

EL PAPEL DE LA NORMA EN LA COLABORACIÓN INTERTERRITORIAL: PROPUESTAS DE REFORMA

Ignacio González García

Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

SUMARIO: I. El relevante papel de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. – II. La permanente tensión voluntad política-normación de las relaciones intergubernamentales y el rol del jurista constitucional. – III. El principio de indisponibilidad competencial como límite absoluto de la colaboración. Las dificultades de su control. – IV. ¿Hacia una consolidación de la Conferencia de Presidentes? – V. La inexcusable revisión de la participación de los Parlamentos autonómicos en la celebración de convenios de colaboración interterritorial. Una propuesta de reforma. – VI. La determinación normativa de la entrada en vigor de los convenios verticales. Una solución al conflicto entre la ley básica estatal y el Estatuto de Autonomía. – VII. La reforma de la colaboración en el contexto de una hipotética reforma constitucional. – Referencias bibliográficas. – *Resumen – Resum – Abstract.*

I. El relevante papel de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico

Como es bien conocido, todo sistema de descentralización política precisa de instrumentos que garanticen la armonía en el ejercicio de las funciones propias de cada núcleo de poder, muy especialmente en aquellos casos en los que no hay una rígida y completa distribución competencial sino que existen distintos sujetos que ostentan facultades diversas sobre ámbitos materiales compartidos. En esos escenarios,

Artículo recibido el 12/06/2015; aceptado el 30/11/2015.

Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación de la UAM "Las posibilidades del Estado jurisdiccional autonómico: tras la sentencia del Estatut, en la actual situación de crisis económica y bloqueo constitucional" (DER 2012-34428).

un entramado de relaciones intergubernamentales sólidas y bien arquitecturadas se convierte en un elemento esencial para soslayar los déficits de eficacia inherentes a cualquier fenómeno de descentralización política y administrativa. Se trata, en definitiva, de hacer compatible toda la unidad necesaria dentro de toda la pluralidad posible.¹

Y, por supuesto, nuestro Estado de las autonomías, peculiar subespecie de Estado complejo, no es una excepción. Es muy cierto que el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales responde en nuestro sistema a las particulares condiciones en las que se ha desarrollado el proceso descentralizador: la bilateralidad propia del nacimiento y configuración del poder territorial, las inercias competitivas entre autonomías, la apertura permanente del modelo, los recelos –más o menos fundados– por parte del poder central, entre otras circunstancias, han dotado de perfiles propios a la regulación y la práctica de estas relaciones en nuestro país. Aun así, desde una óptica jurídico-constitucional, nuestro modelo de Estado cooperativo precisa para su correcto funcionamiento de las dos condiciones elementales que todo sistema de relaciones intergubernamentales necesita.

En primer lugar, una posición jurídica de esencial paridad entre las unidades que integran el sistema. Paridad que se ha de concretar, fundamentalmente, en el reconocimiento de garantías constitucionales suficientes para el ejercicio libre e independiente de las competencias propias, de modo que cada instancia de poder político se haga siempre responsable de sus decisiones, aunque estas se articulen a través de algún instrumento de colaboración.

Y, en segundo término, también se precisa la existencia de eficaces medios y vías de cooperación, instrumentos constitucionalmente habilitados y legalmente articulados que garanticen los derechos de las partes en la relación cooperativa, que dispongan procedimientos ágiles y, al mismo tiempo, que delimiten claramente el cómo, el cuándo y el por qué de la intervención de los distintos órganos participantes en el proceso, singularmente, el Gobierno y el Parlamento de cada uno de esos centros de poder.

Desafortunadamente, ninguna de ambas condiciones se ha cumplido a plena satisfacción durante estos años, lo que –lógicamente– ha reclamado la atención de un importante sector doctrinal que ha intentado dar respuesta a los muchos y muy diversos interrogantes que

1. *Vid.*, en este sentido, Enoch Albertí Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1986, p. 565.

sobre esta cuestión se han planteado. Muy conscientes todos estos autores, además, de que el problema de las relaciones intergubernamentales responde a claves que van más allá de la norma y de su aplicación práctica, encontramos hoy numerosos estudios que analizan el fenómeno cooperativo desde diferentes ópticas, incluyendo metodologías propias de la ciencia política que han aportado valiosos datos que ayudan a comprender la realidad y la complejidad de estas relaciones de un modo más completo.²

Hay entre ellos quien, con acierto y una visión optimista del problema territorial, ha señalado que, llegados al punto de inflexión en el que se encuentra nuestro Estado de las autonomías, es el momento de reivindicar la cooperación entre los distintos centros de poder político como un instrumento decisivo para permitir que el modelo "siga cumpliendo sus objetivos de integración, autonomía, cohesión, solidaridad y eficacia".³ Y, aunque comparto los objetivos finales, mi punto de partida es radicalmente opuesto. Opuesto en el sentido de entender que el Estado autonómico solo ha cumplido suficientemente alguno de esos objetivos, no ha alcanzado los mínimos deseables respecto de otros y ha fracasado rotundamente en el intento de alcanzar muchos de ellos, razón por la cual, llegados al final del camino, al completo desarrollo del modelo constitucionalmente posible, nos encontramos claramente desconcertados. Sea como fuere, tanto si creemos que la mejora de los cauces de colaboración favorecería el desarrollo y la consolidación de un modelo que funciona razonablemente bien como si partimos de la idea de que el modelo está al borde del colapso y que la revisión de los ejes sobre los que pivota se hace imprescindible para transformarlo en algo distinto y mejor, el análisis de los medios que el derecho pone a disposición de las relaciones intergubernamen-

2. *Vid.*, por todos, Enoch Albertí Rovira, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, Madrid, 1985; Vicente Juan Calafell Ferrá, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC, 2006; María Jesús García Morales y otros, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Madrid, CEPC, 2006; Lourdes López Nieto (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid, Dykinson, 2006; Pablo Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, Madrid, IEAL, 1984; Javier Tajadura Tejada, *El principio de cooperación en el sistema autonómico*, Granada, Comares, 2000. Particularmente interesante por la originalidad de las fuentes y de los métodos utilizados resulta, a los efectos aquí pretendidos, la obra de Xavier Arbós Marín (coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, IEA, 2009.

3. Raúl Bocanegra Sierra y Alejandro Huergo Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, Iustel, 2005, p. 15.

tales, el diagnóstico de sus carencias y disfunciones, y las consecuentes propuestas de tratamientos eficaces se ofrecen como tareas absolutamente imprescindibles en este momento.

II. La permanente tensión voluntad política-normación de las relaciones intergubernamentales y el rol del jurista constitucional

La experiencia de estos años en nuestro país y el más dilatado bagaje de otros sistemas de nuestro entorno jurídico-constitucional demuestran sobradamente que las limitaciones de orden técnico de las que adolecen los concretos instrumentos a través de los cuales se articulan las relaciones intergubernamentales no son, ni mucho menos, el elemento decisivo que determina la mayor o menor frecuencia y éxito de las mismas. El fenómeno cooperativo es una realidad extraordinariamente compleja en la que, además de la norma que traza su arquitectura jurídica, tienen un protagonismo muy relevante otro tipo de variables que se encuentran en la órbita y en la lógica de la decisión política. En este ámbito, el derecho puede considerarse uno de los ítems que condicionan parte del contexto en el que las relaciones de colaboración se desarrollan, estableciendo cauces y límites a las diferentes estrategias políticas de sus actores, pero nunca podrá determinar por sí mismo un concreto resultado cooperativo, ni tan siquiera la activación de un determinado medio de colaboración.⁴

Dicho de modo mucho más claro, la voluntad política de las partes es, en este caso, el factor determinante del buen fin de estas relaciones. Con unos mismos medios técnicos a su alcance, dos o más sujetos políticos pueden alcanzar extraordinarios o nulos resultados cooperativos dependiendo esencialmente de la voluntad de entendimiento que las partes manifiesten. François de la Rochefoucauld, escritor francés del siglo XVII, hizo fama entre los suyos con una visión amable, positiva, constructiva, de este problema –que es, por otra parte, común a casi cualquier actividad humana– al afirmar que “nada es imposible, caminos hay que conducen a todo: si poseyéramos voluntad suficiente, contaríamos siempre con suficientes medios”. Aunque quizá sea más adecuado traer aquí la reflexión de Juan Luis Vives,

4. En este mismo sentido, *vid.* Arbós Marín, *Las relaciones intergubernamentales...*, 2009, pp. 26-32.

filósofo español del siglo xv, que llega a la misma conclusión pero desde un planteamiento cargado de un cinismo mucho más nuestro y con el que yo, en particular, me identifico mejor: “No hay cosa, por fácil que sea, que no la haga difícil la mala gana”. Ésta es, por tanto, la verdadera piedra angular sobre la que pivotan las relaciones intergubernamentales.

Así las cosas, y pese a que es imposible recabar datos completos y certeros, es un lugar común en la doctrina más experta admitir, no sin cierta desazón, que un volumen muy importante de toda la actividad cooperativa intergubernamental se lleva a cabo al margen de su normación por el Derecho, esto es, a través de prácticas y contactos no formalizados o *extra legem* cuando no *contra legem*.⁵ Y probablemente sea ahí donde precisamente deban residenciarse algunas de estas relaciones –o muchas de ellas–, al margen del Derecho, porque a buen seguro no habrá alternativa posible: o son así o no son.

No obstante, ello no debería significar nunca que un factor tan determinante del equilibrio del sistema como las relaciones entre los diversos centros de poder territorial pueda escapar a las exigencias que se derivan de aquellos principios constitucionales que informan la actuación –todas las actuaciones– de los poderes públicos –de todos los poderes públicos–, como son el principio de legalidad, de seguridad jurídica, de indisponibilidad competencial, de interdicción de la arbitrariedad, etcétera. Así, este tipo de prácticas cooperativas que se sitúan fuera del perímetro de la norma suelen resultar notablemente opacas, al margen del circuito de la publicidad oficial al que por mandato constitucional habrían de someterse. En este sentido, el legislador puede y debe regular, si no el régimen jurídico completo al que deban sujetarse tales actividades, sí al menos las garantías mínimas que las hagan compatibles con las exigencias constitucionales antes referidas. Sirvan como ejemplo de ello las previsiones que recientemente se han recogido respecto de la publicidad de estas y otras acciones de los poderes públicos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, y en las correspondientes leyes autonómicas de desarrollo.

La necesaria proyección del Derecho sobre esta realidad resulta, por tanto, incuestionable. Ahora bien, lo que debemos discutir aquí es el concreto alcance de esa regulación de las relaciones intergubernamentales: qué debemos normar, hasta dónde debemos llegar

y cómo debemos hacerlo. Y ante esta disyuntiva caben dos posturas notablemente divergentes:

- a) Apostar, como una parte importante de la doctrina, por una decidida regulación de los más habituales instrumentos de colaboración, en el entendido de que una mayor institucionalización de éstos contribuiría a un más frecuente y mejor uso de los mismos, por un lado, y a consolidar una muy necesaria *cultura de la cooperación*, por otro.⁶
- b) Adoptar una actitud más descreída pero, a mi juicio, más ajustada a la naturaleza y a la realidad de las relaciones de colaboración, consistente en, por una parte, garantizar los estándares mínimos que deben exigirse de cualquier actividad de los poderes públicos en un Estado democrático y de Derecho, por una parte, y, por otra, intentar mejorar técnicamente aquellos mecanismos de cooperación que sí pueden ser potencialmente eficaces sujetos a un determinado marco normativo o que precisan de un concreto modo de articulación jurídica para resultar verdaderamente eficientes, mejoras de orden técnico orientadas a la correcta incardinación de tales instrumentos cooperativos en nuestro modelo de reparto territorial del poder y en el complejo sistema de fuentes normativas que de él se deriva.⁷

Como el lector habrá podido ya advertir, entiendo que es este segundo modo de abordar la situación el más útil –diría que el único posible– dados los condicionantes que rodean al peculiar fenómeno de las relaciones intergubernamentales. Y en esa dirección se orienta este trabajo: se realiza una selección –necesariamente no exhaustiva– de los principales problemas de articulación jurídica que presentan varios de los más habituales instrumentos de colaboración –tanto vertical como horizontal– en nuestro sistema, intentando, además, aportar algunas soluciones técnicas concretas. Muchas de ellas, lo advierto desde ya, construidas a partir de unas bases acerca de las cuales tengo una

6. *Vid.*, al respecto, por todos, José Antonio Montilla Martos, “El marco normativo de las relaciones intergubernamentales”, en García Morales, *Las relaciones intergubernamentales...*, 2006, pp. 100 y 101.

7. Sobre esta cuestión, Xavier Arbós Marín ha afirmado con mucho tino que “la pretensión de encuadrar las relaciones intergubernamentales en un ordenamiento preciso y desarrollado parece una ilusión sin futuro”, en “Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado”, en García Morales, *Las relaciones intergubernamentales...*, 2006, p. 112.

profunda convicción pero que entiendo cuestionables y discutibles. Pasemos, pues, a ello.

III. El principio de indisponibilidad competencial como límite absoluto de la colaboración. Las dificultades de su control

De entre los antes referidos principios constitucionales que deben ser salvaguardados frente a cualquier actuación de los poderes públicos –también respecto de sus interrelaciones–, el más relevante de todos ellos, a los efectos que aquí interesan, es, sin duda, el principio de indisponibilidad competencial, pues marca una verdadera línea roja, un límite absoluto, a esa libre voluntad de las partes que es consustancial al fenómeno de la colaboración intergubernamental.

Aunque, desde luego, este principio se puede inferir claramente de la interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales y estatutarios que rigen el reparto competencial, la única referencia expresa al mismo la encontramos en los artículos 8 y 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al hilo precisamente de la regulación que esta norma hace de los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ello no significa, en modo alguno, que este principio se proyecte exclusivamente sobre esa concreta figura cooperativa, ni siquiera tan solo sobre la generalidad de los instrumentos en que se articulan las relaciones intergubernamentales. Como ha venido reiterando nuestro Tribunal Constitucional, las competencias son, con carácter general, indisponibles para la Administración Pública que las ostenta, tanto *ad intra* en sus relaciones interorgánicas, como *ad extra* en sus relaciones con otras Administraciones. Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden renunciar a las competencias que les son propias.⁸ La distribución competencial que el complejo normativo Constitución-Estatutos de Autonomía les atribuye a cada uno no puede verse alterado ni siquiera por “la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados

8. *Vid.*, respecto de la problemática entorno a un eventual intento unilateral de las Comunidades Autónomas de devolver competencias al Estado, Ignacio González García, “La devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 446-475.

frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro”,⁹ ni, por supuesto, so pretexto de su ejercicio conjunto y mancomunado.

En definitiva, lo que en realidad prohíbe este principio de indisponibilidad competencial es que del ejercicio –a través de un convenio o de cualquier otra fórmula de relación interadministrativa, vertical u horizontal– o de la inacción de una competencia autonómica o estatal se derivara *de facto* una suerte de cesión al otro sujeto de unos poderes que le son propios por imperativo constitucional y estatutario. Se trata, pues, de garantizar el libre ejercicio de la competencia por su titular, incluso en los casos en los que ello se lleve a cabo de forma pactada con otra Administración. Aun siendo, pues, mucho más amplia la proyección de este principio, es lógico que el legislador se haya referido al mismo a propósito de la regulación del fenómeno convencional, puesto que de entre todos los usos que los poderes públicos pueden hacer de sus competencias, su ejercicio pactado con otros centros de poder y la generación de obligaciones jurídicamente exigibles que se derivan de su articulación a través de un convenio de colaboración,¹⁰ nos sitúa en una zona de especial riesgo de incurrir en su vulneración. Siguiendo esta línea consolidada en el ámbito doctrinal, la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor el próximo 2 de octubre de 2016, recoge ya con carácter general el principio de indisponibilidad competencial en su artículo 140.1.b), con el que inicia el capítulo I, “Principios generales de las relaciones interadministrativas”, del título III, regulador de tales interacciones, junto con el resto de principios que las rigen (lealtad institucional, colaboración, cooperación, coordinación, eficiencia, responsabilidad, igualdad y solidaridad interterritorial).

Nos encontramos, por tanto, ante un límite absoluto a la capacidad de convenir, límite que debemos extender a las relaciones que se puedan dar entre órganos de una misma Administración Pública durante el proceso de elaboración y celebración del convenio, en particular, a la distribución de funciones que exista entre los Gobiernos y los Parlamentos estatal y autonómicos, circunstancia especialmente

9. Vid. STC 26/1982, de 24 de mayo, F.J. 1º. En el mismo sentido, por todos, Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 90.

10. Vid. al respecto Ignacio González García, *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, CEPC, 2006, pp. 91 a 100, y Agustín Ruíz Robledo, “Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas”, en Antonio Monreal. *El Estado de las Autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 73 a 78.

mal resuelta por nuestro ordenamiento jurídico y a la que luego me referiré. En consecuencia, este límite tendría una doble dimensión: *vertical*, referida a los sujetos parte en el convenio, y *horizontal*, referida a los diferentes órganos intervinientes en el proceso de toma de decisiones de cada uno de esos sujetos. Según doctrina del Tribunal Constitucional, el ejercicio conjunto de competencias vehiculado a través de un convenio debe situarse siempre “dentro del respectivo e indisponible marco competencial”, por lo que nunca debería dar lugar a que “el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizados por completo”.¹¹

No obstante ello, no cabe desconocer que toda convención entre dos partes que las vincule jurídicamente supone de forma inexorable la adquisición de cierta capacidad de influencia sobre el ejercicio de las competencias de la otra parte, y viceversa. Y, en particular, un determinado tipo de convenios verticales se encuentran muy al límite de esa línea roja que traza este principio. Es una práctica muy frecuente la transferencia financiera del Estado a las Comunidades Autónomas para que estas hagan frente a los gastos derivados del ejercicio de algunas de sus competencias exclusivas vía convenio de colaboración.¹² Y no es poco habitual que el Estado pretenda incidir o condicionar decisivamente el ejercicio de tales competencias so pretexto de su financiación, extremo que el Tribunal Constitucional ha calificado reiteradamente de “técnica constitucional inaceptable”.¹³ Es cierto que podría argumentarse que difícilmente puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas cuando estas aceptan, consienten expresamente el pacto, de modo que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar esa eventual injerencia en el ámbito de su autonomía rechazando la subvención estatal, mas ese argumento a contrario nunca serviría para validar un consentimiento que la Comunidad Autónoma no puede dar porque no puede disponer de su competencia a favor de otro. El Alto Tribunal ya dejó meridianamente claro en su STC 201/1988, de 27 de octubre, que “la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los artículos 156.1 CE y 1.1 LOFCA exige plena disposición de medios

11. *Vid.* STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7º y 10º.

12. *Vid.*, sobre el particular, los informes anuales sobre la actividad de las Comunidades Autónomas editados por el IDP catalán y Lourdes López Nieto (coord.), *Relaciones intergubernamentales...*, 2006, pp. 173-238.

13. *Vid.* STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 7º y 10º.

financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas”.

Dicho de otro modo, es perfectamente lícito celebrar convenios en los que el Estado aporte los medios financieros para el ejercicio de potestades autonómicas, pero ello no puede servir a éste de pretexto para *comprar* así capacidad de decisión sobre unas competencias que ya no le pertenecen. Nuestro sistema tiene recursos suficientes para resolver este tipo de situaciones cuando la Comunidad Autónoma afectada denuncia la invasión competencial, pero el problema escapa a cualquier tipo de control jurídico cuando es la propia Comunidad Autónoma la que está dispuesta a *vender*, vía convenio, capacidad de decidir sobre la competencia propia. Estaríamos, por tanto, en este caso, ante una situación irresoluble. Por ello, lo único sensato sería atacar de verdad la raíz del problema, es decir, procurar resolver los déficits de financiación de las Comunidades Autónomas a través de los que deberían ser los cauces ordinarios de transferencia de recursos desde el Estado, para no hacer así tan necesarios ni frecuentes este tipo de convenios de colaboración que son una puerta abierta a la sistemática e impune vulneración del principio de indisponibilidad competencial por ambas partes, por quien invade bajo precio la competencia ajena y por quien consiente sin estar habilitado para hacerlo. Pero, como bien sabemos, aquella empresa, la de abordar de un modo definitivo el reparto de recursos a las Comunidades Autónomas, sea quizás una de las más arduas tareas que tiene pendientes nuestro legislador.

IV. ¿Hacia una consolidación de la Conferencia de Presidentes?

Durante los últimos diez años hemos asistido al intento de consolidación en nuestro sistema de relaciones intergubernamentales de un muy relevante instrumento para la articulación de las mismas: la Conferencia de Presidentes. Los numerosos estudios doctrinales en los que ha cristalizado el interés que la primera convocatoria de esta Conferencia despertó entre quienes nos dedicamos a los temas de organización territorial del poder¹⁴ han constatado, por un lado, el

14. *Vid.*, v.g., Eliseo Aja Fernández, “Reflexiones sobre la Conferencia de Presidentes”, en *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 43-44, 2004, pp. 61-73; Gregorio Cámara Villar, “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para

indiscutible papel protagonista que este órgano podría tener como primer canalizador de la voluntad de colaboración interterritorial si se lograra desvincularla del sesgo partidista que la caracterizó en su origen,¹⁵ y, por otro, las notables dificultades que el marcado carácter voluntario de la participación en este órgano ha supuesto para su consolidación en nuestro modelo de relaciones entre territorios.¹⁶

Como ha sucedido en otros países descentralizados de nuestro entorno, la Conferencia surgió en un primer momento como una iniciativa política del presidente del Gobierno sin ninguna regulación previa. Y así se sucedieron la I Conferencia, de 28 de octubre de 2004, donde se trataron temas de financiación sanitaria y de participación autonómica en los asuntos de la UE; la II Conferencia, de 10 de septiembre de 2005, exclusivamente sobre financiación sanitaria, y la III Conferencia, de 11 de enero de 2007, acerca de Agua e I+D+I. Ya en la IV Conferencia, de 14 de diciembre de 2009, además de tratar asuntos relacionados con la presidencia española del Consejo de la UE, la violencia de género, el empleo, la economía sostenible, la agricultura, la ganadería y la pesca, y tras el fracaso de algún intento anterior,¹⁷ se aprobó un reglamento interno que rige el funcionamiento del órgano¹⁸ y que pretendía, entre otras cosas, dar a la Conferencia un régimen institucional y unos medios materiales que la consolidaran como máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos y las Ciudades Autónomas de Ceuta y

el Estado Autonómico: problemas y perspectivas”, en José María Vidal Beltrán y Miguel Ángel García Herra (coords.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, vol. I, Madrid, Colex, INAP, 2005, pp. 117-133; Raúl Bocanegra Sierra y Alejandro Huergo Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, Iustel, 2005, entre otros.

15. Sobre esta cuestión, afirman Raúl Bocanegra Sierra y Alejandro Huergo Lora: “Aunque el Presidente del Gobierno y todos los Presidentes Autonómicos pertenecen a partidos políticos, el mero hecho de encontrarse al frente de un Gobierno de una Comunidad Autónoma obliga a adoptar una posición institucional [en este tipo de foros] que impide a los Presidentes colocarse en una posición de pura y simple oposición [al Presidente del Gobierno, de partido contrario]”, *La Conferencia...*, 2005, p. 28.

16. *Vid.*, a este respecto, por todos, José Antonio Montilla Martos: “Sobre la Conferencia de Presidentes, en este momento lo fundamental es garantizar su existencia. En concreto, la garantía de sus reuniones periódicas y de una infraestructura administrativa que la convierta en un foro permanente e instale definitivamente en el modelo de relaciones intergubernamentales lo que en la actualidad es una iniciativa política del Presidente del Gobierno, que en su segunda experiencia ya ha levantado recelos en la oposición política”, en “El marco normativo...”, 2006, p. 101.

17. *Vid.*, sobre el particular, Fernando Reviriego Picón, “El Senado y la Conferencia de Presidentes”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006, p. 359.

18. BOE núm. 305, de 19 de diciembre de 2009.

Melilla (art. 1), que habría de reunirse al menos una vez al año en convocatoria ordinaria realizada por el presidente del Gobierno (art. 4.1). Desafortunadamente, como es bien conocido, en los seis años transcurridos desde entonces la Conferencia solo se ha vuelto a reunir una vez –V Conferencia de Presidentes, de 2 de octubre de 2012– para tratar temas de orden fiscal, económico y laboral relacionados con la crisis. No se ha conseguido, por tanto, el objetivo de la consolidación: no ha habido voluntad suficiente del presidente del Gobierno –convocante ordinario–, pero tampoco los presidentes autonómicos han activado la previsión del art. 4.2 del reglamento, que les permite solicitar “por mayoría” la celebración de reuniones de carácter extraordinario.

Pese a no haber alcanzado, pues, su objetivo principal, este reglamento sí ha recogido algunas de las principales demandas de la doctrina para mejorar su operatividad:

- a) La asistencia a las reuniones del Presidente del Gobierno y de los presidentes de las Comunidades Autónomas, si bien no puede resultar obligada, sí se configura como indelegable, salvo lógicamente en los casos en los que de acuerdo con lo previsto en las respectivas normativas autonómicas un consejero ejerza temporalmente las funciones de Presidente autonómico. Podrán, no obstante, los presidentes ir acompañados por un miembro de su Gobierno cuando las materias a tratar en el orden del día así lo aconsejen. Este carácter indelegable de la asistencia de los máximos responsables de los respectivos ejecutivos se ofrece imprescindible para mantener el carácter de máximo órgano de representación institucional de este foro, llamado a tratar cuestiones de política autonómica general.¹⁹
- b) También aborda esta norma correctamente la delimitación de ese objeto, de las cuestiones que pueden tratarse en esta sede: su artículo 2 configura el ámbito de actuación de este órgano en unos términos pretendidamente amplios y abiertos, de manera que no quede innecesariamente constreñido. Sus acuerdos no tendrían, en ningún caso, valor jurídico vinculante y se proyectarían normalmente –así lo dice de modo expreso también el reglamento– sobre otros mecanismos multilaterales de cooperación vertical donde poder concre-

19. En este mismo sentido, *vid.* Bocanegra Sierra y Huergo Lora, *La Conferencia...*, 2005, p. 93.

tarlos, muy particularmente sobre conferencias sectoriales y los eventuales convenios de colaboración que en ellas se pudieran gestar.²⁰

- c) Resultaba asimismo muy importante que pese a que, lógicamente, los debates deben seguir manteniéndose a puerta cerrada para permitir un intercambio sincero de opiniones, la norma obligara a dar publicidad oficial a los acuerdos alcanzados, tal y como recoge su artículo 6.4.²¹
- d) Imprescindible era, además, la previsión de un comité preparatorio de las reuniones integrado por el ministro competente en materia de cooperación y los consejeros responsables de los asuntos a tratar en cada una de ellas, cuyo trabajo permita después a los presidentes alcanzar acuerdos lo más concretos y eficaces posible, así como la creación de una secretaría permanente adscrita al ministerio que se ocupe de las labores de asistencia técnica al comité y a la propia Conferencia (art. 7).²²
- e) Por último, también parece pertinente que, con independencia de que las reuniones de la Conferencia también puedan celebrarse en cualquier Comunidad o Ciudad Autónoma, el reglamento establezca el Senado como sede ordinaria (art. 4.4.). Es indudable la estrecha vinculación entre la Conferencia de Presidentes y la Cámara Alta. A mi juicio, en la línea de lo defendido por Reviriego Picón, la Conferencia, bien articulada, podría llegar a convertirse en un adecuado y necesario complemento de las funciones propias de un Senado que, en cualquier caso, precisa de una urgente revisión en los térmi-

20. El art. 2 del citado reglamento establece que la Conferencia de Presidentes tendrá por objeto: "1. Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a ámbitos competenciales estatal y autonómico. 2. Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas. 3. Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación".

21. Disentimos en este punto de la extrema discreción demandada por Raúl Bocanegra Sierra y Alejandro Huergo Lora: "La publicidad de los acuerdos de la Conferencia es algo que debe decidir ella misma, en función de consideraciones prácticas. La funcionalidad de la Conferencia puede exigir un grado de discreción, de confidencialidad amparada en la lealtad de sus miembros, para permitir un intercambio franco de posiciones, que es, en muchos casos, el presupuesto indispensable para que los desacuerdos acaben superándose al cabo de varias reuniones", *La Conferencia...*, 2005, p. 104.

22. *Vid.* García Morales, *Las relaciones intergubernamentales...*, 2006, p. 57.

nos reiteradamente demandados por la doctrina.²³ También entiendo que el funcionamiento habitual de este nuevo órgano sería perfectamente compatible con cualquier reforma del Senado que consiguiera hacer de este una cámara de mayor y mejor representación territorial, incluso aunque se reformara su composición para hacerla claramente gubernamental, en el bien entendido de que las funciones de ambos órganos seguirían siendo diferentes y complementarias, moviéndose el Senado en la categoría jurídica de la participación de los territorios en la conformación de la voluntad estatal y la Conferencia de Presidentes en el ámbito de la cooperación multilateral sobre competencias propias de cada ente. No comparto, sin embargo, la sugerencia del autor antes citado de no profundizar en la formalización jurídica de la Conferencia mientras que la reforma del Senado no sea una realidad.²⁴ Antes al contrario, entiendo que el fortalecimiento institucional de este foro de presidentes –que pasa, entre otras cosas, por una mejor regulación del mismo, siempre más sencilla de alcanzar que una reforma completa del Senado-, lejos de interferir u obstaculizar una hipotética revisión de la composición y funciones de la Cámara Alta, podría ayudar a hacer todavía más visible el imprescindible papel que la territorialidad está llamada a jugar en el desarrolladísimo sistema de descentralización política al que hemos llegado durante estos años y, por qué no, a remarcar de ese modo la urgencia de convertir al Senado en una verdadera cámara de representación territorial.

23. Afirma atinadamente Fernando Reviriego Picón que “si este foro se llega a gestionar de manera inteligente, puede llegar a convertirse en un adecuado y necesario complemento de dicha Cámara en lo que a la participación de las Comunidades Autónomas haría referencia y en orden a la consecución de un funcionamiento eficaz y equilibrado del sistema en su conjunto, ayudando a aquilatar tensiones territoriales [...]. Ahora bien, estamos hablando claramente de lo que sería a nuestro modo de ver un importante complemento para esa función de interacción e integración territorial que debe cumplir la Cámara Alta, mas en ningún caso sirviendo de reemplazo de ésta en ese objeto”, “El Senado y la Conferencia...”, 2006, p. 358.

24. Fernando Reviriego Picón: “Mientras esa reforma del Senado siga sin ser una realidad (si es que finalmente llega a producirse) parece oportuno seguir abogando por la no formalización jurídica de la Conferencia de Presidentes; tanto de su dimensión vertical que conocemos, como de la dimensión horizontal, en el supuesto –complejo– de que se articule”, “El Senado y la Conferencia...”, 2006, p. 368.

¿Qué otros aspectos de esta regulación podrían resultar, sin embargo, censurables?

En primer lugar, y en mi opinión, habría resultado muy conveniente haber formalizado la creación del órgano a través de un convenio de colaboración vertical, antes de proceder a regular su funcionamiento interno vía reglamento. Aunque no se habría resuelto así, por supuesto, el problema de su falta de consolidación, que dependerá siempre de la mayor o menor voluntad de las partes, éste habría sido un modo de solemnizar mejor su formalización jurídica y de crear, al menos, la apariencia de pacto jurídicamente vinculante para los firmantes. Recientemente, se ha incorporado el reconocimiento de este cauce de colaboración vertical a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor tras una *vacatio legis* de un año. En su artículo 146 se recoge sucintamente la composición del órgano (ap. 1º) y el objeto de la misma (ap. 2º), elevando así a norma con rango de ley lo más esencial de la regulación establecida por el reglamento interno de la Conferencia, pero sin incorporar en modo alguno soluciones que garanticen su continuidad y consolidación.

En segundo término, y por lo que hace al régimen de los pactos alcanzados en el desarrollo de la reuniones de la Conferencia, entiendo que teniendo todos ellos, como no podría ser de otro modo, la consideración de meros “compromisos políticos” (art. 6.1), debería tenderse siempre a su adopción por unanimidad. Sin embargo, el reglamento distingue entre *acuerdos*, que sí necesitarán el voto favorable de todos los asistentes y un quórum mínimo de dos terceras partes de los miembros del órgano (art. 6.2), y *recomendaciones*, que se adoptarán por el presidente del Gobierno más dos terceras partes de los miembros presentes, cualquier que sea el quórum (art. 6.3). No se concretan las diferencias entre una y otra figura, y se advierte además que las recomendaciones tan solo comprometerán –políticamente– a quienes las hayan adoptado. Convendría, cuando menos, deslindar correctamente el ámbito propio de ambas figuras y justificar suficientemente el distinto régimen de su adopción.

Finalmente, debemos también destacar aquí que no se ha previsto la creación de una Conferencia de Presidentes horizontal, es decir, aquella compuesta igual que la vertical pero excluyendo al Presidente del Gobierno y para tratar cuestiones de estricto interés interautonómico. No se ha previsto ni como órgano de funcionamiento autónomo ni como foro-antesala horizontal inmediatamente previo a las reuniones de la Conferencia vertical. Parte importante de la doctrina ha criticado severamente esta omisión, en la inteligencia de que, en efecto, existe un

ámbito de intereses comunes interautonómicos para cuya discusión no solo no es necesaria la presencia del presidente del Gobierno sino que, incluso, puede ser muy recomendable procurar su ausencia, de modo que los presidentes autonómicos puedan acordar libremente posturas a adoptar con o frente al Estado respecto de tales intereses.

Aunque, efectivamente, en otros países de mayor cultura cooperativa se han articulado conferencias horizontales en paralelo o como complemento a la Conferencia vertical, a mi juicio, su ausencia en nuestro sistema no es tan gravosa como pudiera parecer. Si bien es cierto que existen determinadas esferas de interés interautonómico que resultan, en principio, ajenas a cualquier competencia estatal, estas son difícilmente deslindables de aquellas otras muchas en las que el Estado sigue atesorando cierta capacidad de intervención por medio de diferentes títulos competenciales de carácter transversal. Y aunque pudiéramos escindir las unas de las otras, la presencia –con voz y sin voto– del presidente del Gobierno en el debate político acerca de esas cuestiones, incluso aunque estas pudieran tener un marcado carácter opuesto a los intereses estatales, no tendría por qué ser un obstáculo. Muy al contrario, del mismo modo que todos entendemos constructiva y recomendable la presencia y la voz de los territorios en los ámbitos de decisión estatal, quizá sea ya momento de ir retirando el velo de los recelos mutuos y empezar a no querer ver siempre una amenaza a la autonomía territorial en cualquier tipo de participación estatal en el ámbito propio de las competencias autonómicas, y más aún teniendo en cuenta que hablamos siempre de un foro de mero intercambio de ideas y compromisos políticos. Además, conviene advertir que la creación de un órgano de este tipo estrictamente horizontal quizá habría que articularlo a través de un acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas, que encontraría el control de las Cortes Generales previsto en el art. 145.2 CE. Por qué no aprovechar, por tanto, las potencialidades de horizontalidad que tiene ya la propia Conferencia de Presidentes vertical.

V. La inexcusable revisión de la participación de los Parlamentos autonómicos en la celebración de convenios de colaboración interterritorial. Una propuesta de reforma

Como sabemos, el convenio de colaboración –tanto en su dimensión vertical como horizontal– es la pieza clave sobre la que se articula ju-

rídicamente la cooperación intergubernamental en nuestro sistema. Es un instrumento que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden utilizar de modo directo para vehicular sus acuerdos cooperativos, puede ser también la vía para articular los resultados de cooperación que resulten de la puesta en marcha de otros medios de colaboración (por ejemplo, conferencias sectoriales o de presidentes), o puede utilizarse, a su vez, para delimitar un marco jurídico dentro del cual se han de desarrollar futuras actividades de cooperación. Su relevancia es, por tanto, indudable.

En su dimensión interna, esto es, en la fase de formación y manifestación de la voluntad de las partes para obligarse jurídicamente por medio de este instrumento, encontramos un problema complejo y verdaderamente mal resuelto por el legislador, que resulta de notable interés para el derecho constitucional: la participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la formación de esa voluntad negocial.

Ninguna duda cabe de que esa participación aporta, *per se*, un importante impulso de democratización de las relaciones de cooperación al tiempo que devuelven al Parlamento un papel destacado en la toma de decisiones sobre ámbitos materiales que, tradicionalmente, han sido objeto de monopolio por parte de los ejecutivos. Además, lo que en muchas ocasiones no va más allá de un mero reconocimiento a la institución que representa la voluntad ciudadana se convierte en trámite inexcusable y decisivo cuando a través de acuerdos cooperativos se ven afectadas, directa o indirectamente, potestades propiamente parlamentarias, que los Gobiernos, en ningún caso, podrían comprometer libérrimamente, circunstancia esta que adquiere, si cabe, mayor relevancia en aquellos supuestos en que por vía convencional se pretenden contraer importantes obligaciones financieras para la entidad territorial firmante, algunas de ellas proyectadas para más de un ejercicio presupuestario. Resulta, entonces, imprescindible algún tipo de intervención –siquiera autorizante– del órgano que ostenta la competencia para la aprobación anual de la correspondiente Ley de Presupuestos: el Parlamento.

Sin embargo, la concreta articulación jurídica de estas intervenciones parlamentarias presenta no pocas complejidades de difícil resolución: qué concreto tipo de convenios van a ser objeto de las mismas; cuál sería el modo y alcance adecuados de intervención de los Parlamentos en cada uno de ellos; en qué momento de su *iter* de celebración ha de situarse tal participación de la cámara; cómo deben ser configurados, si proceden, instrumentos de control de la ejecu-

ción de los convenios a través de los cuales el Parlamento pueda ver garantizado que no se vulnera la letra y el sentido de su intervención previa; etcétera.

Resulta bastante común encontrar en el seno de la doctrina numerosas críticas al papel que nuestro ordenamiento jurídico ha reservado a los Parlamentos territoriales en la llamada *fase autonómica* de elaboración de los convenios.²⁵ Todas las manifestaciones doctrinales al respecto coinciden en destacar la ausencia de un criterio mínimamente común y distinguible en virtud del cual el estatuyente y el legislador autonómico hayan establecido los distintos tipos de participación de los Parlamentos territoriales y sus correspondientes procedimientos, lo que, sin embargo, contrasta con el hecho de que muy pocos hayan realizado hasta la fecha propuestas concretas para la reforma de las diferentes normas que se refieren a esta cuestión.²⁶

Habría que empezar por destacar que la intervención de las asambleas autonómicas en este proceso, cuya fase de negociación y firma corresponde a cada uno de los ejecutivos implicados, ha sido introducida por los distintos subordenamientos comunitarios a imitación de lo establecido respecto de las Cortes Generales en el artículo 145.2 CE, si bien con habilidad y suerte desiguales. El legislador autonómico ha entendido que si el Parlamento central tiene un destacado papel en la celebración de convenios horizontales, también su Parlamento territorial debe ostentar un protagonismo similar. De ahí, por un lado, la escasa atención prestada a los convenios verticales y, por otro, la ausencia de un criterio válido que nos permita valorar ante qué tipo de participación parlamentaria en la actividad propia del ejecutivo nos encontramos. Las consecuencias más inmediatas de ello son la frecuente inaplicación de las escasas y deficientes previsiones relativas a los convenios verticales en esta materia, y el auténtico caos normativo que rige las muy diversas intervenciones de los Parlamentos autonómicos sobre convenios interautonómicos. A saber:

- a) Existen Estatutos de Autonomía que guardan silencio sobre una posible intervención de sus Parlamentos autonómicos en la celebración de convenios interterritoriales de cooperación.
- b) Otros prevén una mera notificación a los solos efectos de mantener informado al Parlamento.

25. *Vid.*, por todos, Vicente Juan Calafell Ferrá, "La participación de los Parlamentos autonómicos en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas", en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16, 2005, pp. 169-171.

26. *Vid.* Albertí Rovira, "Los convenios entre Comunidades Autónomas"... *op. cit.*, p. 123.

- c) También los hay que establecen una intervención más intensa consistente bien en autorizar previamente la firma del convenio, bien en ratificarla a *posteriori*, bien en someter el texto pactado a un verdadero trámite de aprobación del mismo por la cámara autonómica, introduciendo en su caso las correspondientes modificaciones al mismo.
- d) A su vez, varios Estatutos recogen un diferente modo de intervención dependiendo de que se trate de un convenio de colaboración para la gestión y prestación de servicios entre Comunidades Autónomas, un acuerdo de cooperación –también horizontal–, o un convenio vertical. Y ello, en la mayor parte de las ocasiones, sin seguir un criterio mínimamente coherente que lo justifique, puesto que suele no preverse intervención del Parlamento para los verticales y sí para los horizontales, aunque el tipo de obligación jurídica que genere para las partes sea idéntica. Y, dentro del elenco de convenios horizontales, también encontramos supuestos en los que se prevé una participación parlamentaria de mayor intensidad para los convenios de mera gestión administrativa que para los acuerdos de cooperación, los cuales sí podrían, potencialmente, incidir de algún modo sobre ámbitos propios de competencia parlamentaria.
- e) A ello habría que añadir, además, el nada desdeñable dato de que, frecuentemente, los procedimientos previstos para desarrollar tales intervenciones de la cámara regional en la ley autonómica y el reglamento parlamentario correspondiente no se ajustan en absoluto al concreto tipo de participación estipulada por el Estatuto de Autonomía, creando, por ejemplo, procesos que permiten la introducción de enmiendas al texto del convenio cuando lo previsto estatutariamente es tan solo la ratificación del consentimiento ya prestado.²⁷

Pues bien, hasta la fecha las aportaciones doctrinales realizadas no han servido para resolver esta problemática de forma completa. Y ello, en nuestra opinión, principalmente, porque las soluciones propugnadas no han estado dirigidas a sus elementos nucleares. Se ha llegado a la opinión unánime de que nuestro sistema adolece de una notable inflación de intervenciones de estas cámaras en el *iter* conven-

27. Para una detallada referencia normativa de cada una de estas circunstancias en todas las Comunidades Autónomas, *vid.*, Ignacio González García, *Parlamento y Convenios de Cooperación*, Madrid, CEPC, 2011, pp. 149-200.

cional, pero, aun así, se argumenta también –no sin cierta razón– que una intensa e indiscriminada participación de las asambleas autonómicas, tanto cuantitativa como cualitativamente, aporta unas altas cotas de democratización de la actividad convencional al tiempo que refuerza, siquiera mínimamente, la posición de los legislativos frente a los gobiernos de las Comunidades Autónomas. No obstante, el coste que se paga por ello resulta altísimo en términos de eficacia en la cooperación interterritorial: los convenios han de ser instrumentos ágiles y dinámicos, de tramitación sencilla y rápida ejecución, cualidades esenciales que se ven cercenadas por el exceso de intervencionismo parlamentario. Es por esta razón que los esfuerzos doctrinales se han centrado en la búsqueda de un punto intermedio de equilibrio entre la imprescindible agilidad procesal y la deseable participación del órgano de representación ciudadana.²⁸

Nuestra postura al respecto es, pese a ello, notablemente distinta. Estimamos que ambas aspiraciones –democratización de las relaciones interterritoriales y agilización de los procedimientos– son perfectamente legítimas en cuanto tales, pero la persecución de una u otra, o del equilibrio de ambas, no debe ser el criterio a utilizar cuando de concretar cuáles son las reformas que nuestro ordenamiento jurídico precisa en esta materia se trata. Antes al contrario, entendemos que el objetivo de tales propuestas debe ser la búsqueda de la correcta incardinación de estas intervenciones parlamentarias dentro de la lógica estructural de nuestro sistema institucional y de reparto competencial. Dicho de otro modo, debemos reformular las diferentes participaciones posibles de los Parlamentos autonómicos teniendo en cuenta el contenido de lo pactado con la contraparte y el reparto de funciones y potestades que entre la asamblea y el ejecutivo de una Comunidad Autónoma establece nuestro ordenamiento jurídico, igual que si se tratara de un ejercicio no cooperativo de competencias propias de cada una de las partes firmantes.

Este punto de partida nos lleva a seguir el planteamiento que hace ya varios años realizó el profesor Albertí Rovira pero que no ha encontrado todavía, a nuestro juicio, un desarrollo suficiente. La propuesta de este autor queda perfectamente sintetizada en las siguientes líneas:²⁹

28. *Vid.*, por todos, Pablo Martín Huerta, *Los convenios interadministrativos*, Madrid, INAP, 2000, pp. 280 y ss.

29. Enoch Albertí Rovira, "Los convenios entre Comunidades Autónomas", *op. cit.*, p. 123. *Vid.*, también, en este mismo sentido, más recientemente, María Josefa Ridaura Martínez,

Una adecuada y suficiente intervención de los Parlamentos autonómicos debería establecerse, en la línea de la distinción alemana de los *Staatsverträge* y los *Verwaltungsabkommen*, solo en aquellos casos en los que el convenio o acuerdo afectara los poderes parlamentarios, bien por requerir su ejecución o cumplimiento medidas legislativas o bien, especialmente, por afectar a sus potestades presupuestarias. En los demás supuestos, los Gobiernos deberían disponer de capacidad suficiente para poder concluir los convenios, sin perjuicio, naturalmente, de las facultades de control sobre la actividad gubernamental que ostentan con carácter general las instituciones parlamentarias.

Este es, por tanto, el eje fundamental sobre el que entendemos más correcto hacer pivotar las reformas de la legislación vigente en esta materia. Ahora bien, para ello debemos avanzar algo más en una doble dirección. Debemos, desde luego, delimitar mejor cuándo y en qué condiciones se produce esa afectación de potestades parlamentarias, la cual va a resultar decisiva a la hora de definir la coherencia de la intervención del Parlamento autonómico sobre convenios interterritoriales. Y debemos, además, establecer con claridad qué norma o normas son las competentes para regular todos estos extremos.

Empezando por la última de las cuestiones planteadas, según el criterio aquí defendido, una correcta regulación de la intervención parlamentaria pasaría inexorablemente por una reforma de los Estatutos de Autonomía para que estos definieran claramente, al menos, qué tipo de participación de la cámara autonómica es precisa para cada tipo de convenio interterritorial, realizando así una perfecta delimitación del modo de intervenir del Parlamento y del objeto sobre el que tal participación se proyecta. Y ello, preferiblemente, bien dentro de un título específico del Estatuto relativo a las relaciones de cooperación de la Comunidad Autónoma –como manera de ejercicio de competencias propias–, bien dentro de la enumeración que hace la norma estatutaria de las funciones de la asamblea autonómica.³⁰ Consecuentemente, procedería también la reforma de los correspondientes reglamentos parlamentarios, que deberían articular los procedimientos pertinentes para cada tipo de intervención parlamentaria de conformidad con los criterios que hemos sostenido aquí acerca de

“Comunidad Valenciana”, en *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 19, Monográfico “Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía”, 2009, p. 47.

30. *Vid.*, por todos, las críticas de Pablo Santolaya Machetti sobre la ubicación sistemática de los preceptos relativos a los convenios interterritoriales dentro de la enumeración de las competencias sustantivas de la Comunidad Autónoma, en *Descentralización...* 1984, pp. 439 y 440.

lo que se debe entender por aprobación, autorización o ratificación, muy en particular en lo que hace a la posibilidad de introducir en sede parlamentaria modificaciones al texto pactado.

Pero, ¿cuál sería, en concreto, el contenido de tales reformas? Los Estatutos de Autonomía deberían establecer únicamente la aprobación de aquellos convenios que incidan, directa o indirectamente, sobre potestades propiamente parlamentarias, con independencia de que se tratara de convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios o acuerdos de cooperación, horizontales o verticales. Esto es, contestando a la otra de las cuestiones suscitadas, habría que acudir a las reglas generales de reparto de poderes entre los ejecutivos y los legislativos autonómicos para concretar en qué casos el Gobierno no puede comprometer –ni por vía convencional ni por cualquier otra– competencia alguna sin el plácet del órgano al que están atribuidas. Procedería, por tanto, la aprobación del Parlamento en los casos de convenios que pretendan armonizaciones legislativas intercomunitarias, o que condicionen indirectamente la actividad de la cámara porque, *v.g.*, necesiten alguna reforma legal para su ejecución o supongan la creación de nuevas obligaciones financieras para la Hacienda pública autonómica no previstas en la Ley de Presupuestos correspondiente. A este último respecto debemos destacar que tan solo estimamos pertinente la intervención de la asamblea territorial cuando la Ley de Presupuestos del año en cuestión y la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma no dejen margen suficiente al ejecutivo para cumplir con esas nuevas obligaciones financieras que –en mayor o menor medida– todo convenio implica. Habrá que agotar, pues, la capacidad de maniobra que la legislación autonómica deja al Gobierno en cada ejercicio presupuestario respecto de la modificación y suplemento de créditos y créditos extraordinarios, y tan solo en el caso de que resultara imprescindible el consentimiento parlamentario para asegurar el volumen de financiación suficiente –como sucedería, *v.g.*, en el supuesto de convenios que precisen una dotación de créditos plurianuales– procedería la correspondiente aprobación de la asamblea.

¿Y por qué hemos hablado de aprobación y no de cualquier otro tipo de intervención parlamentaria? Lo hemos hecho porque entendemos que, en tanto se estén afectando potestades del Parlamento, cualesquiera que fueran estas, el mismo debería tener la capacidad de incidir sobre el contenido del pacto y no solo limitarse a conceder su asentimiento *a priori* –autorización– o *a posteriori* –ratificación. Es por ello que el trámite de aprobación previsto en el reglamento de

la cámara debiera incluir, por supuesto, la posibilidad de introducir enmiendas al texto –tanto a la totalidad como al articulado–, pero también la necesaria ratificación de tal aprobación inicial si el texto sufriera otros cambios durante el resto de su *iter* de elaboración –ya sea tras la renegociación con la contraparte o en Cortes Generales–, y la creación de una comisión parlamentaria de seguimiento y supervisión de la ejecución del pacto con los suficientes medios de información periódica sobre la misma, a efectos de poder elevar al pleno de la cámara todas aquellas incidencias que puedan afectar a las potestades parlamentarias comprometidas y que éste pueda decidir si procede o no la iniciación de un nuevo trámite de aprobación.

Los actos parlamentarios en que culminaran estas intervenciones, singularmente el acto final de aprobación y el de la eventual ratificación posterior de la misma, revestirían forma de acuerdo del pleno y no de ley autonómica, puesto que, aun siendo viables en nuestro sistema ambas opciones, entendemos que añade claridad y seguridad jurídica la separación en dos actos diferentes de la aprobación del convenio y de la elaboración de una norma autonómica con rango de ley que recoja todo o parte del contenido del pacto, lo cual, dicho sea de paso, permite distinguir nítidamente entre las cláusulas *normativas* del convenio y las de mero carácter administrativo.

Queda por saber a quién debe corresponder tomar la decisión acerca de si un concreto convenio afecta o no a determinadas potestades parlamentarias. Resulta evidente, a nuestro juicio, que esta decisión, a adoptar caso por caso, correspondería al mismo órgano que tiene atribuida la función de aprobar tales convenios, es decir, al Parlamento autonómico correspondiente. Ello nos llevaría a completar el ámbito de intervenciones de estas cámaras en los siguientes términos: los Estatutos de Autonomía deberían prever la comunicación por parte del Ejecutivo de todos los convenios interterritoriales que pretenda celebrar, ya sean estos verticales u horizontales, convenios de colaboración o acuerdos de cooperación, con la principal finalidad de que las asambleas pudieran valorar si lo pactado incide o no en su ámbito competencial y poner en marcha, en su caso, el procedimiento correspondiente de aprobación.³¹ Pero, además, esta remisión habría

31. Muy tímidamente, Vicente Juan Calafell Ferrá ha abogado también por una reforma estatutaria en este mismo sentido: “[...] parece que habría que reservar la intervención de las Cámaras a los casos en que resulten afectadas sus facultades; en los demás supuestos, debería bastar la comunicación al Parlamento [...] y, *tal vez*, concederle un breve plazo para que pueda apreciar si le incumbe lo pactado y, por ende, decidir que el concierto precisa su expresa conformidad”, en “Reforma constitucional, reforma estatutaria y co-

de permitir al legislativo autonómico la recalificación de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios, comunicados como tales por el Gobierno, en acuerdos de cooperación, si esta procediera por razón de la materia, a efectos de su correcta remisión a las Cortes Generales. Lógicamente, siempre que se estime que se encuentran afectadas cualesquiera potestades parlamentarias, la cámara habrá de recalificar el convenio horizontal como acuerdo de cooperación, pero entendemos que también en caso contrario resulta pertinente que sea el Parlamento quien decida finalmente qué calificación da su Comunidad Autónoma al texto que se va a remitir a las Cortes Generales.

Por último, en los supuestos en que no procedieran ni la aprobación ni la recalificación, la comunicación de la celebración del resto de convenios interterritoriales a las cámaras autonómicas cumpliría, no obstante, la importante función de facilitar a las mismas el acceso a la información necesaria para poner en marcha, si lo estimara conveniente, los genéricos mecanismos parlamentarios de control sobre el ejecutivo en los ámbitos competenciales propios de este último, aunque no se vean afectadas por el pacto potestades del legislativo.

Sin llegar a recoger completamente estos criterios, las únicas reformas estatutarias que, de algún modo, se han acercado a los mismos han sido las de Cataluña y Extremadura:

El artículo 178 del nuevo Estatuto catalán, aunque mantiene la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación a otros efectos –v.g. en lo referente a la intervención de las Cortes Generales–,³² en su apartado tercero prescinde de tal distingo como criterio delimitador de la intervención prevista para su Parlamento autonómico. Prevé, pues, el citado precepto la “aprobación previa” no de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios ni de los acuerdos de cooperación sino de cualesquiera convenios o acuerdos con otras Comunidades Autónomas que “afecten a las facultades legislativas” de la cámara. Se prescinde, por tanto, de la distinción *ratione materiae* que establece el artículo 145.2

laboración entre Comunidades Autónomas”, en AA.VV., *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2005, p. 348. La cursiva es mía.

32. Artículo 178.4: “Los convenios de colaboración suscritos por la Generalidad con otras Comunidades Autónomas deben ser comunicados a las Cortes Generales y su vigencia empieza sesenta días después de esta comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan que deben calificarse como acuerdos de cooperación que requieran la autorización previa a la que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución”.

CE en orden a delimitar cuándo es necesaria la autorización de las Cortes Generales y cuándo no, la cual había sido asumida por todos los Estatutos de Autonomía sin excepción a la hora de prever diferentes regímenes jurídicos para un tipo y otro de convenios horizontales en su fase autonómica de elaboración, y se opta por introducir un novedoso criterio, mucho más ajustado a la lógica del sistema: reservar la intervención del Parlamento territorial exclusivamente para aquellos supuestos en que el convenio afecte directa o indirectamente a sus potestades legislativas. Hay que lamentar, no obstante, que este mismo régimen jurídico no se haya previsto también para el caso de los convenios de colaboración que firme la Comunidad Autónoma catalana con el Estado.

En términos muy similares, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, excluyendo también el supuesto de los convenios verticales, ha previsto la necesaria *autorización* de los acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas para el ejercicio conjunto “de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes a las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas” (art. 66.1), esto es, cuando lo pactado se sitúe en el ámbito propio de las potestades del órgano parlamentario; mientras que los convenios de colaboración de carácter administrativo serán comunicados al Parlamento autonómico para que este pueda examinar si existe o no “colisión con sus competencias estatutarias” a fin de, en tal caso, someterlo también al trámite de autorización (art. 65.3).

VI. La determinación normativa de la entrada en vigor de los convenios verticales. Una solución al conflicto entre la ley básica estatal y el Estatuto de Autonomía

El aún vigente artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, establece que los convenios de colaboración celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas obligarán a las partes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se disponga otra cosa. Y, a continuación, se establece la preceptiva comunicación de los mismos al Senado, lo que, en principio, se trataría de una mera remisión a efectos meramente informativos (casi un acto de deferencia con la que –dice nuestra Constitución– es la cámara de representación territorial), sin efecto alguno sobre la eficacia del convenio. Y así en términos muy similares se ha mantenido este extremo en la nueva Ley 40/2015, de

1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, cuyo artículo 50.2.e) sigue recogiendo la preceptiva comunicación al Senado de los convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero sin hacer depender de ella la eficacia de los mismos, en tanto que en su artículo 48.8 se establece claramente que estos convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes (firma) y hace depender su entrada en vigor de la correspondiente publicación en el BOE y en el Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación del Sector Público Estatal.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía, como regla general, no se han referido –tampoco los recientemente reformados– a la participación de las Cortes Generales en la celebración de este tipo de convenios, a diferencia de lo que hacen respecto de los convenios de gestión y prestación de servicios propios entre Comunidades Autónomas. En la medida en que el artículo 145.2 CE no alude, en modo alguno, a los convenios verticales, las normas estatutarias no han extendido a los mismos el alcance de sus previsiones en esta materia, con una significativa excepción: el Estatuto de Autonomía valenciano.

Este Estatuto, tal y como ya hacía antes de su reforma de 2006,³³ incluye a los convenios que firme su Comunidad Autónoma con el Estado en el precepto que regula la comunicación de los convenios de colaboración horizontales a las Cortes Generales:

Art. 59.1: La Generalidad, a través del Consejo, podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas. Tales acuerdos deberán ser aprobados por las Cortes Valencianas y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación.

De este modo, el precepto estatutario valenciano no solo establece la necesaria aprobación por parte de su Parlamento de convenios tanto horizontales como verticales, sino que prevé también respecto de los segundos la comunicación a las Cortes Generales propia de los

33. Salvo pequeños cambios en la redacción, que no afectan a lo que aquí interesa, el precepto original –artículo 42.1– ya se refería en los mismos términos a los convenios verticales: “La Generalidad valenciana podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas. 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”.

convenios horizontales, ex artículo 145.2 CE, y se suspende, por tanto, la entrada en vigor de los mismos durante un plazo de treinta días tras su recepción y publicación por las Cortes.

Las diferencias, pues, del régimen previsto por la Ley ordinaria estatal y el Estatuto de Autonomía son dos, a los efectos que aquí interesan: quién es el receptor de la comunicación –el Senado o las Cortes Generales– y la suspensión o no de la entrada en vigor del convenio tras su firma, condicionada a la intervención del Parlamento central.

La primera de las cuestiones no plantea problemas puesto que, aun aplicando la previsión estatutaria, la cámara receptora del convenio sería también el Senado, tal y como se deriva de la aplicación de los artículos 137 RS y 166 RCD. Lo verdaderamente relevante y conflictivo es la actividad a desarrollar por la cámara alta tras la recepción de la comunicación y la entrada en vigor del convenio. Sin lugar a dudas, que la comunicación a las Cortes Generales, ex artículo 145.2 CE, suponga una condición suspensiva de la eficacia de los convenios horizontales tiene su justificación en el hecho de que en ese lapso de tiempo las Cortes Generales deben determinar si se está, en efecto, ante un convenio de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios o si, por el contrario, se trata de un acuerdo de cooperación necesitado de su autorización. De ahí que los legisladores estatutarios hayan optado por suspender la entrada en vigor de los mismos hasta tanto las Cortes no ratifiquen la calificación del convenio dada por las partes, principalmente para evitar que un convenio de colaboración que no es tal y resulta recalificado como acuerdo de cooperación –que puede sufrir modificaciones con ocasión del subsiguiente proceso de autorización– pueda empezar a producir efectos antes de lo conveniente y cree situaciones de hecho que se puedan ver posteriormente afectadas. Una estipulación de este tipo carece, por tanto, de sentido alguno respecto de los convenios verticales, pues la dualidad convenios de colaboración-acuerdos de cooperación solo es predicable de los convenios horizontales, no previendo nuestra Constitución ningún tipo de control de las Cortes Generales de los convenios que firme el Estado con las Comunidades Autónomas que pueda justificar esta suspensión de su entrada en vigor.³⁴

34. *Vid.*, en el mismo sentido, Vicente Escuín Palop: "Dicha equiparación produce efectos positivos en cuanto fija un régimen jurídico claro a un instrumento básico de la acción de la Comunidad, pero presenta numerosísimos inconvenientes derivados de la excesiva formalización y rigidez del mismo, características que, si bien tienen fundamento para los pactos entre Comunidades Autónomas, en virtud de los límites establecidos en el artículo 145.1 de la Constitución, carece de base constitucional en los supuestos en que

Así las cosas, según nuestro criterio, la aplicación del precepto estatutario valenciano no tendría consecuencias diferentes a la aplicación de lo previsto en la ley ordinaria estatal por lo que hace, exclusivamente, a la intervención material de las Cortes Generales. Aun aplicando el artículo 59.1 del Estatuto valenciano, la actividad del Parlamento central respecto del convenio durante los treinta días siguientes a su remisión no podrá ser la prevista en los reglamentos de las cámaras para la recalificación de convenios de colaboración horizontales por la buena y sencilla razón de que ni la Constitución ni el Estatuto atribuyen a las Cortes tal potestad respecto de los convenios verticales. Por este motivo hablamos de que no hay aquí, en sentido estricto, un conflicto de fuentes directamente relacionado con la determinación de la intervención del Parlamento nacional. Lo habría, sin duda, en el supuesto de que el Estatuto valenciano, como hacen las normas estatutarias de otras muchas Comunidades Autónomas, se refiriera a la posibilidad o no de recalificación por las Cortes y, en su caso, a las condiciones en que esta puede realizarse, pero, en tal supuesto, el conflicto no sería con la ley estatal sino con la propia Constitución, por cuanto es el Texto Constitucional y no el Estatuto quien puede determinar cuáles sean las funciones propias del Parlamento central.

Lo que aquí encontramos, pues, es que ni la ley ordinaria estatal ni la norma estatutaria establecen una concreta –y diferente– actividad de las Cortes Generales respecto de la celebración de convenios verticales, una vez que estos han sido remitidos a aquellas, en virtud de un precepto u otro. No obstante ello, no cabe desconocer que ambas normas prevén un distinto momento de entrada en vigor de los convenios verticales, el cual, en el caso del Estatuto valenciano, se conecta a la comunicación realizada al Parlamento central, y cuya inaplicación no podemos fundamentar en el solo hecho, por relevante que este sea, de que la previsión estatutaria aludida carece de sentido y finalidad desde todo punto de vista y, en particular, desde la perspectiva de la intervención parlamentaria. Nos vemos, por ello, en la obligación de determinar qué norma es competente para regular la entrada en vigor de los convenios verticales, si la ley ordinaria estatal o el Estatuto de Autonomía, lo que nos lleva a entrar, siquiera de modo incidental, en uno de los más vivos debates doctrinales de la actualidad, singularmente a partir del inicio de los recientes procesos de reformas esta-

el Estado sea una de las partes”, en “Artículo 42”, en AA.VV., *Comentario al Estatuto de Autonomía de Valencia*, IEAL, Madrid, 1985, p. 437.

tutarias: la determinación de los contenidos posibles del Estatuto y la relación de esta norma con el resto del ordenamiento jurídico estatal.³⁵ No creemos que este sea el lugar donde debamos hacer consideraciones de carácter general sobre este extremo, las cuales excederían con mucho el objeto y fines de este trabajo, pero sí debemos establecer un criterio claro sobre la concreta cuestión que nos ocupa.

Ninguna duda cabe en el seno de la doctrina acerca de que corresponde al Estado, a través de ley ordinaria, ex artículo 149.1.18° CE, establecer las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, las cuales, en materia de cooperación interterritorial, incluirían, al menos, el marco jurídico en el que deben desenvolverse las relaciones interadministrativas,³⁶ así como “los instrumentos y técnicas que deban darles cauce”³⁷ y, por tanto, el régimen de los convenios verticales –y el de los horizontales en todo lo no cubierto por la reserva estatutaria del artículo 145.2 CE. Todo ello, claro está, sin perder de

35. *Vid.*, particularmente, las aportaciones de alcance general que a este respecto han realizado Enoch Albertí Rovira, “El Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución”, en AA.VV., *Veinticinco años de Estatuto de Autonomía de Cataluña: balance y perspectivas*, Barcelona, IEA, 2005, pp. 67-85; Juan José Solozábal Echavarría, “Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán”, en Gerardo Ruíz-Rico Ruíz (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso ACE*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 17-44; Cesar Aguado Renedo, “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”, en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pp. 283-304; Enrique Álvarez Conde, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 277-305. *Vid.*, también, el intenso debate entre los profesores Luis María Díez Picazo y Francisco Caamaño Domínguez, al hilo de la inclusión en los Estatutos de Autonomía de tablas de derechos y deberes de los ciudadanos, en “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en *REDC*, núm. 78, 2006, pp. 63-75, y “Sí, pueden”, en el número siguiente de la misma revista, pp. 33-46, respectivamente; así como la reciente respuesta del primero en “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *REDC*, núm. 81, 2007, pp. 63-70. Especialmente relevante por su singular conexión con la cuestión aquí tratada son los trabajos de Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, “¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, en *REDC*, núm. 72, 2004, pp. 135-162, y de Carles Viver i Pi-Sunyer, “En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico constitucional”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 1, 2005, p. 97-130.

36. Así lo ha afirmado claramente el Tribunal Constitucional en diversas sentencias. *Vid.*, por todas, STC 76/1983, de 5 de agosto, F.J. 18°: “[se encuentra] en el artículo 149.1.18° de la Constitución la habilitación al legislador, [...] la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones”.

37. Enoch Albertí Rovira, “Relaciones entre Administraciones Públicas”, en Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 45.

vista en ningún momento el carácter estrictamente voluntario que debe informar la celebración de los mismos y sin entender agotado su régimen jurídico en los preceptos de la norma en que estas bases se concretan, la LRJ-PAC.³⁸

Lo que hace, por tanto, nuestra Constitución es habilitar al legislador ordinario estatal para regular los elementos básicos del régimen jurídico de los instrumentos de cooperación interterritorial en general (art. 149.1.18º) y excepcionar de esa regla el régimen de los convenios de colaboración horizontales –no así el de los verticales– atribuyendo a los Estatutos de Autonomía la normación de los supuestos, requisitos y términos en que estos pueden suscribirse (art. 145.2), impidiendo de este modo al legislador estatal “fijar siquiera los criterios básicos a que se debe ajustar la actividad de las Comunidades Autónomas entre sí”.³⁹

Con este punto de partida, el interrogante a resolver sería: ¿es la entrada en vigor de los convenios verticales uno de esos elementos básicos del régimen jurídico de los mismos o, por el contrario, podrían los Estatutos regular este extremo? La más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, muy en particular la STC 247/2007, de 12 de diciembre, precisamente relativa a la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de Valencia, por un lado, se ha mostrado favorable a entender como contenidos posibles de la norma estatutaria no solo los ámbitos materiales expresamente reservados a ella por la Constitución, bien como contenidos mínimos necesarios, bien como contenidos potestativos, sino también todos aquellos aspectos relativos “a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes públicos estatales y autonómicas, de un lado, y con los ciudadanos por otro”,⁴⁰ y, por otro lado, este pronunciamiento del alto tribunal parece haber abierto tímidamente

38. Vid. las interesantes reflexiones que sobre una hipotética Ley General de Cooperación hace José Antonio Alonso de Antonio, en su trabajo “Consideraciones sobre una posible Ley General de Cooperación Autonómica”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 97, 2001-2002, pp. 115-138.

39. Vicente Juan Calafell Ferrá, *Los convenios...*, 2006, pp. 60 y 61.

40. Sobre este particular ha afirmado Germán Fernández Farreres: “Esta afirmación de que los Estatutos de Autonomía pueden incluir cuestiones relativas a las relaciones de los poderes e instituciones autónomos con los restantes poderes, de un lado, y con los ciudadanos, de otro, es, sin embargo, una conclusión que no deriva, desde luego, de los precedentes hasta el momento referidos. Es más, se trata de una conclusión que no se justifica en razonamiento alguno”, en *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Madrid, Thomson-Civitas, 2008, pp. 100 y 101.

la puerta a la posible incidencia del legislador estatutario en la determinación del alcance de la legislación básica estatal,⁴¹ todo lo cual daría argumentos para defender la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía pudieran modular el régimen de entrada en vigor de esos concretos instrumentos de cooperación en los que su Comunidad Autónoma es parte.

Sin embargo, hemos de tener en cuenta que, también según reiterada y consolidada jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional,⁴² es al legislador estatal a quien corresponde, cuando tiene título competencial para ello –como es el caso–, la determinación de cuál es el contenido que debe integrar las bases de la normación de cada concreta materia, siempre, claro está, sin que la fijación de estas bases lleguen “a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades”,⁴³ límite este que, a nuestro juicio, las estipulaciones de la LRJ-PAC relativas a la celebración de convenios verticales respetan de forma suficiente. Así, queda a la decisión de cada Comunidad Autónoma la determinación de todos aquellos aspectos del régimen jurídico de estos convenios que tienen que ver con su ámbito propio de autonomía, como lo es, por ejemplo, la previsión y regulación de la intervención del Parlamento territorial en la formación de la voluntad negocial de cada Comuni-

41. STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 7º: “[...] los Estatutos pueden libremente asumir competencias, completando así el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado, para lo que han de realizar una cierta operación interpretativa [...]”.

42. *Vid.*, v.g., SSTC 32/1981, de 28 de julio; 147/1991, de 4 de julio; 102/1995, de 26 de junio, o 14/2004, de 12 de febrero.

43. STC 32/1983, de 28 de abril. En este mismo sentido se ha expresado Juan José Solórzabal Echavarría, cuando afirma que “el ingrediente jurídico de las bases es un elemento obligado de las mismas y el único controlable por el Tribunal Constitucional, pero la idea de lo básico depende de la orientación política de quien realiza la intervención ordinariamente normativa por parte del Estado. El Tribunal sólo declara las vulneraciones de lo básico, pero admitiendo una configuración variable del mismo, determinable en sus términos efectivos según criterios de discrecionalidad política [...]. El alcance efectivo de la determinación del espacio regulable por la ley básica, suficiente para cubrir las exigencias de homogeneidad y articulación constitucionalmente deducibles, y no tan amplio que impida la asunción de decisiones relevantes en la normación del resto de la Comunidad Autónoma, depende así de la propia decisión política estatal, de acuerdo con sus propósitos intervencionistas y según su propia posición autonomista y es, en esta dimensión, infiscalizable”, en *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, pp. 75 y 76. Más recientemente también Germán Fernández Farreres se ha manifestado muy claramente en esta misma dirección: “Que el alcance de lo básico en cada momento dependa del propio titular de la competencia es lo que se ha querido por la Constitución, sin que por ello mismo los Estatutos puedan condicionar preventivamente y para su ámbito territorial el ejercicio de dicha competencia”, en *¿Hacia una nueva doctrina...?*, 2008, p. 86.

dad, en el concreto caso de la Comunidad Autónoma de Valencia, la aprobación del proyecto de convenio por las Cortes Valencianas que establece el mismo artículo 59.1 de su Estatuto.

Ocurre, además, que la principal razón esgrimida por el Tribunal Constitucional para defender la fijación de estas bases normativas por el legislador estatal es la necesidad de que sobre determinadas cuestiones exista “un tratamiento común y uniforme en todo el territorio del Estado que solo [este] puede garantizar”,⁴⁴ esto es, “una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material”.⁴⁵ Y, siendo ello así, según nuestro criterio, precisamente la determinación de la entrada en vigor de los convenios es uno de esos elementos esenciales necesitados de uniformidad y permanencia que deben formar parte del mínimo común normativo estatal. Ningún sentido tendría, dado el carácter marcadamente sinalagmático de estos instrumentos de cooperación, que un pacto entre el Estado y varias Comunidades Autónomas entrara en vigor en momentos diferentes para cada una de las partes, circunstancia en la que nos encontraríamos si entendiéramos aplicables las previsiones del Estatuto valenciano a la celebración de un convenio de esa Comunidad Autónoma con el Estado y cualquier otra autonomía. Lo preceptuado en el artículo 8.2 de la Ley 30/1992 y en el artículo 48.8 de la Ley 40/2015, a mi juicio, no solo es respetuoso con el ámbito de autonomía normativa de las Comunidades Autónomas –recordemos aquí que se establece la entrada en vigor de los convenios en el momento de su firma, “salvo que en ellos se establezca otra cosa”–, sino que, además, resulta plenamente congruente con la exigencia constitucional de eficacia en la actividad administrativa, también cuando esta es ejercida por cooperación de varias Administraciones.⁴⁶

Es por todo ello que, en contra de lo defendido por un sector doctrinal,⁴⁷ la previsión del artículo 59.1 del Estatuto valenciano

44. STC 242/1999, de 21 de diciembre.

45. STC 14/2004, de 12 de febrero.

46. *Vid.* Luciano Parejo Alfonso, “Las relaciones entre Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, en AA.VV., *Las relaciones de cooperación y colaboración*, Barcelona, IEA, 1993, pp. 28 y 29.

47. Así, María Jesús García Morales ha escrito: “[...] sólo puede afirmarse que el régimen de comunicación previsto por el Estatuto valenciano carece de justificación en los convenios que aquella Comunidad suscriba con el Estado. Esa regulación es una consecuencia de

constituiría legislación exorbitante, carente de fuerza activa y pasiva frente a la ley ordinaria estatal, esto es, sería inválida por razón de incompetencia.⁴⁸ No podemos olvidar, sin embargo, que, en virtud del principio rogatorio que rige en nuestro sistema, ni los tribunales ordinarios ni el propio Tribunal Constitucional pueden conocer de oficio de la nulidad de las normas. Por ello, en tanto el correspondiente precepto estatutario no es impugnado por sujeto competente y declarado nulo, los diferentes operadores jurídicos suelen seguir aplicándolo por virtud del principio de presunción de validez de las normas jurídicas, praxis esta que, en el caso que nos ocupa, poca luz aporta a nuestro análisis dado que la Comunidad Autónoma de Valencia no suele cumplir con la obligación de comunicar los convenios verticales que suscribe al Senado y/o a las Cortes Generales. Ambas circunstancias llevan a este precepto estatutario a residir en aquel lugar que, con extraordinario acierto, Aguado Renedo llamó *limbo normativo*.⁴⁹

la equiparación que hace aquel Estatuto entre los convenios verticales y los horizontales cuyo alcance no fue meditado en exceso. [...] Ese régimen no puede verse alterado –como resulta obvio– por las prescripciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, por tanto, aunque ésta disponga que la obligatoriedad de los convenios verticales empieza tras su firma, si las partes de un convenio son la Comunidad Valenciana y el Estado la eficacia del mismo no se iniciará mientras no transcurra el lapso de tiempo consignado en el artículo 42.1 [actual 59.1] del Estatuto de aquella Comunidad”, en “La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 14, 1992, pp. 82 y 83.

48. En esta misma línea, César Aguado Renedo argumenta lo siguiente: “[...] no es posible [...] mantener que la relación Estatuto de Autonomía-leyes estatales restantes sea (de superioridad) jerárquica, tampoco cabe explicar esa relación con la categoría o técnica de la reserva [...], no es posible que ningún objeto de regulación que la Constitución predestina al Estatuto sea cubierto por ninguna otra norma, ni a la viceversa... con independencia [de que] ésta pueda ser modificada o derogada *a posteriori* por la norma a la que con propiedad corresponda la regulación, porque resulta radicalmente contrario al principio que anima a un Estado descentralizado –el principio de autonomía– que en ningún momento pueda inmiscuirse un ente en el ámbito de otro en supuestos distintos a los determinados por la norma superior”, en *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, CEC, 1996, p. 527.

49. César Aguado Renedo: “Tales preceptos exorbitantes están destinados, con mucha más probabilidad que otros, a formar parte de ese ‘limbo normativo’ que existe en el ordenamiento, producto entre otras causas de la mala técnica legislativa, donde van a parar aquellas normas que han cesado de ser eficaces *de facto* sin haber sido anuladas o derogadas *de iure*”, *ibidem*, p. 528.

VII. La reforma de la colaboración en el contexto de una hipotética reforma constitucional

Durante la pasada legislatura no han sido pocas las voces que han venido proponiendo, desde el escenario de la política pero también desde el ámbito estrictamente doctrinal, una reforma de nuestra Constitución vigente que incluyera, entre otras modificaciones, una reconsideración del modelo de distribución territorial del poder.⁵⁰ Aunque hay quien ha propuesto abiertamente una recentralización del Estado autonómico,⁵¹ es mayoritaria la opción doctrinal por una federalización del modelo.⁵² Y, en esa línea, sugerir una configuración más federal de nuestro modo de organizar territorialmente el poder político, además de la revisión del reparto competencial, de la financiación autonómica, de la composición y funciones del Senado como cámara de representación territorial, etc., es un lugar común en la doctrina abogar por reforzar las bases constitucionales del principio de cooperación y de los principales instrumentos en que este se concreta.⁵³

Por lo que hace a la primera de tales cuestiones, la constitucionalización expresa del principio de cooperación no pasaría de ser un mero retoque estético del Texto Constitucional que nada añadiría a la situación actual, por cuanto ya desde muy tempranas fechas el Tribunal Constitucional dejó meridianamente claro que este principio, si bien –a diferencia de otros también referidos al modelo territorial– no encuentra mención expresa en ningún precepto constitucional, es “corolario ineludible” de la correcta articulación de los principios de unidad, autonomía y solidaridad a los que se refiere el artículo 2 CE, encontrándose así “implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial que se implanta en la Constitución”, razón por la cual no es necesario “justificar su existencia en preceptos concretos”.⁵⁴

50. Vid., por todos, Javier García Roca (ed.), *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Navarra, Thomson-Reuters Aranzadi, 2014, y Joan Oliver Araujo (dctor.), *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

51. Vid. Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuertes López, *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

52. Vid., por todos, Eliseo Aja Fernández, *Estado Autonómico y Reforma Federal*, Alianza Madrid, Editorial, 2014.

53. Vid., por todos, Juan José Solozábal Echavarría, *La Reforma Federal. España y sus siete espejos*, Madrid, 2014, Biblioteca Nueva, pp. 48-57.

54. Vid., por todas, STC 74/1983, de 30 de junio.

La segunda crítica que se suele hacer al tratamiento constitucional de la cooperación interterritorial es la presunta rigidez con la que el constituyente –desconfiado y receloso– configuró los mecanismos de control de la actividad colaborativa vía convenio entre Comunidades Autónomas en el artículo 145.2 CE. En ese entendido, una reforma en clave federal de nuestra Constitución debería eliminar tales controles, a fin de fomentar con ello –dice la doctrina mayoritaria– la cooperación interautonómica, que arroja unas cifras paupérrimas en nuestro sistema.⁵⁵ Mi posición es aquí muy distinta. Retomando la idea con la que iniciaba estas páginas, no es en modo alguno el artículo 145 CE la causa directa ni indirecta de que las Comunidades Autónomas apenas celebren convenios de cooperación entre sí. Es más, incluso me atrevería a afirmar que no hay en todo el título VIII de la Constitución un precepto de naturaleza tan marcadamente federal como este artículo 145. En él lo que encontramos es una reproducción casi literal de la sección 10ª del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América:⁵⁶ en primer lugar (art. 145.1 CE), se prohíbe la federación entre Comunidades Autónomas, esto es, se impide la creación de un tercer nivel de poder territorial –interpuesto entre el Estado y las Comunidades Autónomas– que altere los equilibrios competenciales constitucionalmente garantizados, como ocurre en la inmensa mayoría de los modelos federales,⁵⁷ y, a continuación (art. 145.2 CE), se prescribe la necesaria autorización de las Cortes Generales para la celebración de acuerdos de cooperación, a los solos efectos de garantizar así la no vulneración de aquella prohibición inicial por medio de éstos, así como también (art. 145.2 CE) la comunicación al Parlamento estatal de la celebración de convenios de mera gestión administrativa, que podrán ser recalificados y sometidos al trámite de autorización correspondiente en caso de que su verdadera naturaleza fuera la de un acuerdo de cooperación.⁵⁸ De este modo lo ha entendido también

55. *Vid.*, por todos, María Jesús García Morales, “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, en Arbós Marín, *Las relaciones intergubernamentales...*, 2009, pp. 95 y ss.

56. Artículo I, sección 10ª de la Constitución de EEUU: “Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos [...] Sin consentimiento del Congreso ningún Estado podrá [...] celebrar convenio o pacto alguno con otro Estado”.

57. *Vid.*, sobre el particular, Ignacio González García, “La prohibición constitucional de federación entre Comunidades Autónomas”, en *Cuadernos de Alzate*, núm. 40, 2009, pp. 91-103.

58. *Vid.* Ignacio González García, “La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 CE: una tesis personal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, 2011, pp. 103-134.

nuestro Tribunal Constitucional en la única sentencia en la que ha podido pronunciarse al respecto.⁵⁹

Añadido a ello, la práctica convencional habida hasta la fecha por las Comunidades Autónomas demuestra que esta previsión constitucional no ha significado freno alguno a la misma: las Cortes Generales nunca han desautorizado la celebración de un solo acuerdo de cooperación remitido por las Comunidades Autónomas o de un convenio de colaboración que haya tenido que ser recalificado como tal. Si además buceamos en el contenido concreto de los pactos interautonómicos que se firman habitualmente –nunca más de tres o cuatro por año–,⁶⁰ encontraremos que la inmensa mayoría de ellos versan sobre cooperación en materia sanitaria (particularmente sobre trasplante de órganos) y en extinción de incendios forestales, lo que deja en evidencia que las Comunidades Autónomas solo pactan entre sí cuando verdaderamente se ven necesitadas de hacerlo y que, cuando ello ocurre, la regulación constitucional del control de las Cortes Generales sobre los convenios interautonómicos no supone ningún obstáculo para la celebración de los mismos.

Así las cosas, entiendo que en el eventual contexto de una reforma constitucional en sentido federal no sería estrictamente necesaria la incorporación al Texto Constitucional de una referencia expresa al principio de colaboración y, además, el actual artículo 145 CE debería mantenerse como garantía reforzada del principio de indisponibilidad competencial. Por estos motivos, las reformas propuestas en el presente trabajo vienen referidas tan solo al plano de la legalidad y se limitan a procurar la mejora técnica de algunos de estos instrumentos de cooperación, siempre en la idea de que el buen fin de toda relación colaborativa dependerá casi exclusivamente de la voluntad política de las partes.

59. STC 44/1986, de 17 de abril: “El número 1 del artículo 145 de la Constitución [...] establece que en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas. Y en el número 2 del mismo precepto se incluyen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición”.

60. *Vid.*, Eliseo Aja Fernández, Javier García Roca y José Antonio Montilla Martos (dtores.), *Informe de Comunidades Autónomas*, Barcelona, IDP, edición anual.

Referencias bibliográficas

- AA.VV. *Veinticinco años de Estatuto de Autonomía de Cataluña: balance y perspectivas*. Barcelona: IEA, 2005.
- Aguado Renedo, C. "De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma". *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007.
- . *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: CEC, 1996.
- Aja Fernández, E. "Reflexiones sobre la Conferencia de Presidentes". *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 43-44, 2004.
- . *Estado Autónomo y Reforma Federal*. Madrid: Alianza Editorial, 2014.
- Aja Fernández, E.; García Roca, J.; Montilla Martos, J. A. (dirs.). *Informe de Comunidades Autónomas*. Barcelona: IDP, edición anual.
- Albertí Rovira, E. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: CEC, 1986.
- . "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985.
- . "Relaciones entre Administraciones Públicas", en J. Leguina Villa, M. S. Sánchez Morón (dirs.). *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Tecnos, 1993.
- Alonso de Antonio, J. A. "Consideraciones sobre una posible Ley General de Cooperación Autónoma". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 97, 2001-2002.
- Álvarez Conde, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*. Madrid: Iustel, 2007.
- Arbós Marín, X. (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autónomo. La posición de los actores*. Barcelona: IEA, 2009.
- Bocanegra Sierra, R.; Huergo Lora, A. *La Conferencia de Presidentes*. Madrid: Iustel, 2005.
- Calafell Ferrá, V. J. *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Madrid: CEPC, 2006.
- . "La participación de los Parlamentos autonómicos en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas". *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16, 2005.
- . "Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas", en AA.VV. *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2005.
- Caamaño Domínguez, F. "Sí, pueden". *REDC*, núm. 79, 2007.

- Cámara Villar, G. "La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado Autonómico: problemas y perspectivas", en J. M. Vidal Beltrán, M. A. García Herrera, (coords.). *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, vol. I. Madrid: Colex, INAP, 2005.
- Díez-Picazo, L. M. "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?". *REDC*, núm. 78, 2006.
- . "De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño". *REDC*, núm. 81, 2007.
- Escuín Palop, V. "Artículo 42", en AA.VV., *Comentario al Estatuto de Autonomía de Valencia*. Madrid: IEAL, 1985.
- Fernández Farreres, G. *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Madrid: Thomson-Civitas, 2008.
- García Morales, M. J., et al. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Madrid: CEPC, 2006.
- . "La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 14, 1992.
- García Roca, J. (ed.). *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*. Navarra: Thomson-Reuters Aranzadi, 2014.
- González García, I. "La devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014.
- . *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*. Madrid: CEPC, 2006.
- . *Parlamento y Convenios de Cooperación*. Madrid: CEPC, 2011.
- . "La prohibición constitucional de federación entre Comunidades Autónomas". *Cuadernos de Alzate*, núm. 40, 2009, pp. 91-103.
- . "La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 CE: una tesis personal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, 2011, pp. 103-134.
- López Nieto, L. (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006.
- Martín Huerta, P. *Los convenios interadministrativos*. Madrid: INAP, 2000.
- Oliver Araujo, J. (dir.). *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Parejo Alfonso, L. "Las relaciones entre Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", en AA.VV. *Las relaciones de cooperación y colaboración*. Barcelona: IEA, 1993.

- Quadra-Salcedo Janini, T. de la. "¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?". *REDC*, núm. 72, 2004.
- Reviriego Picón, F. "El Senado y la Conferencia de Presidentes". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006.
- Ridaura Martínez, M. J. "Comunidad Valenciana". *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 19, monográfico "Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía", 2009.
- Ruiz Robledo, A. "Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas", en A. Monreal, A. *El Estado de las Autonomías*. Madrid: Tecnos, 1991.
- Santolaya Machetti, P. *Descentralización y cooperación*. Madrid: IEAL, 1984.
- Solozábal Echavarría, J. J. "Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán", en G. Ruiz-Rico Ruiz (coord.). *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso ACE*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- . *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2006.
- . *La Reforma Federal. España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2014.
- Sosa Wagner, F., y Fuertes López, M. *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*. Madrid: Marcial Pons, 2011.
- Tajadura Tejada, J. *El principio de cooperación en el sistema autonómico*. Granada: Comares, 2000.
- Tomás y Valiente, F. *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1988.
- Viver Pi-Sunyer, C. "En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico constitucional". *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 1, 2005.

RESUMEN

El frecuente y correcto establecimiento de relaciones de colaboración intergubernamental entre los distintos sujetos de poder que integran un Estado complejo es una pieza esencial de su satisfactoria articulación. La norma jurídica traza la arquitectura donde se sostienen tales relaciones, pero la voluntad política de las partes es el factor determinante del buen fin de las mismas. Ello no significa, sin embargo, que los diversos poderes territoriales puedan escapar aquí de las exigencias que se derivan de los principios constitucionales que rigen la actividad (también la actividad cooperativa) de todos los poderes públicos. Así pues, el papel de la doctrina y del legislador debe limitarse a procurar la mejora técnica de aquellos concretos instrumentos de colaboración que precisan revisión para resultar verdaderamente eficaces, a la vez que conformes con tales exigencias constitucionales, en caso de que el Estado y las comunidades autónomas decidan utilizarlos. Se abordan, así, en este trabajo, diferentes propuestas de reforma referidas a la Conferencia de Presidentes, la participación de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios interterritoriales y al conflicto de fuentes relativo a la entrada en vigor de los convenios verticales.

Palabras clave: colaboración; cooperación; comunidades autónomas; relaciones; convenios; Conferencia de Presidentes; reformas.

RESUM

El freqüent i correcte establiment de relacions de col·laboració intergovernamental entre els diferents subjectes de poder que integren un estat complex és una peça essencial per a la seva satisfactòria articulació. La norma jurídica traça l'arquitectura on se sostenen aquestes relacions, però la voluntat política de les parts és el factor determinant perquè assoleixin el fi que busquen. Això no vol dir, però, que els diversos poders territorials puguin escapar aquí de les exigències que es deriven dels principis constitucionals que regeixen l'activitat (també l'activitat cooperativa) de tots els poders públics. Així, doncs, el paper de la doctrina i del legislador s'ha de limitar a procurar la millora tècnica dels instruments concrets de col·laboració que necessiten revisió perquè resultin veritablement eficaços –ahora que conformes amb aquestes exigències constitucionals– en cas que l'Estat i les comunitats autònomes decideixin recórrer-hi. S'aborden, així, en aquest treball, diferents propostes de reforma referides a la Conferència de Presidents, la participa-

ció dels parlaments autonòmics en la signatura de convenis interterritorials, i el conflicte de fonts relatiu a l'entrada en vigor dels convenis verticals.

Paraules clau: col·laboració; cooperació; comunitats autònomes; relacions; convenis; Conferència de Presidents; reformes.

ABSTRACT

Fluent and proper relations of intergovernmental cooperation between the different subjects that compound a complex state is an essential part for their successful articulation. The norm is the backbone of these relationships, but the political will of the parties is the determining factor in their success. This does not mean, however, that the various territorial authorities can escape from the requirements deriving from the constitutional principles. Thus, the role of doctrine should be limited to ensure the technical improvement of those specific collaboration tools they need so as to be truly effective, while complying at the same time with such constitutional requirements. In this paper I present different reform proposals for the Presidents Conference, the involvement of regional parliaments in holding inter-territorial agreements and the conflict concerning the involvement of vertical agreements.

Keywords: collaboration; cooperation; autonomous regions; relationships; agreements; Presidents Conference; reforms.