar mediante un proceso dinámico a través de cauces de participación un nuevo concepto de unidad nacional. Se identifica con el de autonomía en cuanto que supone un ejercicio libremente acordado de las competencias autónomas de cada instancia de poder de forma cooperativa. Se identifica, por último, con la solidaridad, en cuanto que su razón de ser es la necesidad de que los distintos órganos del Estado, centrales y territoriales, actúen conjunta y solidariamente<sup>4</sup>.

El principio de cooperación es, ha escrito ALBERTI, «el término clave que califica en la actualidad a la práctica totalidad de regímenes compuestos»<sup>5</sup>. Dicho principio presenta dos dimensiones: una vertical y otra horizontal.

a) Cooperación vertical: con esta fórmula nos referimos al sistema de relaciones que se pueden producir entre el poder central, por un lado, y las Comunidades Autónomas, por otro. Este sistema puede estar institucionalizado, constitucionalizado incluso, o bien carecer de apoyos jurídicos formales y basarse en la mera praxis política.

b) Cooperación horizontal: Esta fórmula alude al sistema de relaciones que se producen entre las Comunidades Autónomas. En relación con él la cuestión fundamental reside en si el poder central puede o no intervenir en este sistema, y, en caso afirmativo, cuál debe ser el grado de su intervención. Por regla general suele aceptarse que el poder central asuma un papel de garante de este tipo de relaciones. También aquí podemos distinguir entre relaciones informales e institucionalizadas.

El estudio del principio de cooperación no parece ocioso en tanto el Tribunal Constitucional ha afirmado que debe presidir, como criterio informador, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>6</sup>.

1. La unidad no sólo es principio sino que es fundamento del Estado. TORRES DEL MORAL, A. *Principios de Derecho Constitucional español*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 3.ª edición, 1992. Vol. II. pgs. 300-302. Acertadamente advierte, en este sentido, González Encinar, que la unidad es un principio fundamental de todo Estado, incluido el federal. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985. STC 3/1981, de 2 de febrero.

2. ALVAREZ CONDE, E., FALCÓN Y TELLA, R., ALONSO DE ANTONIO, J. A. «El Estado Autonómico» en *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992. pg. 197.

3. «El Estado y las Comunidades Autónomas están sometidas recíprocamente a un deber general de cooperación, que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución» (STC 80/1985, de 4 de julio). SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio.

4. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984. pg. 321.

5. ALBERTI ROVIRA, E. «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985. pg. 155.

6. SSTC 71/1983, de 29 de julio; 104/1988, de 8 de junio; 252/1988, de 20 de diciembre; 104/1990, de 4 de noviembre.

El objeto de este trabajo es la segunda dimensión del principio, la cooperación horizontal o interautonómica. A diferencia de la cooperación vertical, la cooperación horizontal tiene un expreso fundamento constitucional: el artículo 145.

## II. LA ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 145

«Pocos artículos como el que ahora nos ocupa —escribe ENTRENA— ocasionaron tantos debates y fueron objeto de tan larga y minuciosa elaboración»<sup>7</sup>. Sin embargo, debemos reconocer que fue un tiempo perdido puesto que a lo anterior cabría añadir que pocos artículos tuvieron una redacción final tan confusa y tan desafortunada.

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

«Cualquier acuerdo de cooperación entre territorios autónomos necesitará la autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica»<sup>8</sup>.

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

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

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

La enmienda 317 de los socialistas de Cataluña<sup>9</sup> introducía una limitación a la facultad de las Cortes de denegar la autorización. La autorización habría de concederse «de no apreciar lesión a los intereses de otros territorios autónomos o posibles causas de inconstitucionalidad». La intervención de las Cortes se configura así como un control preventivo de la constitucionalidad del acuerdo, en general, y del respeto al principio constitucional de solidaridad, en particular.

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

---

7. ENTRENA CUESTA, R. «Comentario al artículo 145» en *Comentarios a la Constitución* (Garrido Falla, dir.), Civitas, Madrid, 1980. pg. 1566. López González realiza un análisis detallado de la génesis del precepto. LÓPEZ GONZÁLEZ, «La posición de las Cortes ante los convenios interregionales», en *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980. pgs. 223 y ss. Este precepto fue calificado de «crucial» por LETAMENDÍA y de «clave» por FRAGA. *Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 1980. pgs. 1534 y ss.

8. *Trabajos Parlamentarios...*, ob. cit., pg. 29.

9. *Trabajos Parlamentarios...*, ob. cit., pg. 269. A ella se adhirieron los socialistas del Congreso en la enmienda 350, *Trabajos Parlamentarios...*, ob. cit., pg. 280.

La otra enmienda digna de ser destacada es la número 33 presentada por Jarabo Payá, de Alianza Popular<sup>10</sup>. Esta enmienda proponía añadir al artículo 130 el siguiente párrafo: «En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas».

La Ponencia rechazó todas las enmiendas presentadas excepto esta última. De esta manera el artículo 137 quedó así: «1. En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas. 2. Cualquier acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas necesitará la autorización de las Cortes Generales por medio de una ley orgánica»<sup>11</sup>.

La única diferencia existente entre el texto del Anteproyecto y el de la Ponencia es que en este último se establece, como advierte SANTOLAYA, «una limitación que se refiere directamente a la actividad legislativa de las Cortes Generales, en el sentido de que no pueden —sin reforma de la Constitución— autorizar un acuerdo de cooperación que constituya una federación entre dos o más Comunidades Autónomas»<sup>12</sup>.

El 14 de junio de 1978 la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso debatió el artículo 137 reabriendo una polémica que debió haber quedado definitivamente cerrada al consensuar los artículos primero y segundo de la Constitución: la forma de organización territorial del Estado. Resulta evidente que no es la forma de Estado lo que está en juego en el artículo que comentamos, pero varios diputados no lo entendieron así<sup>13</sup>. No obstante, en el debate de la Comisión se apuntaron algunas ideas de gran interés por parte del Partido Socialista Catalán, grupo comunista y Partido Nacionalista Vasco.

En primer lugar, en la Comisión se puso de manifiesto la necesidad de introducir una mayor flexibilidad en el procedimiento de cooperación. Las intervenciones de Martín Toval del PSC y de Solé Tura del grupo comunista fueron en esa dirección<sup>14</sup> y determinaron la supresión del carácter orgánico de la ley de autorización de los acuerdos de cooperación.

En segundo lugar, el diputado del PNV, Vizcaya Retama, afirmó lo siguiente: «Considero totalmente contradictorio que dos Comunidades Autónomas en materia de su exclusiva competencia no puedan cooperar sin que intervenga un tercer poder ..., lo entiendo como una intromisión en la exclusividad. Yo estaría de acuerdo en que en materias que no son de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas se necesitase la autorización de las Cortes»<sup>15</sup>. La importancia de esta intervención reside en que es la primera vez que se apunta la distinción entre dos tipos de acuerdos. Distinción que se basa en el criterio del contenido de los acuerdos. Cuando éstos tengan por objeto materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas se propugna suprimir la intervención de las Cortes<sup>16</sup>. Intervención que se mantendría en aquellos acuerdos cuyo objeto fuera otro. Esta idea continuará presente durante todo el debate constitucional y, parcialmente, encontrará su proyección en el actual artículo 145.

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

10. *Trabajos Parlamentarios* ..., ob. cit., pg. 114.

11. *Trabajos Parlamentarios* ..., ob. cit., pg. 263.

12. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización y ...*, ob. cit., pg. 387.

13. Intervenciones de LETAMENDÍA y FRAGA, entre otros, *Trabajos Parlamentarios* ..., ob. cit., pgs. 1534 y ss.

14. *Trabajos Parlamentarios* ..., ob. cit., pgs. 1538 y ss.

15. *Trabajos Parlamentarios* ..., ob. cit., pgs. 1540 y ss.

16. La importancia de la idea reside en que distingue entre dos tipos de acuerdos, es decir, reconoce que no todos son iguales, lo cual aunque es obvio no se había reflejado todavía en el debate. Ahora bien, el criterio de «la exclusividad de las competencias» es bastante poco funcional para establecer la distinción porque, como es hoy generalmente admitido, la mayoría de las competencias, incluyendo muchas de las que se califican en la Constitución o en los Estatutos como exclusivas, son, en realidad, concurrentes o compartidas. No obstante, y como veremos después, es este el criterio de distinción adoptado por varios Estatutos de Autonomía.

El debate constitucional en el Pleno del Congreso fue por completo estéril. La atención de los diputados se centró en la sustantividad o no de la lengua valenciana<sup>17</sup>. Increíble pero cierto. Cincuenta años después y tal como había ocurrido al debatir el artículo 13 de la Constitución de 1931, advierte acertadamente SANTOLAYA, «el problema político de fondo, y lo que desvirtúa una discusión que debería de haber sido de un alto nivel técnico, por exigencias de la propia materia, es el problema de los Países Catalanes<sup>18</sup>».

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

Letamendía, de Euskadiko Ezquerria, resaltó las consecuencias prácticas que implicaba la regulación constitucional de la cooperación interautonómica en los términos en que establecía el dictamen aprobado por la Comisión: «Cabe preguntarse si es que una vez que se pongan en vigor los Estatutos de autonomía, si se formase un simposium sobre el euskera, el catalán, o el gallego, o una confrontación sobre el arte medieval o sobre numismática vasca y gallega, haría falta la autorización de las Cortes Generales. A estos resultados caricaturescos nos puede conducir este apartado dos<sup>19</sup>».

Marcos Vizcaya insistió, una vez más, en la necesidad de regular dos tipos de acuerdos distintos atendiendo al criterio de la exclusividad o no de las competencias<sup>20</sup>.

La esterilidad del debate quedó confirmada por cuanto que el texto no sufrió modificación alguna en el Pleno del Congreso<sup>21</sup>. No se acierta a comprender como la naturaleza sustantiva o no de la lengua valenciana podía haber influido en la regulación constitucional de la cooperación interautonómica. En cualquier caso, lo cierto es que el texto, tal y como fue aprobado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y de las Libertades Públicas del Congreso, pasó a ser debatido por la Comisión Constitucional del Senado.

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

La enmienda 352 de Sánchez Agesta proponía otorgar al Senado la prioridad en la discusión y concesión o no de la autorización de los acuerdos<sup>22</sup>. Esta enmienda será parcialmente acogida en el artículo 74 de la Constitución. El fundamento de la misma es incuestionable: si el Senado es la Cámara de representación territorial resulta lógico que tenga, cuando menos, prioridad en asuntos de carácter fundamentalmente territorial. En este caso, como en otros muchos, son los senadores los que velan por aumentar el nivel competencial de la Cámara Alta.

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

---

17. Intervenciones de PUYOL, SOTILLO y JARABO, *Trabajos Parlamentarios* ..., ob. cit., pgs. 2422 y ss.

18. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización y ...*, ob. cit., pg. 389.

19. *Trabajos Parlamentarios* ..., ob. cit. vol. II. pgs. 2417 y ss.

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

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

22. *Trabajos Parlamentarios*..., ob. cit., pg. 2816.

«Las Comunidades Autónomas podrán celebrar entre sí convenios temporales para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Los demás acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales»<sup>23</sup>.

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

Esta enmienda fue incorporada como apartado segundo del artículo comentado<sup>24</sup>. Posteriormente el texto fue aprobado sin modificaciones por el Pleno del Senado<sup>25</sup>.

Pero la redacción definitiva del precepto fue la adoptada por la Comisión Mixta Congreso-Senado. A ella debemos la fórmula finalmente establecida en el artículo 145:

«1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas. 2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

La Comisión Mixta, como en tantas ocasiones, subraya ENTRENA, «prefirió la imprecisión a la claridad»<sup>26</sup>.

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

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

23. *Trabajos Parlamentarios...*, ob. cit. vol. IV. pg. 4144. Fue aprobada por unanimidad con 22 votos. Como antecedente puede verse la enmienda núm. 818, presentada por el mismo Benet. *Trabajos Parlamentarios...*, ob. cit. vol. III. pg. 3010.

24. *Trabajos Parlamentarios...*, ob. cit. vol. IV. pg. 4398.

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

26. ENTRENA CUESTA, R. «Comentario al...», ob. cit., pg. 1567.

prestación de servicios propios, lo que resulta de capital importancia, en cuanto que de dicha distinción dependerá que sea necesaria o no la actuación de las Cortes<sup>27</sup>.

Hay que criticar este insuficiente tratamiento técnico-jurídico de uno de los principales instrumentos de realización de las técnicas de cooperación<sup>28</sup>. Las razones de esta insuficiencia y de esta imprecisión constitucional las hemos encontrado en el Diario de Sesiones al seguir el iter procedimental del precepto en cuestión. La discusión se centró en el apartado primero del artículo y no en el que nos interesa. Y que la atención de los diputados se centrara mayoritariamente en la «prohibición de federación de Comunidades Autónomas», es decir en el límite a la técnica cooperativa y no en la técnica misma, en la excepción y no en la regla, obedece como ha resaltado SANTOLAYA, y puede fácilmente deducirse de la lectura de los diarios de sesiones, a razones políticas: «La causa de ese tratamiento es de tipo político, se parte de la visión errónea de que cualquier tipo de cooperación de las regiones entre sí obedece necesariamente a tendencias centrífugas y como tales son tratados, ignorando, sin embargo, que, salvo en supuestos absolutamente patológicos, los convenios cumplen un importante papel de integración»<sup>29</sup>.

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

### III. EL APARTADO PRIMERO: LA PROHIBICIÓN DE FEDERACIÓN

Como ya hemos expuesto, de los diarios de sesiones se desprende que la atención de los diputados y senadores se centró en la prohibición de federación de comunidades autónomas. El concepto de autonomismo cooperativo brillaba entonces por su ausencia. Hasta tal punto esto era así que la cooperación era mal vista. Se pensaba que obedecía a tendencias centrífugas y por ello de forma tajante y rotunda el artículo 145 comienza con: «En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas»<sup>30</sup>.

Se pretendía cerrar cualquier posibilidad de desembocar en un Estado federal. Es decir, la cooperación autonómica se ubicaba erróneamente en la problemática de la forma del Estado, cuando es evidente que ese no es su contexto.

Esta concepción conduce a afirmar, como hace ALZAGA, que el artículo 145 trata de evitar «la introducción en esta Constitución de una concepción federal del Estado». Y que el párrafo segundo tiene un valor subsidiario y excepcional con respecto al primero, pues trata de «solventar las dificultades que podrían derivarse en el orden práctico de una interpretación radical y extensiva del apartado primero»<sup>31</sup>.

27. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 385. MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982. Vol. I. pgs. 233-234.

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

29. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pgs. 392-393.

30. Reproduce, sin más modificación que la sustitución del tiempo verbal presente por futuro, el artículo 13 de la Constitución de 1931: «En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas». En 1931 el asunto era tan evidente que Pérez Serrano comentando el artículo escribió: «Los riesgos que hubiera representado el principio de la posible federación de regiones son hartamente notorios para que sea preciso razonarlos». PÉREZ SERRANO, N. *La Constitución española de 1931*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932. pg. 95. Sobre el apasionamiento con que se abordó la cuestión regional en aquél período constituyente puede verse, TAJADURA, J. «Los preámbulos constitucionales en el Derecho histórico español» en *Huarte de San Juan*, núm. 2, 1995, pgs. 241-244.

31. ALZAGA, O. *La Constitución española de 1978*, Ed. del Foro, Madrid, 1978. pg. 853.

En este planteamiento subyace un doble equívoco. El primero consiste en la vinculación de la prohibición de federación de Comunidades Autónomas con la forma de Estado. El segundo, de mayor trascendencia, es el que consiste en explicar el apartado segundo del artículo 145 en función del primero y no al revés, como aquí se sostiene. El apartado primero no es sino un límite al principio general de cooperación contenido en el apartado segundo.

La prohibición de federación no sirve, en modo alguno, para calificar la forma de Estado. Siguiendo a SANTOLAYA, podemos señalar tres razones para justificar esta afirmación<sup>32</sup>.

En primer lugar, el Derecho Constitucional Comparado nos muestra que la prohibición de federación no es un criterio válido para distinguir el Estado federal del que no lo es por la sencilla razón de que dicha prohibición existe, de una u otra forma, en todos los Estados federales<sup>33</sup>.

En segundo lugar, la prohibición de federación establecida con ese fin de garantizar la unidad del Estado, que podía verse amenazado por las tendencias cooperativas, según los temores de los constituyentes, y asegurar, por tanto, su permanente carácter como Estado no federal es absolutamente innecesaria. Y lo es porque el principio de indisponibilidad de las competencias unido al principio de solidaridad interregional ya cumple ese fin<sup>34</sup>. Los acuerdos interautonómicos no pueden ampliar en modo alguno el ámbito competencial del que disfrutaban las Comunidades Autónomas aisladamente consideradas. De lo que resulta que el verdadero límite a las facultades cooperativas de las Comunidades Autónomas se encuentra en dichos principios de indisponibilidad competencial y solidaridad. Principios y límites a los cuales nada nuevo añade la prohibición de federación.

Y, en tercer lugar, porque si se pretende encontrar una virtualidad superior a dicha prohibición en lo que podríamos denominar intangibilidad del mapa autonómico, hay que decir que la prohibición tampoco sirve para ello. Conviene recordar, en relación con esto último, que en 1931 el diputado Samper defendió un voto particular para que el artículo 13 de la Constitución de la II República rezara: «En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas, pero éstas podrán sumarse y constituir entre sí otra región más amplia mediante la observancia de los requisitos de los artículos anteriores». RODRÍGUEZ ZAPATA se pregunta si tal hipótesis tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional y responde, con argumentos que compartimos plenamente, que sí. Partiendo de que «lo que el artículo 145.1 prohíbe es toda alteración a latere del equilibrio político y territorial existente entre las Comunidades Autónomas y con el Estado; la formación de bloques políticos que puedan enfrentar entre sí a distintas Comunidades; las ligas o alianzas entre Comunidades

32. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 381-384.

33. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha declarado que son inconstitucionales todos aquellos *compacts* que «tienden a incrementar el poder político de los Estados de forma que pueden usurpar o interferir en la justa supremacía de los Estados Unidos». Con este argumento se rechazó el único acuerdo de federación intentado en los Estados Unidos, la creación de la confederación. En Alemania, donde los *Länder* pueden celebrar convenios entre sí en todas aquellas materias de su ámbito competencial, los convenios interestatales tienen que respetar dos límites, la indisponibilidad del sistema de distribución competencial y el principio de lealtad federal. Ambos límites juegan un papel equivalente al de la prohibición de federación en nuestro derecho constitucional. La Constitución suiza establece en su artículo séptimo que «quedan prohibidos toda alianza particular y todo tratado de naturaleza política entre cantones». Por último, puesto que los casos citados son más que suficientes para nuestros propósitos, el artículo 117 de la Constitución mexicana dispone: «Los Estados no pueden en ningún caso ... celebrar alianzas, tratados o coalición con otro Estado».

34. Y para garantizar el respeto a esos límites constitucionales la Constitución prevé instrumentos suficientes: las impugnaciones ante el tribunal Constitucional, principalmente, y, como último recurso, la utilización del artículo 155 de la constitución: «Si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». En este precepto se tiene en cuenta que el Senado se configura como Cámara de representación territorial y se le atribuye la competencia exclusiva en la materia en detrimento del Congreso de los Diputados.



incompatibles con la solidaridad o lealtad interregional o con el interés nacional; el autoabandono de las propias competencias en otra Comunidad o en instituciones comunes»<sup>35</sup> admite, no obstante, que el artículo 145.1 no prohíbe modificar el mapa autonómico mediante la fusión de Comunidades. «Entender prohibida la fusión de Comunidades Autónomas —escribe el autor citado— implicaría otorgar una peligrosa rigidez al actual mapa autonómico. Rigidez incomprensible si se recuerda que nuestro constituyente no pudo o no quiso establecerlo»<sup>36</sup>.

Del bloque de constitucionalidad no se desprende, en modo alguno, tal intangibilidad del mapa autonómico. Ante todo hay que señalar que la prohibición de federación se establece antes de que haya mapa alguno que conservar. Precisamente el principio dispositivo permite que las provincias, con los límites previstos en el artículo 143, se constituyan en Comunidades Autónomas y hoy hay diecisiete como podía haber seis. Y es preciso subrayar que el propio bloque de constitucionalidad prevé la posible desaparición de algunas Comunidades por fusión entre ellas. Los ejemplos de Navarra, La Rioja y Cantabria confirman esta afirmación<sup>37</sup>. Y nos encontramos así con supuestos que van más allá de la federación puesto que consisten en la unificación total.

Pese, pues, a la rotundidad del artículo 145.1 de la Constitución, lo que subyace en el bloque de la constitucionalidad es la convicción de que el mapa autonómico resultante es provisional. Y en este sentido, no en otros, la provisionalidad resultó ser un acierto puesto que no sería de extrañar que, cuando la fiebre del particularismo se rebaje un poco, se tome conciencia de que quizás no es muy funcional un Estado con diecinueve Estatutos de Autonomía y se decida emprender un proceso de racionalización consistente en reducir significativamente el número de éstas. Ante esa perspectiva resulta oportuno y conveniente señalar que el artículo 145.1 no constituye base suficiente para impedir dicho propósito. Y lo cierto es que, si tampoco sirve para eso, resulta de todo lo que antecede que, en realidad, no sirve para nada. El apartado primero del artículo 145 podría ser perfectamente suprimido. Las consecuencias jurídicas de la supresión serían nulas<sup>38</sup>.

Todo ello no viene sino a confirmar, una vez más, que la obsesión constituyente por evitar el federalismo a toda costa era fruto de un gran desconocimiento de lo que el federalismo representaba. Prueba de ello es que quienes propugnaban entonces el federalismo, defienden hoy el autonomismo por haberse dado cuenta de que, a la postre, este último ha reportado un nivel de descentralización muy superior al de la mayoría de los Estados federales.

Aclarado de esta forma el primer equívoco en torno al significado y alcance del apartado primero del artículo 145 procede deshacer el segundo. El que consiste en interpretar el párrafo segundo como una excepción del párrafo primero que se configura así como eje vertebrador del precepto globalmente considerado.

La finalidad global del artículo 145, señala SANTOLAYA, «no es técnicamente hablando (otro argumento son las consideraciones políticas que subyacen al mismo), la de

---

35. RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. «Comentario al artículo 145» en *Comentarios a las leyes políticas* (Alzaga, O. dir.), Edersa, Madrid, 1988. Tomo XI, pg. 68.

36. RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. «Comentario al ...», ob. cit., pg. 66.

37. Así la disposición transitoria cuarta de la Constitución prevé la incorporación de Navarra al País Vasco. El artículo 58 del Estatuto de Cantabria dispone: «La Comunidad Autónoma de Cantabria podrá acordar su incorporación a otra limítrofe, a la que le unan lazos históricos y culturales...». El artículo 44 del Estatuto de La Rioja establece: La Comunidad Autónoma de la Rioja podrá acordar su incorporación a otra limítrofe, con características históricas, culturales y económicas comunes. ... También la Disposición Transitoria séptima del Estatuto de Castilla y León prevé que «una Comunidad Autónoma decida su disolución para integrar su territorio en el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León».

38. En relación con esto, advierte Rodríguez-Zapata, «lo que sorprende y es gravísimo defecto del Título VIII de la Constitución es que no exista un precepto semejante al artículo 132 de la Constitución italiana o 29 de la Ley Fundamental de Bonn para operar una redistribución territorial seria del poder, cuando se pongan de manifiesto las insuficiencias o errores de la estructura actual». RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. «Comentario al...», ob. cit., pg. 68.

impedir la creación de grandes bloques que pongan en peligro la propia forma de Estado, sino al mismo tiempo hacer posible y poner unos ciertos límites al ejercicio cooperativo de las competencias regionales»<sup>39</sup>.

Esta concepción, opuesta a la más arriba comentada, debe ser el punto de partida de todo estudio del artículo 145 que pretenda desarrollar las virtualidades del precepto. Un precepto que constitucionaliza la cooperación horizontal, si bien, como todo, con unos límites. Límites que se cifran en la prohibición de federación de Comunidades y que hay que entender como exigencia implícita en el propio sistema que se traduce en: el respeto al principio de indisponibilidad competencial, y al principio constitucional de solidaridad contenido en el artículo 2 de la Constitución<sup>40</sup>.

#### IV. EL APARTADO SEGUNDO: CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN

En el apartado segundo del artículo 145 nuestra Constitución reconoce expresamente la facultad de las Comunidades Autónomas de celebrar convenios y acuerdos para el ejercicio cooperativo de sus propias competencias. En dicho precepto se recoge de forma expresa lo que en otros ordenamientos se considera una facultad implícita de las unidades territoriales en el ejercicio de sus propias competencias<sup>41</sup>. La gran ventaja de este precepto es que nos evita el problema de buscar una justificación de esta técnica implícita en el propio sistema. Su fundamento constitucional es así incuestionable. Lo cual no quiere decir que no plantee innumerables cuestiones controvertidas<sup>42</sup>.

La primera de ellas está en relación con la consideración del territorio como un límite a la actividad de las Comunidades Autónomas<sup>43</sup>. Su solución exige determinar si la única alternativa al ejercicio autonómico de una competencia de una Comunidad

39. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización* ..., ob. cit., pg. 384.

40. Es preciso distinguir con claridad el principio de cooperación del de solidaridad. La primera diferencia a tener en cuenta es que, como subraya Santolaya, la solidaridad afecta de modo directo y principal al campo de las relaciones entre las Comunidades Autónomas, y sólo en cuanto que los poderes centrales del Estado son garantes de la efectiva realización del mismo puede afectar a las relaciones entre éstos y aquéllas. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización* ..., ob. cit., pg. 300. Esta hipótesis se apoya, por una parte, en la redacción literal del artículo 2 de la Constitución que se refiere a la solidaridad entre las nacionalidades y regiones; por otra, en el tratamiento estatutario del tema. (Preámbulo del Estatuto catalán, Preámbulo del Estatuto de Murcia, art. 1 y 12 del Estatuto andaluz, art. 1 del Estatuto de Madrid, art. 1 del Estatuto navarro..., etc.) Si la solidaridad se predica pues, en general, de las relaciones de las Comunidades Autónomas entre sí, la cooperación se refiere tanto a las relaciones entre los poderes territoriales como a las relaciones entre dichos poderes con el poder central. Las relaciones de colaboración entre el poder central y las Comunidades Autónomas son difícilmente reconducibles todas ellas al principio de solidaridad lo que exige buscarles distinto soporte constitucional. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización*..., ob. cit., pg. 311. Una segunda diferencia, y quizás de mayor relevancia dadas las limitaciones inherentes de la anterior, es la apuntada por Alberti. La solidaridad es un límite negativo al ejercicio de las competencias mientras que la colaboración, por el contrario, tiene un contenido positivo. (Vid. art. 4.1, b) de la ley 30/1992 y STC 46/1990, de 15 de marzo y 64/1990, de 5 de abril). En la última sentencia citada el Tribunal vincula la solidaridad con el deber de lealtad institucional y afirma que las diversas instancias territoriales de poder deben tener en cuenta en sus actuaciones «la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses» (F.J. 7). En suma, «La solidaridad constituye un límite negativo de la discrecionalidad de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes, límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Cada instancia ejerce su poder independientemente, pero con una discrecionalidad limitada. La colaboración (concepto amplio que engloba al de cooperación) en cambio, afecta directamente a la independencia de las partes en el ejercicio de sus funciones, de modo que exige una determinada actuación positiva de las mismas, que da lugar al establecimiento de una determinada relación entre ambas». ALBERTI ROVIRA, E. «Las relaciones de colaboración...», ob. cit., pgs. 138-139.

41. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización* ..., ob. cit., pg. 375.

42. La otra cara del artículo 145 la ha puesto de manifiesto Alberti: su rigidez. «La cooperación horizontal, en efecto, está expresamente prevista por la Norma Fundamental (art. 145), a diferencia de lo que ocurre con la colaboración vertical. Pero el régimen previsto, que incluye el control del Senado, en términos muy difusos, y su formalización a través de convenios en los que los distintos Estatutos generalmente han incluido la participación de los Parlamentos de sus respectivas Comunidades Autónomas, adolece de una excesiva rigidez y formalismo, que suponen un freno considerable a la hora de decidir transitar por este camino». ALBERTI ROVIRA, E. «Relaciones entre las...», ob. cit., pg. 50.

43. MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público* ..., ob. cit. Vol. I. pgs. 192 y ss.

aisladamente considerada es la asunción por el Estado de dicha actividad o, si cabe también afirmar la existencia de unos intereses regionales que, sobrepasando el ámbito territorial estricto, se manifiestan y se valoran como comunes a más de una Comunidad, sin que esto implique que la atención a dichos intereses pase a ser automáticamente competencia del poder central.

El Tribunal Constitucional inicialmente no reconoció esta posibilidad: «La consecución del interés general de la nación en cuanto tal y los de carácter supracomunitario quedan confiados a los órganos generales del Estado»<sup>44</sup>. Una concepción tan estricta de la territorialidad como límite de la actuación autonómica no es de recibo. Cierto es, como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, que «una cuestión que en su propia realidad indivisible afecta a varias Comunidades Autónomas no puede ser resuelta por una sola sin interferir en los intereses de los demás»<sup>45</sup>. Ahora bien, concluir de lo anterior la simple y llana «permanencia en manos del Estado de tales facultades», como regla general para todos los supuestos de este tenor, no resulta admisible<sup>46</sup>. Implica un desconocimiento total del artículo 145. Este precepto permite resolver la cuestión sin recurrir a la intervención directa del poder central. Y ello porque la admisión de los convenios interregionales supone, como ha señalado SANTOLAYA, «un reconocimiento explícito por parte del Texto (constitucional) de la existencia de una esfera de intereses que sin ser estrictamente regionales tampoco han de caer necesariamente en el campo de actuación del Estado (poder) central»<sup>47</sup>. El artículo 145.2 viene a establecer un modo de ejercer las competencias por parte de las Comunidades Autónomas como forma normal alternativa a la de un ejercicio aislado de las mismas. En definitiva, el artículo 145 es un reconocimiento expreso de lo que denominamos autonomismo cooperativo horizontal<sup>48</sup>.

Pero el problema que nos plantea este reconocimiento es que el artículo 145 no nos permite precisar en la práctica qué tipo de actuaciones cooperativas han de ser consideradas convenios y cuáles acuerdos o, dicho de otra forma, qué hay que entender por gestión y prestación de servicios propios, lo que resulta de capital importancia, en cuanto que de dicha distinción dependerá que sea necesaria o no la actuación de las Cortes<sup>49</sup>. Problema que lejos de verse atenuado se agrava a la luz del tratamiento estatutario del tema.

## V. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL COMO TÉCNICA GARANTIZADORA DE LA AUTONOMÍA

Antes de proseguir con el estudio del artículo 145, y de analizar el tratamiento estatutario del mismo, es preciso poner de manifiesto el significado y alcance políticos de estos mecanismos y procedimientos de cooperación horizontal. Significado y alcance que ya han sido apuntados en el epígrafe anterior pero en los que conviene insistir, y que vienen determinados por un contexto generalizado (EE. UU, R. F. A, etc.) de expansión de los poderes centrales que merece la pena examinar.

La progresiva penetración del poder central observada en todos los Estados compuestos es la respuesta lógica al trasvase sucesivo a la órbita del interés general de cuestiones que anteriormente eran estrictamente regionales o locales. Como advierte MUÑOZ MACHADO «muchos asuntos han sufrido en los últimos tiempos una intensa

44. SSTC de 22 de diciembre de 1981 y de 23 de enero de 1982.

45. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983, pg. 68

46. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La ejecución autonómica ...*, ob. cit., pg. 67.

47. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 379.

48. El Tribunal Constitucional ha dicho de este artículo que «no es un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los Acuerdos y Convenios de cooperación» STC 44/1986, de 17 de abril.

49. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 385. MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público ...*, ob. cit. Vol. I. pgs. 233-234.

publicación (medio ambiente, energía, alimentación) que los ha hecho salir de la órbita de los intereses locales (nivel desde donde se cumplimentaban las escasas decisiones públicas que eran precisas) para integrarlos en el interés general<sup>50</sup>. El tránsito del Estado liberal al Estado social ha reforzado indudablemente al poder central. Como destaca SANTOLAYA, «la reducción de las competencias autónomas entendida como la esfera estanca de ejercicio exclusivo de las potestades de cada una de las unidades de descentralización es... una consecuencia misma de la evolución del Estado de Derecho y de las relaciones de interdependencia característica de una concepción social del mismo, y se trata de un proceso general —y progresivo— a toda estructura políticamente descentralizada»<sup>51</sup>.

Ahora bien, éste fenómeno no ha venido acompañado de una apropiación en exclusiva por las instancias centrales de todas las competencias en relación con los problemas antes referidos, pero sí ha exigido la obligada participación de aquéllas en su resolución. Como subraya el autor citado, para «evitar las consecuencias extremas de esta evolución... no se trata tanto ni principalmente de articular técnicas jurídicas de defensa de las propias competencias autónomas... sino más bien de articular técnicas de cooperación y participación en esa facultad estatal»<sup>52</sup>.

Las demandas del interés general no quedarían satisfechas de otro modo. Son ellas las que reclaman la cooperación.

De esta forma, cooperación y autonomía lejos de ser términos contradictorios se complementan mutuamente<sup>53</sup>. En primer lugar, y con carácter general, porque la cooperación resulta sin más de la necesidad de articular el ejercicio de los poderes y hacer operativo el reparto de competencias. En segundo lugar, porque la autonomía, como ha recordado nuestro Tribunal Constitucional<sup>54</sup> sólo se explica en el contexto de la unidad y la unidad exige que las instancias centrales participen en la resolución de los problemas de interés general. Y es que cuando un problema se generaliza es inevitable la concurrencia del poder central. En tercer lugar, —y esta es la razón más importante que viene a desmentir esa pretendida incompatibilidad entre autonomía y cooperación—, porque la cooperación, especialmente la cooperación horizontal que ahora examinamos, fortalece a la autonomía, permitiendo, en muchas ocasiones, que los entes autonómicos sigan ostentando responsabilidades sobre asuntos de los que sin el recurso a las técnicas cooperativas se verían privadas.

Sin el recurso al principio de cooperación y a las diversas técnicas en que éste se concreta, el proceso de centralización exigido por el necesario aumento del intervencionismo del Estado habría podido ocasionar una pérdida mucho mayor de poder para las instancias autonómicas<sup>55</sup>. El mencionado traslado al campo del interés general de problemas antes locales podría haber determinado que el poder central asumiera el monopolio de la decisión política sobre esos temas. La implantación de técnicas cooperativas es la que ha impedido que tal cosa ocurriera. Estas técnicas excluyen la decisión unilateral y permiten ampliar la responsabilidad de las instancias autonómicas en campos que de otra manera serían monopolizados por el poder central. En algunos casos,

50. MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público* ..., ob. cit. Vol. I. pg. 219.

51. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización* ..., ob. cit., pg. 293.

52. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización* ..., ob. cit., pg. 293.

53. MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público* ..., ob. cit. Vol. I. pg. 220.

54. «El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional». STC 25/1981, de 14 de julio. «La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía (...) en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución». STC 3/1981 de 2 de febrero.

55. En este sentido ALBERTI destaca que «la cooperación, en cuanto permite que los poderes de las partes sean comprometidos sólo en la medida en que las propias partes deseen y aprecien como necesario, y en cuanto produce un resultado de uniformización, semejante al que puede conseguirse vía centralización, se erige así en una vía alternativa a la centralización, a la concentración de poderes en las instancias centrales». ALBERTI, E. «Las relaciones de colaboración...», ob. cit., pg. 159.

ciertas técnicas cooperativas son empleadas directamente por los entes autonómicos para acordar actuaciones conjuntas que evitan la intervención del poder central. La cooperación horizontal puede incluso llegar, de esta forma, a impedir que salgan de la órbita autonómica ciertos asuntos que de no ser por las acciones emprendidas en el curso de esa cooperación interregional pasarían a la esfera de actuación del poder central.

Sin embargo, hemos de hacer constar que los redactores de los Estatutos no se percataron de la importancia del tema. Su preocupación fundamental era, en la mayoría de los casos, asumir el mayor número de «competencias exclusivas» posible. La cooperación no estaba en su orden del día.

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

Retomemos la regulación de la cooperación horizontal en el bloque de la constitucionalidad. Ya hemos dicho que la redacción del artículo 145.2 técnicamente es defectuosa por cuanto no nos permite diferenciar entre convenios y acuerdos de cooperación. No obstante, permite subsanar esa insuficiencia mediante la remisión a los Estatutos de Autonomía de la regulación de los supuestos, requisitos y términos en que se podrán celebrar los convenios y del carácter y efectos de la comunicación a las Cortes.

En otras palabras, como subraya SANTOLAYA, la Constitución habla de convenios para la gestión y prestación de servicios propios y de otros acuerdos de cooperación, pero hemos de empezar por constatar que «no se trata de una distinción *impuesta* por la propia Constitución, sino que ésta se limita a *abrir una posibilidad* a los propios Estatutos de las Comunidades Autónomas para la diferenciación entre “convenios” y “acuerdos”»<sup>56</sup>. En realidad, es tan amplio el concepto de «gestión y prestación de servicios propios» que, prácticamente, todos los acuerdos podrían, si los Estatutos así lo dispusieren, subsumirse en él, y de esta forma evitar la necesidad de autorización de las Cortes. Son, pues, los Estatutos los que tienen que establecer la distinción entre unos y otros. Distinción que, insisto, es de la máxima importancia, dado que de ella depende que la intervención de las Cortes Generales revista la forma de autorización o de mera comunicación.

Pero los Estatutos, vamos a verlo a continuación, lejos de clarificar el tema lo han complicado. Lo cual es muy grave, pues es expresión de que los redactores de los Estatutos, al igual que la mayoría de los constituyentes, eran ajenos a la importancia que revisten las relaciones de cooperación horizontal<sup>57</sup>. Vamos a examinar los distintos tratamientos estatutarios de la cooperación horizontal.

En primer lugar hay que poner de manifiesto que cuatro Estatutos de Autonomía, el de Aragón y el de Andalucía, a los que hay que añadir los últimos aprobados de las ciudades de Ceuta y Melilla, no desarrollan suficientemente el artículo 145 de la Constitución. El Estatuto de Aragón<sup>58</sup> no contiene más que una breve referencia al tema que nos ocupa. El artículo 16 en su apartado f) establece:

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

56. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 393.

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

58. LO 8/1982, de 10 de agosto.

Esta regulación ha sido calcada en los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla<sup>59</sup>.

Las consecuencias de tan insuficiente regulación no pueden ser más claras. El artículo 145.2 de la Constitución diseña los «acuerdos» como una categoría residual, es decir, que son «acuerdos» todos los que no han sido definidos como «convenios» por el Estatuto. Los estatutos citados, por tanto, al no definir los convenios, en la práctica, están determinando que todas las relaciones interautonómicas de Aragón, así como las relaciones entre las ciudades de Ceuta y Melilla entre ellas o con otras Comunidades Autónomas, deban incluirse en la categoría de «acuerdos» y, por consiguiente, requieran la autorización expresa de las Cortes Generales<sup>60</sup>.

El Estatuto de Andalucía<sup>61</sup>, por su parte, establece en su artículo 72.1:

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

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

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

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

Los Convenios pueden tener por objeto el ejercicio de determinadas competencias pero nunca su titularidad. Esto no es sino una exigencia del reiterado principio de indisponibilidad de las competencias. Tal es el sentido de la expresión «gestión y prestación

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

60. «Al no haber utilizado la Comunidad de Aragón en su Estatuto la facultad de delimitación que le ofrece la propia Constitución (y en aplicación, además, del principio general del artículo 149. 3) ha quedado en manos del Estado la facultad en cualquier caso de autorizar todos los supuestos de relaciones interregionales con respecto a esta Comunidad». SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 396. En contra de esta tesis, RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. «Comentario al...», ob. cit., pg. 73.

61. LO 6/1981, de 3 de diciembre.

de servicios» según SANTOLAYA<sup>62</sup> y MENÉNDEZ REXACH<sup>63</sup>. Este último escribe: «Toda la actividad que esté atribuida a la competencia de las Comunidades Autónomas es susceptible de convenios de colaboración. Pero sólo en cuanto a la gestión y prestación de los servicios correspondientes, lo cual significa que estos convenios nunca pueden afectar a la titularidad de competencias, sino sólo al modo de ejercicio de las mismas (modo de gestión) o, en otras palabras, que no pueden afectar al “poder público” de que son titulares las Comunidades Autónomas, sino únicamente a las tareas y funciones que las mismas han de realizar en ejercicio del poder público que han asumido»<sup>64</sup>. Ahora bien, es evidente que tal sentido no nos sirve como criterio diferenciador entre «convenios» y «acuerdos» puesto que también éstos últimos en cuanto sometidos al principio general de indisponibilidad de las competencias habrán de versar sobre «gestión y prestación de servicios». Es decir, las Cortes nunca podrán autorizar un acuerdo que en sentido amplio no signifique gestión y prestación, ya que en caso contrario estarían autorizando un traspaso de la titularidad de las competencias, operación para la cual como poder constituido que son no están legitimadas.

Ante la insuficiencia de tal interpretación de la expresión «gestión y prestación de servicios» ha sido frecuente entender que la misma sirve para diferenciar convenios y acuerdos por razón del objeto. Así ALZAGA sostiene que «aquellos convenios que excedan del mero ámbito de la gestión y prestación de servicios propios de las respectivas Comunidades Autónomas y no alcancen la categoría de acuerdos de federación podrán celebrarse entre las Comunidades Autónomas, si bien las mismas necesitarán la autorización de las Cortes Generales»<sup>65</sup>. Pero en esta clasificación, seguida por muchos, no se dice cual es el contenido material que identifica al sintagma que nos ocupa. En este sentido, RODRÍGUEZ-ZAPATA sostiene que «todas las materias que entran dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas pueden constituir objeto de un convenio interregional. Carece, por tanto, de utilidad cualquier clasificación *ratione materiae*»<sup>66</sup>.

## 2. «Propios».

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

MENÉNDEZ REXACH identifica el término con «competencias exclusivas»<sup>67</sup>. Tal interpretación es rechazada por SANTOLAYA por dos razones<sup>68</sup>. En primer lugar, porque, como ya hemos visto, tal criterio de distinción fue expresamente rechazado durante la elaboración del artículo 145. Y, en segundo lugar, porque dado que «exclusivas», a pesar de lo que digan muchos Estatutos, son muy pocas competencias, con esta interpretación se reduce el campo de actuación cooperativa de las Comunidades Autónomas<sup>69</sup>.

Al limitarse a exigir el texto constitucional que las competencias sean «propias» hay que entender por tales, como hace ALVAREZ CONDE, tanto las exclusivas como las compartidas o concurrentes 70. Además el mismo Tribunal Constitucional distinguió ya en su primera sentencia de 2 de febrero de 1981 entre competencias propias y exclusivas.

62. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 399.

63. MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pg. 98-99.

64. MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre ...*, ob. cit., pg. 99.

65. ALZAGA, O. *La Constitución española ...*, ob. cit., pg. 852.

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

67. MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre ...*, ob. cit., pg. 95 y ss.

68. Aunque reconoce la constitucionalidad de la misma.

69. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 400.

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

a) Los Estatutos de Cataluña (artículo 27.1), Galicia (artículo 35.1), Asturias (artículo 21), Valencia (artículo 42), Castilla-La Mancha (artículo 40), Canarias (artículo 38), Extremadura (artículo 14) y Castilla-León (artículo 30) entienden que el término «propias» se refiere siempre y en todo caso a «competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas parte en el convenio».

b) El Estatuto Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) dependiendo de la Comunidad con la que realicen los convenios, identifican «propios» con «exclusivos» o bien con «pertenecientes a». Así el primero de ellos establece en su artículo 22.1 que los convenios con otras Comunidades han de versar sobre «la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas». Pero si el convenio se realiza con otro territorio histórico (convenios internos o convenios con Navarra) puede versar sobre «servicios propios correspondientes a las materias de su competencia». Similar distinción lleva a cabo la LORAFNA en los apartados primero y segundo del artículo<sup>70</sup>, con la única diferencia de que alude a los «territorios limítrofes» y no a los históricos, concepto aquél más amplio<sup>71</sup>.

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

Todas estas soluciones son constitucionales<sup>72</sup>. Ahora bien, adoptar una u otra tiene importantes consecuencias prácticas. Y ello porque, según se adopte una u otra interpretación, se reduce la capacidad de las Comunidades Autónomas para celebrar convenios sin necesidad de autorización de las Cortes. Esto es algo que, pese a ser bastante evidente, pasó inadvertido a los redactores de varios Estatutos. Si se entiende «propios» como sinónimo de «competencias exclusivas», todos los convenios sobre materias que no sean de competencia exclusiva, es decir, la mayoría, serán considerados «acuerdos de cooperación» y por tanto requerirán la previa autorización de las Cortes. Por el contrario una interpretación amplia del término «propios» permitirá incluir un mayor número de acuerdos interregionales en la categoría de convenios y hará innecesaria, por tanto, la autorización de las Cortes.

Se trataba, en suma, de aprovechar una remisión constitucional a los Estatutos realizada en términos tan amplios que, como afirmaba LEGUINA, «es difícil de imaginar que

70. ALVAREZ CONDE, E. *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980. pg. 256.

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

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



puedan llegar a celebrarse acuerdos de cooperación que directa o indirectamente no sean asumibles dentro de este primer tipo (convenios)<sup>73</sup>.

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

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

De la misma forma que el artículo 145.2 remite a los Estatutos la previsión de los «supuestos, requisitos y términos» en que las Comunidades podrán celebrar convenios para la gestión y prestación de servicios propios, dicho precepto remite también a los Estatutos la regulación del «carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales».

Los Estatutos pueden regular, por tanto, el carácter y efectos de la comunicación, pero necesariamente tienen que mantener dicho régimen de comunicación. Entendiendo por tal el acto de «poner en conocimiento de otra autoridad unos determinados hechos<sup>74</sup>».

Como señala ALVAREZ CONDE, la «comunicación» se puede concretar en una simple «notificación»<sup>75</sup>. En lo que no se puede convertir nunca, advierte SANTOLAYA<sup>76</sup>, es «en la solicitud de una expresa autorización del Parlamento central» porque ello implicaría salirnos del régimen de lo que hay que entender por comunicación.

En cualquier caso, el cumplimiento del requisito de la comunicación, como destaca MENÉNDEZ REXACH, «no afecta para nada a la validez del convenio, sino que es condición suspensiva de la eficacia, que queda demorada hasta que transcurra el plazo señalado»<sup>77</sup>.

El tratamiento estatutario, como ocurrió en el caso de la interpretación del término «propios» resulta muy plural. Pero lo que conviene ya anticipar es que, como ha advertido SANTOLAYA y veremos a continuación, muchos Estatutos han desnaturalizado la «comunicación» otorgando a las Cortes por medio de la misma «una auténtica facultad de decisión sobre la naturaleza del acto»<sup>78</sup>.

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

En primer lugar, el Estatuto valenciano, para todo tipo de convenios<sup>79</sup>, y los Estatutos vasco, sólo para convenios con otros territorios históricos<sup>80</sup>, y navarro (LORAFNA), sólo para convenios con territorios limítrofes<sup>81</sup>, se limitan a señalar un plazo para la entrada en vigor del convenio, con la finalidad de que durante ese tiempo las Cortes

---

73. LEGUINA, J. «Las Comunidades Autónomas» en *La Constitución española de 1978* (Predieri y García de Enterría, dir.) Civitas, Madrid, 2.ª ed. 1978. pg. 786.

74. STC de 8 de junio de 1982.

75. ALVAREZ CONDE, E. *Las Comunidades ...* . ob. cit., pg. 257

76. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 410

77. MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre ...*, ob. cit., pg. 119.

78. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 411.

79. Artículo 42.1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma valenciana: «La Generalidad Valenciana podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materia de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas. Dichos acuerdos deberán ser aprobados por las Cortes Valencianas y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación».

80. Artículo 22.2 del Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca: «La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro Territorio Histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor».

81. Artículo 70.2 de la LORAFNA: Transcrito en nota número 71.

Generales conozcan su celebración. Solamente en estos tres supuestos estatutarios se recoge una auténtica «comunicación». Ello lleva a SANTOLAYA a considerar este régimen jurídico, además de el más «autonomista», el más acorde con las exigencias constitucionales<sup>82</sup>.

En segundo lugar, todos los demás Estatutos, salvo los de Aragón, Ceuta y Melilla, que no regulan el tema, es decir, catalán<sup>83</sup>, cántabro<sup>84</sup>, canario<sup>85</sup>, navarro<sup>86</sup> (salvo la excepción contenida en el apartado anterior), balear<sup>87</sup>, murciano<sup>88</sup>, vasco<sup>89</sup> (salvo la excepción contenida en el apartado anterior), gallego<sup>90</sup>, asturiano<sup>91</sup>, castellano-manchego<sup>92</sup>, extremeño<sup>93</sup>, madrileño<sup>94</sup>, castellano-leonés<sup>95</sup>, andaluz<sup>96</sup> y riojano<sup>97</sup>, llevan a cabo una

82. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización* ..., ob. cit., pg. 411.

83. Artículo 27.1. del Estatuto de la Comunidad Autónoma catalana: «Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Generalidad podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento de Cataluña y comunicados a las Cortes Generales y entrarán en vigor a los treinta días de esta comunicación, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el párrafo 2 de este artículo, como acuerdo de cooperación».

84. Artículo 30 del Estatuto de la Comunidad Autónoma cántabra: «La Diputación Regional de Cantabria podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución. Estos acuerdos deberán ser aprobados por la Asamblea Regional y comunicados a las Cortes, y entrarán en vigor a los treinta días de la comunicación, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente, como acuerdo de cooperación».

85. Artículo 38.1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma canaria: «Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Comunidad Autónoma de Canarias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento Canario y comunicados a las Cortes Generales, y entrarán en vigor a los treinta días de esta comunicación, salvo que éstas acuerden, en dicho plazo, que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado 2 de este artículo, como acuerdo de cooperación».

86. Artículo 70.1 de la LORAFNA. Transcrito en nota número 71.

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

88. Artículo 19.2 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Murcia: «No obstante lo dispuesto en el número anterior, y sin más requisitos que la previa comunicación a las Cortes, la Región podrá celebrar convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios que les son propios... En los treinta días siguientes a la recepción de la comunicación, cualquiera de las Cámaras podrá instar a que por razón de su contenido el convenio siga el trámite de autorización previsto en el artículo 145.2, segundo inciso, de la Constitución».

89. Artículo 22.1. del Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca: «La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo 3.º de este artículo» (autorización previa).

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

91. Artículo 21.1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Asturias: «El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente» (autorización previa).

92. Artículo 40.1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha: «La Junta de Comunidades podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifiestan reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente» (autorización previa).

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

94. Artículo 32.1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid: «La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados

auténtica dejación en manos de las Cortes de la facultad de calificar el texto como acuerdo o como convenio.

De lo anterior podemos extraer la siguiente conclusión: constituyen una excepción los Estatutos en que la comunicación simplemente produce una *vacatio legis* de la eficacia del convenio. En la inmensa mayoría de ellos el efecto que dicha comunicación produce es habilitar a las Cortes para que en caso de que «manifiesten reparos» cualquier «convenio» haya de ser tramitado como «acuerdo». En definitiva, como advierte SANTOLAYA, «se produce en la generalidad de los casos una dejación de la titularidad estatutaria en manos de las Cortes Generales, de forma que van a ser éstas, en la práctica, las encargadas de encasillar cada uno de los supuestos concretos en uno de los dos tipos, facultad que según la Constitución correspondía a los Estatutos, con la desventaja adicional de que los Estatutos no ofrecen un panorama mínimamente claro y coherente para la distinción entre convenios y acuerdos por razón de la materia»<sup>98</sup>.

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

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

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

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

---

convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente» (autorización previa).

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

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

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

98. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 415.

El Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>99</sup> respeta perfectamente la distinción entre autorización y comunicación. En su artículo 166.1 (Título VII: Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa, Capítulo IV: De los actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas) establece:

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

En este precepto vemos que no se establece, en modo alguno, una facultad «recalificatoria» o conversora de los convenios en acuerdos, sino que por el contrario, de conformidad con el artículo 145.2, se produce una remisión a lo que sobre el particular dispongan los Estatutos de Autonomía.

El Reglamento del Senado<sup>100</sup>, por su parte regula el tema en los artículos 137 y 138 (Título IV: Del procedimiento legislativo, Capítulo II: De los procedimientos legislativos especiales, Sección cuarta: De la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial). El artículo 137 consta de cuatro apartados. El primero es plenamente respetuoso con el bloque de constitucionalidad: «1. Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía». Hasta aquí, ningún problema. Ahora bien, el segundo párrafo contradice al primero. La remisión de la regulación del carácter y efectos de la comunicación a las Cortes, contenida en el apartado anterior es sustituida por una unificación de los regímenes estatutarios:

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

El Senado se atribuye una función recalificadora de todos los convenios con lo que unifica los regímenes estatutarios en lo que a los efectos de la comunicación se refiere. Y no sólo eso sino que atribuye además al Congreso idéntica facultad. Acertadamente señala SANTOLAYA, comentando este precepto que el Reglamento del Senado no puede actuar de esta forma «porque es la propia Constitución la que autoriza a cada una de las Comunidades Autónomas —mediante sus Estatutos— a regular como considere oportuno el régimen de la comunicación»<sup>101</sup>. Y, de hecho, algunos Estatutos, como hemos visto, por ejemplo el de Valencia, en uso de esa autorización constitucional configuran la comunicación como una mera puesta en conocimiento de las Cortes.

Este artículo 137 ha de ser interpretado de forma armónica con el bloque de constitucionalidad de la materia. El Senado, por tanto, en contra de una interpretación literal del apartado segundo del artículo 137 de su Reglamento, sólo puede recalificar los convenios cuando tal facultad le haya sido atribuida por los Estatutos de Autonomía<sup>102</sup>.

99. Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.

100. Texto refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.

101. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 418.

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

En cualquier caso, como denuncia ENTRENA, «es de lamentar que no se haya aprovechado la elaboración de los Estatutos de Autonomía para establecer una mayor concreción en esta materia, que continúa, tras la promulgación de éstos, impregnada de ambigüedad»<sup>103</sup>.

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

Como hemos visto anteriormente, la intervención de las Cortes Generales reviste un carácter distinto según nos encontremos ante un «convenio» o ante un «acuerdo» de cooperación. Con respecto a los convenios es siempre una intervención *ex post* mientras que con respecto a los acuerdos se trata de una intervención *ex ante*.

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

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

A diferencia de los supuestos mencionados, en el caso de los acuerdos de cooperación o de los convenios recalificados como acuerdos la intervención de las Cortes se configura como «un procedimiento *ex ante* de autorización del acuerdo que será después aprobado por el órgano estatutariamente competente, que constituye un requisito para la validez misma del acto»<sup>104</sup>. Conviene subrayar este dato: la autorización de las Cortes no supone, en modo alguno, una aprobación del acuerdo por parte de las Cortes, sino una autorización a los órganos autonómicos para su aprobación. Autorización que como señala MENÉNDEZ REXACH «fija además de forma inmutable el contenido del mismo»<sup>105</sup>.

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

Por lo demás la doctrina admite la posibilidad de que durante esta intervención, las Cortes modifiquen el texto del acuerdo<sup>106</sup>. Ahora bien, las Comunidades Autónomas pueden acordar la no celebración del acuerdo si consideran inaceptables las modificaciones introducidas por las Cortes.

---

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

104. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 424.

105. MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre ...*, ob. cit., pg. 131.

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

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

El artículo 74.1 de la Constitución habla de «competencias no legislativas de las Cortes» y el 74.2 se refiere concretamente a las competencias en relación con el artículo 145.2. Esto no resuelve el problema puesto que es defendible, como señala SANTOLAYA<sup>107</sup>, que la expresión «competencias no legislativas» se refiera estrictamente a los supuestos del artículo 74.1 y no a los del 74.2. El artículo 74, afirma MENÉNDEZ REXACH, «no se propone agrupar las competencias no legislativas de las Cortes, sino más bien regular procedimientos especiales»<sup>108</sup>.

Los Reglamentos parlamentarios por su parte, regulan de forma diferente la materia: el Reglamento del Congreso de los Diputados aborda el tema en el artículo 166 que está situado en el Título VII, «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia normativa directa» y dentro de él, en el capítulo IV, «De los actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas»; el Reglamento del Senado, sin embargo regula el tema en el artículo 138 que se ubica en la sección cuarta, «De la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial», del capítulo II, «De los procedimientos legislativos especiales». Ahora bien, a pesar de esto último, ninguno de los Reglamentos habla de ley de autorización.

A la vista de lo anterior, queda claro que no es fácil responder a la pregunta antes planteada. A pesar, pues, de lo relativo de toda afirmación al respecto parece que, frente a la tesis de MENÉNDEZ REXACH, de que «la autorización estudiada es un acto legislativo de las Cortes... porque las Cortes crean Derecho objetivo al otorgarla, ya que otorgan a las Comunidades Autónomas para un caso concreto, una competencia para desarrollar una actividad que les está prohibida con carácter general» y que, por tanto, «dicha autorización debe revestir forma de ley y no de “acuerdo” de las Cortes»<sup>109</sup> resulta más conforme con las tesis defendidas en este trabajo la posición de SANTOLAYA, quien sostiene que «el papel de la autorización no es ese; no concede una competencia, sino que la misma está ya otorgada a las Comunidades autónomas en virtud de sus propios Estatutos, si bien para su utilización en cada caso necesitan el cumplimiento de unos determinados requisitos, como es el de autorización por parte de las Cortes Generales para su plasmación concreta»<sup>110</sup>. Autorización que, por no crear Derecho objetivo, no tiene naturaleza legislativa.

Sin embargo, no podemos dejar de tener presente que la naturaleza legislativa de la autorización reportaría una garantía adicional a las Comunidades Autónomas: la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional<sup>111</sup>.

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

107. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 425.

108. MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre ...*, ob. cit., pg. 130.

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

110. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 426.

111. SANTAOLALLA, F. *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1984. pg. 278.

SANTOLAYA agrupa en tres bloques las razones por las cuales las Cortes pueden bien recalificar un convenio como acuerdo o bien denegar la autorización para celebrar un acuerdo<sup>112</sup>. En primer lugar, por motivos competenciales, es decir si el acuerdo versa sobre materias ajenas al ámbito competencial de las Comunidades. En segundo lugar, por infracción del principio constitucional de solidaridad, es decir, porque del contenido del acuerdo se deriven perjuicios para otras Comunidades Autónomas o para el Estado en su conjunto. Y, por último, por vulnerar la prohibición de federación, es decir, por vulnerar el límite de indisponibilidad competencial y crear un ente supraautonómico e infraestatal al que se atribuya la titularidad de competencias autonómicas.

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

Pero, además, cabe defender que, con respecto a la negación de la autorización para celebrar un acuerdo, las Cortes tienen una cierta discrecionalidad en el acto de concesión o no de la autorización. Que desde el punto de vista político esto puede resultar gravemente inconveniente es claro. La hipótesis de que las Cortes Generales impidan a dos o más Comunidades Autónomas cooperar entre ellas, por motivos exclusivamente políticos, de verificarse, no dejaría de provocar una crisis política<sup>113</sup>. Pero, al mismo tiempo, hay que reconocer que no existe fundamento constitucional suficiente para, una vez establecida esta modalidad de control (por la defectuosa regulación estatutaria del tema, como ha quedado demostrado), restringir la competencia de las Cortes Generales, órgano que representa al pueblo español, titular de la soberanía nacional.

Un último problema relacionado con el tema que nos ocupa es determinar qué ocurre cuando se celebra un convenio entre dos Comunidades que prevén distinto régimen de intervención de las Cortes<sup>114</sup>. En estos casos, no parece que quepa otra solución que aplicar el régimen estatutario más restrictivo. Es decir, si una Comunidad interpreta «propio» como «exclusivo» y otra como «no ajeno» habrá que entender que el convenio no es posible y que es necesario un acuerdo de cooperación. De la misma manera si una Comunidad establece un régimen de auténtica «comunicación» y otra permite a las Cortes recalificar el convenio como acuerdo habrá que entender que esto último es posible. Las hipótesis contrarias, advierte SANTOLAYA, «supondrían que una de las Comunidades está celebrando un convenio para el cual es estatutariamente incompetente»<sup>115</sup>.

### VIII. LA APROBACIÓN DE LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN

La competencia para aprobar los convenios y acuerdos interregionales es una cuestión de organización interna de cada Comunidad Autónoma. La cuestión de la aprobación definitiva del convenio por el órgano de gobierno o por la asamblea legislativa

---

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

113. Durante la tramitación del recientemente suscrito «Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra», Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular solicitó al Partido Popular que se opusiera en las Cortes Generales a la autorización del Acuerdo. De este modo, podría haber ocurrido que un acuerdo respaldado por la mayoría parlamentaria tanto en el País Vasco como en Navarra, no pudiera ser aprobado por dicha negativa del órgano legislativo central. P.S. En el momento de corregir las pruebas de este trabajo el Acuerdo de referencia ha sido retirado de su tramitación por el Gobierno de Navarra.

114. Que el problema no es meramente teórico es evidente dado los diferentes criterios que utilizan los Estatutos para delimitar lo que son «servicios propios» y el régimen de «comunicación» de los convenios a las Cortes. *Supra* VI. 2 y VI. 3.

115. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 431.

de la Comunidad Autónoma depende por completo de la regulación estatutaria del tema, en virtud de la remisión efectuada por el artículo 145.2.

En un examen del tratamiento estatutario de la materia, lo primero que llama la atención es que los Estatutos de Galicia, de Extremadura, y del País Vasco no contienen regla alguna al respecto. Tampoco el Estatuto de Andalucía, si bien este último afirma, en su artículo 72, que tal regulación se hará mediante ley del Parlamento andaluz.

La intervención más intensa de la asamblea legislativa en este tema es la contenida en el artículo 17 del Estatuto de la Rioja. Corresponde al Parlamento no sólo aprobar sino también autorizar al gobierno regional la realización de cualquier convenio o acuerdo.

Por lo demás, los Estatutos de Cataluña (artículo 27), Cantabria (artículo 9.1, d), Valencia (artículo 42), Castilla-La Mancha (artículo 9.2), Canarias (artículo 38), Baleares (artículo 17), Ceuta (artículo 12.1, i) y Melilla (artículo 12.1, i) establecen simplemente que sus respectivos Parlamentos aprueban los convenios y acuerdos. Junto a éstos, los Estatutos de Aragón (artículo 16 f), Madrid (artículo 14 párrafos 13 y 14), y Castilla-León (artículo 14 párrafos 13 y 14) atribuyen al Parlamento la facultad de «ratificar» los convenios y acuerdos. Hay que dejar constancia de que jurídicamente hablando «aprobación» y «ratificación» no son términos equivalentes. La «aprobación» supone que el proyecto de convenio o de acuerdo es tramitado como un proyecto de Ley ordinario proveniente del gobierno autónomo, que en su regulación dependerá de los Reglamentos de las respectivas asambleas legislativas, pero que, en cualquier caso, ha de incluir la posibilidad de enmendar el proyecto. Esa posibilidad de enmienda no cabe en la «ratificación», término procedente del ámbito del Derecho Internacional Público. Sin embargo, en la práctica hay que entender que la facultad de enmendar los proyectos de convenio o acuerdo está limitada. La introducción de cualquier modificación unilateral en el mismo, implicaría, de hecho, como veremos, el rechazo del acuerdo o convenio.

Finalmente, otra fórmula diferente es la contenida en los Estatutos de Asturias (artículo 24. 7), Murcia (artículo 23. 7) y Navarra (artículo 26 b, en relación exclusivamente con los convenios, no con los acuerdos, aunque el Reglamento del Parlamento Foral ha unificado el régimen de ambos). En ellos se establece, con carácter general, la necesidad de una autorización previa por parte de las Asambleas legislativas autonómicas, para la celebración de acuerdos y convenios. Pero nada se dice en ellos sobre a quien compete su aprobación. Ante esta omisión parece lógico aplicar el siguiente criterio: 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 competaría también la aprobación del instrumento cooperativo.

El examen de la regulación de la aprobación de los instrumentos cooperativos en los distintos Estatutos de Autonomía, nos pone de manifiesto, que la gran mayoría de ellos (vasco, catalán, gallego, asturiano, cántabro, murciano, castellano-leonés, castellano-manchego, canario, balear, extremeño, madrileño, ceutí y melillense) aborda el tema «no como si se tratase de una forma de ejercicio de sus propias competencias, sino como si se tratase de una competencia sustantiva propia que necesita de una específica regulación»<sup>116</sup>.

El hecho de haber adoptado este enfoque material de la cooperación (como si elaborar convenios fuera una competencia sustantiva), y no uno meramente formal, ha determinado una extraordinaria complicación del tema. Se podría sencillamente haber prescindido de la regulación de la «aprobación» de los convenios pues la lógica del sistema hubiera atribuido por sí misma dicha competencia: allí donde el ejercicio aislado de la

116. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 439.



competencia corresponde al gobierno, aprobación gubernamental, allí donde el ejercicio individual de la competencia corresponde al parlamento, aprobación parlamentaria. Este criterio sigue siendo perfectamente válido, como hemos expuesto con anterioridad, como criterio de interpretación y supletorio de las regulaciones estatutarias.

En cualquier caso, el resultado del referido enfoque, ha sido, y esto es importante subrayarlo, un extraordinario reforzamiento de las posiciones de los Parlamentos autónomos en la materia. Ello supone que no son aplicables las críticas que, por ejemplo, en los Estados Unidos o en Alemania, se hacen al federalismo cooperativo. Críticas que se centran en el hecho de que las relaciones de cooperación, en cuanto relaciones intergubernamentales, no cumplen las exigencias propias del control parlamentario.

Este control parlamentario que, inicialmente, es un dato a favor del carácter democrático del sistema, presenta, sin embargo, una dimensión no tan positiva, en cuanto que introduce unas dosis de rigidez incompatibles con la agilidad requerida por este tipo de instrumentos<sup>117</sup>. En este sentido escribe SANTOLAYA, con palabras que compartimos plenamente, «los convenios han de ser necesariamente instrumentos ágiles en su actuación por las propias necesidades que los mismos tratan de satisfacer, y a este respecto parece que algunos Estatutos han llevado demasiado lejos los requisitos del control parlamentario sobre los mismos, hecho que no facilitará ciertamente un uso intenso de los mismos»<sup>118</sup>.

Estos temores se han confirmado. El resultado de todo lo expuesto ha sido, efectivamente, una escasa utilización del artículo 145. La rigidez del procedimiento de aprobación de los convenios, unida al doble deseo de los Gobiernos Autonómicos de evitar la intervención parlamentaria en la materia y el control de los órganos centrales del Estado ha frenado el desarrollo de las relaciones interautonómicas y las ha trasladado, en palabras de ALBERTI, «del ámbito de las relaciones públicas jurificadas y formalizadas hacia el de las relaciones informales y no institucionalizadas, mucho más confusas y opacas al control democrático»<sup>119</sup>. En suma, la cooperación horizontal se ha canalizado a través de mecanismos distintos a los previstos en el artículo 145.2 de la Constitución, fundamentalmente mediante consultas o acuerdos informales entre los Gobiernos o las Administraciones respectivas.

## IX. EFICACIA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS Y ACUERDOS

Debemos abordar ahora otro tema problemático. Se trata de analizar si existen convenios o acuerdos normativos en sentido estricto, es decir, si de los propios actos de cooperación pueden surgir normas jurídicas. La doctrina (SANTOLAYA, MENÉNDEZ REXACH) ha rechazado tal posibilidad<sup>120</sup>.

SANTOLAYA sostiene al respecto que los convenios no pueden, en ningún caso, ser considerados como fuentes autónomas del Derecho. «Otorgarles tal característica —afirma el autor citado— supondría la admisión de un tercer nivel dotado de autonomía legislativa interpuesto entre las Comunidades Autónomas aisladamente consideradas y el Estado Central, que va contra el sistema mismo de reparto de competencias del Texto Constitucional»<sup>121</sup>. Por tanto, no es correcto hablar de normas jurídicas surgidas mediante convenios o acuerdos de cooperación, porque en todo caso es necesario incorporar el contenido de los mismos a instrumentos dispositivos propios del sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas.

117. RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. «Comentario al...», ob. cit., pg. 74.

118. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 442.

119. ALBERTI ROVIRA, E. «Relaciones entre las...» ob. cit., pg. 50.

120. La admite, por el contrario, RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. «Comentario al...», ob. cit., pgs. 81 y ss.

121. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 448.

En el mismo sentido se pronuncia MENÉNDEZ REXACH, para quien no existen en rigor convenios normativos, «sino normas jurídicas unilaterales con un procedimiento especial de elaboración que consiste precisamente en que la fijación del contenido de esa norma se lleva a cabo de común acuerdo entre dos entidades públicas»<sup>122</sup>.

Lo anterior nos exige plantearnos cuál es la eficacia jurídica de los convenios y acuerdos de cooperación.

Con respecto a terceros podemos afirmar que el contenido de los acuerdos carece de cualquier virtualidad para vincular sus conductas. El contenido de los acuerdos no es eficaz respecto a terceros hasta que no se incorpore a una norma autonómica.

Con respecto a las partes firmantes el único efecto jurídico del convenio o acuerdo vendría determinado por el principio de buena fe. Las partes quedan obligadas a hacer todo lo que esté en sus manos para convertir el contenido del acuerdo en norma. Si dicha facultad corresponde al gobierno autonómico que ha adoptado el convenio la conversión será inmediata. Por el contrario, si corresponde al Parlamento de la Comunidad Autónoma, la obligación del gobierno se cifra en solicitar de aquél el voto afirmativo para la referida conversión.

Ahora bien, en este último supuesto, la operación de «conversión» consistente en dar cobertura jurídica al contenido del convenio o acuerdo, nos pone de manifiesto que, con independencia de lo que establezcan los Estatutos de Autonomía, nos encontramos más ante una «ratificación» de un texto que ante una «aprobación» del mismo. Y ello, porque el Parlamento sólo puede rechazar o aprobar en bloque el proyecto del gobierno. En caso contrario, es decir, si admitiéramos la posibilidad de enmendar el texto, estaríamos impidiendo que este produjera efecto jurídico alguno. Requisito de la eficacia de los convenios o acuerdos es «la creación de dos o más normas regionales absolutamente paralelas»<sup>123</sup> por lo que en el momento en que una Comunidad enmienda el texto, dicho paralelismo desaparece, lo que provoca la ineficacia del convenio o acuerdo.

En los supuestos de «acuerdos» autorizados por las Cortes, lo anterior resulta aun más evidente. En estos casos, la autorización de las Cortes Generales, requisito de validez del acuerdo, se presta a un proyecto de acuerdo con un contenido concreto<sup>124</sup>. Dicha autorización sólo vale a condición de que se mantenga lo acordado. El Parlamento de la Comunidad Autónoma puede aprobar o no el texto pero, en modo alguno, puede modificarlo puesto que tal modificación convertiría en inoperante la autorización de las Cortes para su celebración.

En relación con los convenios, aunque éstos no requieran la autorización de las Cortes, también hay que admitir que cualquier modificación del proyecto haría inoperante el convenio. Puesto que quebraría el paralelismo normativo que da eficacia al convenio<sup>125</sup>.

Todo lo dicho hasta ahora determina que la vida de los convenios y acuerdos no esté exenta de graves tensiones motivadas por su peculiar e híbrida naturaleza<sup>126</sup>: normas autonómicas, por una parte, y que como tales podrían ser derogadas por normas posteriores; normas que formalizan un pacto previo, pacto que por el principio *pacta sunt servanda* ha

122. MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre ...*, ob. cit., pg. 114.

123. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 451.

124. Que como hemos visto las propias Cortes han podido modificar mediante enmiendas.

125. Ahora bien, se puede mantener que los Parlamentos modifiquen los proyectos remitidos por sus Gobiernos siempre que dicha modificación se lleve a cabo de forma coordinada por todos los Parlamentos afectados. En caso contrario, insisto, la modificación unilateral equivale al rechazo del convenio.

126. «Ese juego de dos principios opuestos —escribe Santolaya—, uno de ellos en razón más bien del acto formal y otro del contenido material, van a provocar una importante serie de tensiones y problemas con respecto a las vicisitudes del convenio-acuerdo con posterioridad a su conversión en norma regional». SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 453.

de ser respetado y no es susceptible de modificación unilateral. Vamos a referirnos, brevemente, a continuación, a algunos de los problemas que plantean.

### 1. Entrada en vigor.

La entrada en vigor se debe producir necesariamente en la misma fecha para todas las Comunidades parte en el convenio o acuerdo. Lo más conveniente es que sea el propio instrumento cooperativo el que disponga sobre el tema. Sin embargo los Estatutos han optado por fijar un plazo para dicha entrada en vigor, generalmente de treinta días a partir de la comunicación a las Cortes.

Por de pronto esto plantea el problema de qué ocurre cuando la regulación estatutaria del tema no es coincidente<sup>127</sup>. En estos casos habrá que estar al plazo más amplio. Y ello porque los problemas que plantea adelantar la entrada en vigor para la Comunidad que prevé un plazo más largo, son siempre mayores que los que ocasiona retrasar dicha entrada a la Comunidad que dispone de un plazo menor.

En otros casos, puede ocurrir que el convenio o acuerdo, por su concreto contenido, no pueda entrar en vigor en el plazo señalado estatutariamente. Entonces habrá que estar, obviamente, a lo que el propio instrumento cooperativo disponga.

### 2. Interpretación.

El tema no es objeto de una regulación específica. SANTOLAYA subraya que «sería interesante que los propios convenios contuvieran normas de interpretación e incluso que proveyeran la utilización del sistema de comisiones mixtas para solventar las posibles diferencias que de la misma pudieran surgir»<sup>128</sup>. En el mismo sentido se pronuncia MENÉNDEZ REXACH, para quien «la fórmula más operativa sería que el convenio estableciera una Comisión mixta encargada de resolver estos problemas de interpretación»<sup>129</sup>.

### 3. Posibilidad de modificación y derogación unilateral.

La doctrina discute si los convenios o acuerdos pueden o no ser modificados o derogados unilateralmente. La respuesta a este interrogante depende de la posición que se adopte respecto a la naturaleza de los convenios o acuerdos. En este sentido, y por lo que hemos dicho hasta ahora, resultaría incoherente rechazar la posibilidad de derogar unilateralmente el convenio. La consideración de que el convenio no tiene efectos jurídicos hasta que se formaliza mediante las respectivas normas autonómicas unilaterales implica que, mediante posteriores normas autonómicas, igualmente unilaterales, cabe derogar el convenio.

Frente a esto se alude al criterio de elaboración de la norma que formaliza el convenio y se dice que dado que la norma tiene origen en un pacto, por esa especialidad procedimental en cuanto a su elaboración, no puede ser modificada unilateralmente. La ley

---

127. Así, por ejemplo, Razquín se pregunta, en el caso de un convenio entre Navarra y la Rioja «¿qué plazo juega? ¿el de la LORAFNA (20 días) o el del Estatuto Riojano (30 días)?». RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M. «Las relaciones de la Comunidad Foral de Navarra con las Comunidades Autónomas» en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 10, 1990, pg. 27.

128. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 454.

129. MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre ...*, ob. cit., pg. 137.

autonómica que formalice un convenio sería una ley-pacto que sólo mediante otro pacto podría ser modificada o derogada.

Esta tesis es totalmente inaceptable. Ante todo porque la categoría de «ley paccionada» es una contradicción en los términos. O es ley o es pacto. Toda ley es, por su propia naturaleza, unilateral, y ello con independencia de como haya sido elaborada. Sostener lo contrario implicaría consecuencias absurdas de gran calibre. Imaginemos que el Gobierno de la Nación pacta con los sindicatos un proyecto de ley de huelga, dicho proyecto se presenta ante las Cortes y éstas lo aprueban. ¿Es imaginable concebir que dado que dicha ley, como tantas otras hoy en día, formaliza un pacto previo, sólo mediante un pacto posterior pueda ser modificada o derogada? Evidentemente, no. Que una norma con rango de ley tenga su origen en un pacto no significa en modo alguno que tenga naturaleza paccionada y no unilateral como es de esencia a la misma. Bajo la tesis contraria subyace una peligrosa confusión entre el contenido y la forma de un instrumento dispositivo.

Pero por si esto no fuera suficiente, en el tema concreto que nos ocupa, la tesis «pactista» no puede ser aceptada porque atenta contra lo que podemos considerar límite fundamental de la cooperación horizontal: el principio de indisponibilidad competencial. Las competencias cuyo ejercicio se conviene común, deben poder, en cualquier momento, ejercerse individualmente, si las Comunidades interesadas así lo prefieren. Como destaca SANTOLAYA, «el que una Comunidad Autónoma regule en un momento determinado el ejercicio de una competencia que le pertenece, mediante una norma que plasma el contenido de un acuerdo, no puede suponer que en el futuro lo tenga que hacer siempre así; esto supondría una limitación inadmisiblesobre el uso de sus propias competencias»<sup>130</sup>.

La derogación unilateral de un convenio o acuerdo resulta, por tanto, posible. Y respecto a la posibilidad de introducir modificaciones unilaterales en el convenio o acuerdo hay que decir que los efectos de cualquier modificación, no concertada, son la derogación del acuerdo, por desaparición de un requisito fundamental de su vigencia: el paralelismo entre una o varias normas autonómicas.

Establecido lo anterior hay que reconocer que nada impide, antes bien, resultaría muy conveniente, prever un sistema de garantías para el cumplimiento de los instrumentos cooperativos mediante el establecimiento de algún régimen de «sanciones» contra las Comunidades que no cumplan sus compromisos adquiridos.

## X. CONCLUSIONES: UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 145

1. La principal conclusión que cabe extraer de un estudio detallado del artículo 145 de nuestra Constitución es que, debido a la regulación de la cooperación horizontal por parte de los Estatutos de Autonomía a los que aquélla se remite, el sistema de convenios interautonómicos reviste una rigidez que lo convierte en muy poco operativo. Nuestra Constitución, denuncia SANTOLAYA, «ha diseñado el régimen más contundente de intervención parlamentaria en materia de relaciones cooperativas interregionales»<sup>131</sup>. En el mismo sentido se pronuncia ALBERTI: «La cooperación horizontal, en efecto, está expresamente prevista por la Norma Fundamental ... Pero el régimen previsto, que incluye el control del Senado, en términos muy difusos, y su formalización a través de convenios en los que los distintos Estatutos generalmente han incluido la participación de los

---

130. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 455. Menéndez Rexach se opone a esta argumentación alegando que, por la misma razón, «las Cortes Generales podrían, por Ley Orgánica, modificar un Estatuto». MENÉNDEZ REXACH, A. *Los convenios entre ...*, ob. cit., pg. 140. A esto cabe replicar que, en principio sí, por la misma razón tal cosa sería posible. Ahora bien, no lo es por imperativo constitucional. Es decir, si las Cortes no pueden modificar los Estatutos es porque la Constitución en su artículo 147. 3 establece que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos».

131. SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización ...*, ob. cit., pg. 459.

Parlamentos de sus respectivas Comunidades Autónomas, adolece de una excesiva rigidez y formalismo, que suponen un freno considerable a la hora de decidir transitar por este camino»<sup>132</sup>.

La doctrina coincide, por tanto, en que la regulación actual de la cooperación horizontal dificulta la utilización de los convenios y acuerdos como medio para impulsar y consolidar en España un Estado autonómico cooperativo. Como subraya ALVAREZ CONDE, el modelo adoptado «responde no a la consideración de las técnicas propias del federalismo cooperativo, sino a la de que las Comunidades Autónomas son menores de edad y, como tales, necesitan de la tutela de las Cortes»<sup>133</sup>.

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

La eliminación de aquellos elementos que dotan al sistema de tan excesiva rigidez, o en otras palabras, la flexibilización de nuestro modelo de cooperación horizontal, resulta imprescindible para impulsar unas relaciones interautonómicas ágiles y fluidas, que puedan hacer frente a los retos del Estado del siglo XXI: un «Estado de Derecho cooperativo». Estado que, en palabras de **Haberle**, encontraría su identidad en asegurar y salvaguardar la colaboración internacional y la solidaridad tanto interna como supranacional<sup>134</sup>.

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

2. En estos momentos está en marcha un proceso de reforma constitucional. Su objetivo es convertir a la Cámara Alta en una auténtica Cámara de representación territorial. Se pretende limitar el alcance de la Reforma al Título III y dejar intacto el Título VIII. No faltan argumentos a favor de delimitar lo más claramente posible el objeto de la reforma. El consenso en esta materia es absolutamente imprescindible. Pero no parece que planteara muchos problemas, en este contexto, la modificación también del artículo 145 con el objetivo antes apuntado: flexibilizar el sistema de cooperación horizontal<sup>135</sup>.

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

En segundo lugar se debería suprimir definitivamente la distinción entre convenios y acuerdos. Distinción que ningún provecho reporta y muchos inconvenientes produce. A esto puede objetarse que es necesaria, puesto que en ciertos supuestos es conveniente que las Cortes, mediante el mecanismo de la autorización, ejerzan un control sobre la actividad cooperativa de las Comunidades Autónomas. Pero creo que tal control adicional, para verificar si se respetan los límites antes referidos, no resulta necesario. El sistema de

132. ALBERTI, E. «Relaciones entre las...», ob. cit., pg. 50.

133. ALVAREZ CONDE, E. Curso de Derecho Constitucional español. Tecnos, Madrid, 1993. Vol II, pg. 474.

134. HABERLE, P. «Der kooperative Verfassungsstaat» en *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Berlin, 1978, pgs. 407-409. Tomo la cita de RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J. «Comentario al...», ob. cit., pg. 94. Sobre el principio de cooperación proyectado a las relaciones internacionales del Estado, TAJADURA, J. «Constitución y pacifismo» en *Humana Iura*, núm. 4, 1994, pgs. 235-265.

135. Aja, E. «Perspectivas de la Reforma Constitucional del Senado» en *la Reforma del Senado*. CEC Madrid, 1994 pp. 218 y 219.

controles previsto en la Constitución ya es de por sí suficiente. Si el convenio o acuerdo se plasma en una norma autonómica con rango de ley, ésta puede ser impugnada por los órganos centrales del Estado a tenor del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Si el convenio o acuerdo no reviste tal forma, tanto los órganos centrales del Estado como los de las demás Comunidades Autónomas disponen de la vía del conflicto de competencias del artículo 60 de la LOTIC. Los órganos centrales pueden utilizar además el artículo 161.2 de la Constitución, en cuyo caso la impugnación producirá la suspensión de la disposición recurrida o bien acudir a la Jurisdicción contencioso-administrativa según el artículo 153. c) de la Constitución. Además de estos controles jurisdiccionales, ordinarios o constitucionales, los órganos centrales del Estado disponen de un mecanismo excepcional de defensa del interés general de España frente a posibles utilidades insolidarias del artículo 145: el artículo 155.

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

Su redacción podría ser la siguiente:

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

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

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

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

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