

LAS RELACIONES INTERAUTONOMICAS DE COLABORACION: MECANISMOS Y POSIBILIDADES DE ARTICULACION ORGANICA (*)

SUMARIO: Introducción.—I. Las relaciones entre Comunidades Autónomas: necesidades y condicionamientos.—II. Las relaciones de colaboración interautonómica: objetivos o fines genéricos.—III. El convenio interautonómico, pieza esencial de articulación de la colaboración o cooperación interautonómica: 1. Régimen constitucional y estatutario de los convenios entre Comunidades Autónomas. 2. El convenio como diseñador del marco jurídico de la cooperación.—IV. El desarrollo de las prácticas cooperativas interautonómicas: implicaciones orgánicas. Otras posibilidades: mecanismos de cooperación no formalizados.—Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

El tema objeto de este trabajo versa sobre la cooperación entre las Comunidades Autónomas y su vertiente institucional-orgánica. Antes de entrar a tratar más o menos pormenorizadamente cada punto concreto de los que integran aquel tema genérico, conviene señalar las que, a nuestro modo de ver, constituyen las características generales de la colaboración o cooperación interautonómica en nuestro sistema, y que de alguna forma van a condicionar la naturaleza de esta exposición:

— Escasa regulación de los mecanismos o técnicas cooperativas interautonómicas en nuestro ordenamiento. Esta es una característica común a algunos sistemas comparados, y no puede considerarse como un elemento negativo, pues esa ausencia normativa permite una mayor libertad y flexibilidad en la elección de las prácticas cooperativas y su articulación por parte de las CC. AA. actuantes, una mayor adaptabilidad a las necesidades de la coyuntura histórica, aunque, eso sí, a costa de un cierto grado de seguridad jurídica.

— La práctica real de colaboración o cooperación entre las CC. AA. ha sido muy reducida hasta el presente momento. Ello, principalmente, se debe a la juventud de nuestro sistema compuesto, pero también, como más adelante observaremos, a ciertos recelos de las CC. AA. que en

(*) El origen de este trabajo se halla en una ponencia presentada en el seno del Curso de Doctorado que, sobre el tema «Instituciones políticas y administrativas de las Comunidades Autónomas», se llevó a cabo en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona durante el curso académico 1987-88, bajo la dirección del profesor Tomás FONT I LLOVET.

esta primera etapa de funcionamiento prefieren desarrollar una política de afirmación de su autonomía y su autogobierno.

De ahí, pues, se deduce necesariamente el carácter eminentemente propositivo de la exposición sobre este tema. Se analizarán, sobre todo, las posibilidades que, en el marco de nuestro ordenamiento, se abren para la cooperación interautonómica en el futuro, así como sus formas de articulación o vertebración jurídica-organizativa. Para ello, nos basaremos esencialmente, como puntos de referencia, además de en las escasas normativa y experiencia práctica real de la cooperación interautonómica, en el Derecho comparado, y en la regulación y experiencia de las prácticas cooperativas desarrolladas en el nivel local, en la medida en que puedan servir algunos de sus mecanismos para articular las relaciones de colaboración entre CC. AA.

I. LAS RELACIONES ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS: NECESIDADES Y CONDICIONAMIENTOS

Desde su propia existencia las CC. AA. manifiestan una intrínseca necesidad de relacionarse mutuamente entre sí y con el Estado y los entes locales de su territorio. La complejidad de los asuntos que las CC. AA. deben resolver en el ámbito de sus competencias, que ofrecen en la mayoría de los casos una problemática común a aquellos poderes públicos, aboga, ya desde la perspectiva de una mayor eficacia en el cumplimiento de sus responsabilidades y, a salvo otros fines u objetivos que puedan alcanzarse, por el mantenimiento de relaciones con otras CC. AA. A este respecto, no parecen difíciles de imaginar supuestos concretos que en la experiencia práctica hagan surgir esta necesidad de relación entre las CC. AA. Pero apareciendo indiscutible esta necesidad de relaciones interautonómicas, se hace imprescindible, por ello mismo, el examen de sus condicionamientos constitucionales, es decir, de los principios generales de la norma suprema referidos a esta materia. Veamos cuáles son:

— Principio de igualdad entre CC. AA. Las CC. AA. mantienen una relación básica de igualdad entre sí, dada su idéntica naturaleza jurídico-constitucional y ostentar todas ellas la misma posición en el sistema institucional previsto en la Constitución (1). No obstante, la CE permite un distinto nivel competencial entre las diversas CC. AA., en función del grado de atribuciones asumido en cada Estatuto de Autonomía (2).

(1) En este sentido, E. AJA, J. TORROS, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, pág. 429.

(2) E incluso, para una etapa transitoria inicial de cinco años —art. 148.2—, la Constitución parece desear esta desigualdad competencial entre dos grandes categorías de CC.AA., como así ha sucedido en la práctica, aunque bien es verdad que el artículo 151.1 dejaba la puerta abierta a todas las CC.AA. para una máxima asunción competencial inicial, si bien debiendo cumplir una tramitación de iniciativa autonó-

Esta desigualdad en el cúmulo de poderes asumidos por las CC. AA. hasta el momento, ha incidido decisivamente sobre el desarrollo de las relaciones de colaboración entre ellas, en un sentido negativo, pues al gozar algunas CC. AA. de competencias que no ostentan otras, se impide el surgimiento de problemas o necesidades comunes, compartidos, cuya resolución exija o haga conveniente una acción conjunta, cooperativamente, por parte de aquéllas. Es decir, a *sensu* contrario, con una plena igualdad competencial entre todas las CC. AA. surgirían inevitablemente mayores necesidades de colaboración o cooperación interautonómica.

— Principio de separación en el ejercicio de las propias competencias, en el sentido de que «cada Comunidad Autónoma tiene atribuido estatutariamente un conjunto de poderes, que ejerce por sí misma con independencia de las demás y con discrecionalidad» (3). Ello en garantía de la propia autonomía y del ejercicio de su autogobierno por las CC. AA. Si bien, desde esta perspectiva, la separación entre las CC. AA. resulta imprescindible para su misma existencia, sin embargo, hay que señalar que en estos primeros años de funcionamiento de nuestro Estado compuesto, un excesivo celo por parte de aquéllas en afirmar su propio autogobierno les ha llevado a actuar sus poderes con olvido de las demás CC. AA., por lo que se ha constituido en un importante factor impeditivo de un mayor desarrollo de prácticas cooperativas interautonómicas.

— Como un aspecto concreto del principio de separación, se halla la separación o delimitación territorial entre las CC. AA. El territorio aparece como un elemento esencial del Ente autonómico, y, al mismo tiempo, se configura como un límite a la actuación de sus poderes. La mayoría de la doctrina, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entiende este límite territorial oponible a las CC. AA. como límite de eficacia de sus poderes, lo que significa que las decisiones y actos autonómicos deben producir efectos solamente dentro del territorio propio de cada Comunidad. Pero, incluso en esta vertiente, el límite territorial ha sido relativizado por el propio Tribunal Constitucional, en el sentido de que «esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a estos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos, y, en consecuencia, la privación a las CC. AA. de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (4). Así, el alto Tribunal viene

mica tan agravada que venía a operar realmente como una especie de cláusula disuasoria para forzar a la elección de la vía «lenta» a la autonomía.

(3) AJA y otros, *El sistema...*, cit., pág. 429.

(4) Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre, Fundamento Jurídico 1.

a reconocer la legitimidad de la posibilidad de que la actuación de sus atribuciones por parte de una Comunidad Autónoma pueda tener consecuencias fuera de sus límites territoriales.

Por tanto, este límite territorial se ve superado en la medida en que aparece para las CC. AA. la necesidad de relacionarse entre sí, dada la inevitable implicación o interrelación en el ejercicio de sus respectivas competencias, que, como hemos visto, puede llegar a provocar efectos en el territorio de otra Comunidad. De esta forma, con razón se ha dicho que el límite territorial «... debe operar no como una frontera, sino como una apertura a otro territorio que tiene, en muchos casos, problemas idénticos y con el que necesariamente deberá entrar en relación» (5). Así, pues, la limitación territorial no sólo constituye un límite negativo a la eficacia de los poderes autonómicos, sino que puede también configurarse como una fuente de interconexión de competencias, en el sentido de que «la superación del límite territorial determina la incapacidad del ente regional para resolver el asunto o atender en exclusiva la materia y apela a la conjunción de acciones complementarias» (6).

Resulta, entonces, indudable que todos aquellos asuntos de responsabilidad comunitaria cuyo adecuado tratamiento exceda del límite territorial, manifiestan inmediatamente una vocación de cooperación, es decir, de la necesidad de acciones comunes por parte de las CC. AA. afectadas para hacer frente a esa cuestión que sobrepasa en su problemática el territorio de una determinada Comunidad. Pero podría argumentarse también que en estos casos la superación del límite territorial autonómico implicaría automáticamente una habilitación de la intervención del Estado para tratar dicha materia. El territorio se configuraría así como un criterio de reparto de competencias: la aparición de un interés territorial supraautonómico sobre cualquier cuestión o sector desapoderaría a la Comunidad Autónoma para atribuir la acción pública correspondiente a la autoridad estatal. Sin embargo, no es ésta la solución consagrada en nuestro sistema constitucional. Hay que negar rotundamente la existencia en manos del Estado de un título competencial general por razón del territorio. El constituyente, al operar la distribución de competencias entre Estado y CC. AA., ya ha tenido en cuenta en algunas materias el interés territorial subyacente en las mismas, con la consiguiente consecuencia en cuanto a su asignación a la esfera de poder de uno u otros entes públicos (7). Es decir, el Estado sólo ostenta los títulos competenciales que expresamente le atribuye la Cons-

(5) M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Relaciones con otras Comunidades Autónomas», en la ob. col. *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, vol. III, pág. 1560.

(6) S. MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Agricultura*, «Revista de Agricultura y Sociedad», núm. 21, 1981, pág. 314; citado por RAZQUIN LIZARRAGA, *op. cit.*, pág. 1561, nota 25.

(7) Así, por ejemplo, en los artículos 148.1.5.º y 149.1.21.º (ferrocarriles y carreteras); 148.1.18.º (turismo); 149.1.22.º (aguas y energía eléctrica), y 148.1.4.º y 149.1.24.º (obras públicas).

titución, en algunos de cuyos preceptos emplea el criterio territorial para la asignación de competencias. Por otra parte, ni tan siquiera podría sostenerse desde una perspectiva de la praxis de la realidad, la imprescindible intervención estatal en virtud de un hipotético «interés supraautonómico» para los supuestos que excedieran del estricto límite territorial autonómico, pues aquí precisamente actuaría la colaboración horizontal intercomunitaria como alternativa a la acción del poder central (8).

Una última manifestación del límite territorial se refiere a la virtualidad del criterio limítrofe o de colindancia territorial como limitación a las prácticas cooperativas horizontales entre Entes intermedios. Es decir, se trataría de reducir la posibilidad de actuaciones cooperativas interregionales a los territorios limítrofes o colindantes. Este criterio limitador de las relaciones de colaboración ostentó inicialmente operatividad en el sistema regional italiano (9). No así en nuestro ordenamiento, donde constituye un elemento favorecedor de la cooperación interautonómica, flexibilizando los requisitos y trámites necesarios para la adopción y entrada en vigor de los convenios y acuerdos de cooperación entre las CC. AA. limítrofes (10).

— El principio de solidaridad entre las CC. AA. (art. 2.º CE) aboga también por el mantenimiento de relaciones de colaboración o cooperación entre ellas, en la medida en que su significado constitucional implica que las diversas instancias autonómicas no pueden ser ajenas a los asuntos e intereses de las demás (11).

— El propio principio de cooperación entre las CC. AA., presente en el artículo 145 de la CE, precepto regulador de los convenios y acuerdos intercomunitarios, pero que más allá de esa disposición constitucional es

(8) Puede decirse que en estos casos se abre paso a la dialéctica entre los llamados interés interautonómico e interés supraautonómico. El concurso del primero permitiría la resolución del asunto o el tratamiento de la materia en cuestión mediante una actuación cooperativa entre las CC.AA. afectadas, mientras que la entrada en juego del segundo habilitaría ya la intervención del Estado. Pero en la práctica la delimitación precisa de los supuestos materiales que quedan bajo el ámbito de uno u otro interés —si es que no son coincidentes— resulta casi imposible, pues, de hecho, aquella distinción es más teórica que real. En el fondo, las expresiones «interautonómico» y «supraautonómico» vienen a hacer referencia a un mismo fenómeno de superación del límite territorial o del estricto interés de una Comunidad Autónoma.

(9) Así, el artículo 1.2 de la Ley italiana núm. 382, de 22 de julio de 1975: «Las regiones pueden celebrar acuerdos, constituir órganos y realizar gestiones comunes, incluso en la forma de consorcios, para las actividades y servicios que afecten a sus territorios limítrofes.» Y en el mismo sentido, reiterando este tenor literal, el artículo 8 del DPR núm. 616, de 24 de julio de 1977.

(10) Por ejemplo, reduciendo el plazo que tienen las Cortes Generales para oponer reparos al convenio que les ha sido remitido por las CC.AA. colindantes. En este sentido se manifiestan los artículos 22.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 70.2 de la LORAFNA. También hacen especial mención a las relaciones cooperativas vía convenio con CC.AA. que les son limítrofes, aunque sin trascendencia en orden a la flexibilización de su tramitación en el seno de las Cortes Generales, los artículos 30 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 32.1 y 3 del Estatuto de Madrid, y Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Castilla-León.

(11) Sobre esta acepción constitucional de la solidaridad, cfr. AJA y otros, *El sistema...*, cit., pág. 85.

inherente a la misma naturaleza del tipo de Estado compuesto diseñado por nuestra norma suprema (12). Y es más, la colaboración o cooperación no es sólo una posibilidad para las CC. AA., sino un verdadero deber. De ahí que el Tribunal Constitucional haya manifestado al respecto que el deber de colaboración «que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (13).

De todos los principios constitucionales reseñados se deduce la vocación de nuestro sistema constitucional de Estado autonómico hacia el llamado federalismo o regionalismo cooperativo, de donde resultan incuestionable las enormes posibilidades abiertas a las CC. AA. para la cooperación mutua, dado el amplísimo marco que diseña en esta materia la norma fundamental. Las necesidades futuras que manifieste el funcionamiento del Estado irán concretando las técnicas o mecanismos específicos con que se actúen las relaciones de cooperación horizontal.

II. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN INTERAUTONÓMICA: OBJETIVOS O FINES GENÉRICOS

Presupuesta la necesidad de colaboración entre las CC. AA., e incluso, según hemos visto, formulada por la jurisprudencia constitucional como un verdadero deber u obligación inmersa en la propia naturaleza de nuestro Estado compuesto, y expuestos someramente sus condicionamientos desde la norma suprema, es momento ahora de repasar el elemento teleológico de la colaboración intercomunitaria, esto es, los objetivos o fines que de manera genérica persigue:

— Es evidente que la colaboración tiende a la cooperación en sentido estricto, para que las CC. A. puedan satisfacer los intereses comunes derivados de su propio ámbito de atribuciones, mediante un ejercicio conjunto o compartido de sus competencias.

— La coordinación —que en la Constitución aparece configurada como un principio de actuación de las Administraciones Públicas, art. 103.1— es una meta comúnmente perseguida por las relaciones de

(12) Una consideración implícita por parte del Tribunal Constitucional de que el principio de cooperación interautonómica trasciende el propio artículo 145.2 de la CE se deduce de su afirmación relativa a la capacidad de las CC.AA. para concluir convenios, que no se deriva de ese precepto constitucional, sino que es anterior a él: «No es, por tanto, el número 2 del artículo 145 un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de colaboración» (Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, Fundamento Jurídico 2).

(13) Sentencia 18/1982, de 4 de mayo («BOE» núm. 118, de 18 de mayo). Y tal deber de colaboración debe ser exigible tanto en las relaciones Estado/CC.AA. como en las de estas últimas entre sí.

colaboración. Y tanto lo es la coordinación horizontal —entre CC. AA.— como la coordinación vertical —Estado/CC. AA.—. De hecho, en la práctica tienden a articularse en un mismo momento, apareciendo las relaciones horizontales de colaboración como base de la colaboración vertical. Las ventajas que este doble y simultáneo mecanismo colaborativo ofrece en términos de racionalidad, simplicidad, transparencia y economía de medios son patentes (14). Se trata, también, de facilitar la participación estatal en asuntos de competencia autonómica en los cuales concorra un interés intercomunitario o supracomunitario, sin centralización. O sea, desde otra perspectiva, la colaboración horizontal aparece como alternativa a la sola intervención de la autoridad estatal.

Entre tales mecanismos o instrumentos de coordinación horizontal y vertical simultáneas, pueden citarse las Conferencias sectoriales de Ministros y Consejeros de CC. AA. previstas por el artículo 4.º de la Ley del Proceso Autonómico (15); los órganos consultivos con funciones de cooperación y coordinación participados por miembros representantes del Estado y de las CC. AA. previstos por numerosas leyes sectoriales (16); y la realización de planes conjuntos en cuya formulación participan de ordinario aquellos órganos de composición mixta (17).

— Las relaciones de colaboración horizontal pueden también hacerse presentes en el ámbito de las relaciones de conflicto, precisamente para coadyuvar a su resolución. Así, puede preverse la constitución de Comisiones mixtas con funciones arbitrales previas a la judicialización de los conflictos interautonómicos.

— En fin, en última instancia, las relaciones colaborativas interautonómicas perseguirán siempre una mayor eficacia en el cumplimiento de las propias responsabilidades, eficacia que debe presidir la actuación de todas las Administraciones Públicas, según establece el artículo 103.1 de la CE.

III. EL CONVENIO INTERAUTONÓMICO, PIEZA ESENCIAL DE ARTICULACIÓN DE LA COLABORACIÓN O COOPERACIÓN INTERAUTONÓMICA

1. Régimen constitucional y estatutario de los convenios entre Comunidades Autónomas

De la naturaleza de nuestro sistema autonómico se deduce la capacidad de las CC. AA. para concluir convenios entre sí. Supuesta esa

(14) En este sentido, AJA y otros, *El sistema...*, cit., pág. 432.

(15) Sobre estas Conferencias Sectoriales, véase Alberto PÉREZ CALVO, *Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las CC.AA.*, «Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica», núms. 235-236, 1987, págs. 480-481.

(16) Para una relación exhaustiva de tales órganos previstos legalmente, cfr. el boletín bibliográfico, elaborado conjuntamente por el Ministerio para las Administraciones Públicas y el INAP, sobre *La coordinación en los Estados de estructura descentralizada*, Madrid, 1988, págs. 10-14.

(17) A título de ejemplo, artículo 71 de la Ley General de Sanidad, que prevé que cuando los planes conjuntos impliquen a todas las CC.AA. deberán formularse en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

capacidad, el artículo 145.2 de la CE «... delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación» (18). Tanto ese precepto constitucional como las disposiciones estatutarias que lo desarrollan, resultan aplicables a los convenios o acuerdos, pero no a otras figuras que no respondan a tal calificación jurídica. Aquéllos se caracterizan por su contenido jurídicamente vinculante, generador de obligaciones para las partes contratantes, frente a las meras declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos, o la simple exposición de directrices o líneas de actuación, supuestos estos últimos que carecen de la naturaleza operativa propia de los convenios o acuerdos.

La Constitución y los Estatutos de Autonomía establecen una distinción entre dos clases de convenios en base a un criterio objetivo material (19); los llamados «convenios de colaboración», que tienen por objeto la gestión y prestación de servicios propios de las CC. AA., añadiendo algunos Estatutos como criterio correctivo delimitador el que se refieran a materias de competencia exclusiva autonómica (20); y los «acuerdos de cooperación», que se definen de forma residual, pudiendo tener por objeto la gestión y prestación de servicios no susceptibles de convenio de colaboración, o bien otro distinto a la gestión y prestación de servicios. La trascendencia de esta clasificación se halla en el diferente régimen jurídico a que se somete cada uno de esos dos tipos de convenios interautonómicos, sobre todo en los que respecta al grado de intervención y control por las Cortes Generales sobre ellos. Así, mientras que los convenios de colaboración sólo deben ser comunicados al Parlamento estatal, entrando en vigor tras el transcurso del plazo de treinta días desde dicha comunicación —por lo que ésta viene a configurarse como *condictio iuris* para que el convenio alcance eficacia (21)—, el régimen de los acuerdos de cooperación resulta más agravado, ya que requieren en todo caso la previa autorización de las Cortes para su celebración por las CC. AA. interesadas (22).

Pero el valor del criterio objetivo para la distinción entre las dos categorías de convenios intercomunitarios ha sido muy matizado por los Estatutos de Autonomía, al conferir a las Cortes Generales la facultad

(18) Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, Fundamento Jurídico 2. Véase la nota 12 a propósito del fragmento reproducido de esta sentencia.

(19) Sobre la interpretación doctrinal de esta distinción, véase, por todos, Angel MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Madrid, IEAL, 1982, págs. 93 y ss.

(20) Como los artículos 22.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 27.1 del Estatuto de Cataluña, 35.1 del Estatuto de Galicia, 21.1 del Estatuto de Asturias, 42.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 40.1 del Estatuto de Castilla-La Mancha, 38.1 del Estatuto de Canarias, 70.1 de la LORAFNA, 14.1 del Estatuto de Extremadura y 30.1 del Estatuto de Castilla-León.

(21) En este sentido, R. ENTRENA CUESTA, en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Cívitas, 1980, pág. 1566.

(22) Y, en este caso, la intervención autorizativa de las Cortes Generales se configura como requisito sustancial de validez del acuerdo intercomunitario. Por lo que la ausencia de tal trámite esencial determina la nulidad del acuerdo de cooperación.

para modificar la calificación de un convenio de colaboración remitido como tal, y tramitarlo como acuerdo de cooperación necesitado de previa autorización. No obstante, en cualquier caso debe quedar claro que la calificación del convenio por las Cortes no es absolutamente discrecional, sino que debe atenerse estrictamente, a partir del contenido del acuerdo, a los criterios suministrados por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, por lo que tal decisión resultará siempre y en todo caso fiscalizable por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, dado que en esta materia el bloque normativo constitucional ha delimitado con escasa precisión el parámetro de distinción entre los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación, la praxis real supone que las Cortes Generales disponen de un margen de decisión enormemente amplio a la hora de efectuar la calificación correspondiente del convenio recibido (23). E incluso el Tribunal Constitucional parece ir más allá, otorgando a las Cortes Generales una plena y absoluta discrecionalidad a la hora de decidir sobre la calificación de un convenio interautonómico entre las dos clases o categorías reseñadas, y su correspondiente sometimiento a uno u otro régimen de conocimiento, intervención y control por el Parlamento estatal (24).

En cuanto al procedimiento de tramitación de los convenios y acuerdos en el seno de cada Comunidad Autónoma, hay que reseñar como más significativo que algunos Estatutos de Autonomía (25) otorgan un excesivo protagonismo a los respectivos Parlamentos, al requerirse en todo caso la aprobación de los convenios por ese órgano, con lo que ello significa de rigidez y lentitud para la conclusión de este esencial instrumento cooperativo —sobre todo cuando se trata de sectores de competencia puramente administrativa—, lo que en muchas ocasiones disuadirá a los Ejecutivos autonómicos afectados de su celebración.

Y en el mismo sentido, en cuanto a la ejecución de los convenios y

(23) En este sentido, AJA y otros, *op. cit.*, págs. 436 y 439.

(24) Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, Fundamento Jurídico 4, c), donde, a propósito de la impugnación por el Gobierno de un convenio suscrito por la Generalidad de Cataluña y el Ente preautonómico de Murcia, señala que «resulta indiferente a efectos de la impugnación que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa autorización por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que se deben cumplir...».

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional, en lógica coherencia con su consideración acerca del carácter eminentemente discrecional de la decisión de las Cortes, no mantiene con firmeza —ni siquiera parece tener presente— la distinción entre ambas clases de convenio. Y llega a dar la sensación de que equipara todos ellos a la única categoría de los acuerdos de cooperación, ignorando la existencia constitucional de la figura de los convenios de colaboración, que, como sabemos, es la más favorecida respecto a la agilización de su tramitación en el seno de las Cortes Generales. En cualquier caso, en el supuesto planteado en el proceso constitucional resuelto por la sentencia referida, el Tribunal califica el convenio impugnado como acuerdo de cooperación, necesitado para su válida celebración de la previa autorización por las Cortes Generales.

(25) Así, Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 27.1), Estatuto de Cantabria (art. 30), Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 42.1), Estatuto de Canarias (artículo 38.1) y Estatuto de las Islas Baleares (art. 17).

acuerdos intercomunitarios, determinadas disposiciones estatutarias (26) atribuyen la facultad de su supervisión a las respectivas Asambleas legislativas.

2. *El convenio como diseñador del marco jurídico de la cooperación*

En la generalidad de los sistemas comparados de Estado compuesto, el convenio constituye la pieza fundamental sobre la que se vertebra la colaboración o cooperación horizontal de los Entes intermedios. Y ello porque el convenio constituye no sólo un instrumento o técnica que por sí mismo plasma jurídicamente la vocación de cooperación de los Entes territoriales, sino que, además, viene a cumplir en muchos casos una función de diseño o delimitación del marco jurídico de la cooperación. En efecto, en la práctica, la cooperación horizontal se articula en dos etapas, consistiendo la primera de ellas en la adopción de un convenio en el cual, a su vez, se fija el marco jurídico en el que se desenvolverá la segunda fase cooperativa. Así, el convenio puede contener desde una mera enumeración más o menos concreta y detallada de los objetivos y fines de cada sector de actuación pública a alcanzar posteriormente a través del desarrollo de prácticas cooperativas más articuladas (27), hasta la creación de instrumentos de auxilio, coordinación y cooperación entre CC. AA., pudiendo establecer el régimen jurídico de los mismos (28). De esta forma, el convenio da seguridad jurí-

(26) Estatutos de Autonomía de Asturias, Murcia y La Rioja.

(27) Véase, al respecto, el contenido del convenio suscrito entre la Generalidad de Cataluña y el Consejo Regional de Murcia (ente preautonómico) sobre participación y cooperación «en cuantas actuaciones afecten a las aspiraciones y necesidades comunes de ambas colectividades, de acuerdo con el principio de solidaridad proclamado en nuestra Constitución», anulado posteriormente por el Tribunal Constitucional en Sentencia 44/1986, de 17 de abril, resolutoria de la impugnación promovida por el Gobierno contra dicho convenio al amparo del artículo 161.2 de la CE. En el mismo se enuncian por los entes pactantes una serie de aspiraciones, fines y objetivos recíprocos, en diferentes sectores, como la política territorial y obras públicas, turismo, política financiera, estadística autonómica, industria, educación, cultura, organización administrativa y función pública, agricultura, trabajo y servicios sociales, y radio y televisión, para cuya consecución futura deberían establecerse nuevos mecanismos de cooperación, ya ulteriores convenios específicos, ya otros instrumentos colaborativos adecuados para cada materia. Vemos, pues, como en este caso el convenio se configura como una especie de «acuerdo marco», a partir del cual se desarrollará la cooperación intercomunitaria particularizada para cada sector de los enumerados.

En este sentido, podría sostenerse que este convenio no contiene verdaderas determinaciones jurídicas de carácter obligacional y, por tanto, no resulta jurídicamente vinculante, no gozando en última instancia de la naturaleza propia de los convenios. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, tras analizar su contenido globalmente, concluye que su texto contiene «compromisos de actuación en sentido determinado», auténticas obligaciones jurídicas, por lo que constituye un verdadero acuerdo de cooperación, cuya nulidad declara ante la falta de un requisito constitucional y estatutariamente exigido para su validez, la previa autorización de las Cortes Generales (Fundamento Jurídico 3 de la sentencia citada).

(28) En este punto hemos de tener en cuenta, en la medida en que el estableci-

dica a las instituciones o prácticas cooperativas interautonómicas que se desarrollan a partir de él.

IV. EL DESARROLLO DE LAS PRÁCTICAS COOPERATIVAS INTERAUTONÓMICAS: IMPLICACIONES ORGÁNICAS. OTRAS POSIBILIDADES: MECANISMOS DE COOPERACIÓN NO FORMALIZADOS

Vamos a afrontar en este último apartado el examen de las categorías básicas mediante las que se desarrollan las prácticas cooperativas horizontales, dejando al margen el convenio, cuyo papel fundamental en el desarrollo de las relaciones de cooperación interautonómicas acaba de ser esbozado. Para ello, tomaremos ahora como puntos esenciales de referencias la experiencia cooperativa horizontal en los modelos comparados de Estado compuesto, y la praxis de las relaciones de colaboración en el ámbito de las Administraciones locales españolas, en la medida esta última en que resulte posible extrapolar algunas de sus categorías para su aplicación al campo de la cooperación entre CC. AA. La práctica ausencia de normativa en este ámbito, así como la escasa experiencia práctica de las técnicas de colaboración interautonómicas durante estos primeros años de implantación y desarrollo de nuestro Estado compuesto, obligan de alguna forma a que este análisis se desenvuelva más bien como una exposición de carácter descriptivo-propositivo. Veamos, entonces, cuáles son estos instrumentos de articulación de la cooperación horizontal entre Entes territoriales intermedios en un Estado descentralizado:

— La llamada Administración mixta, que consiste en la creación —normalmente vía convenio— de órganos o entes comunes. Este acuerdo puede establecer para ellos un régimen jurídico especial (29), o bien remitirse al régimen legal general existente para este tipo de entes u órganos. Sus funciones suelen ser de consulta y deliberación, pero, en ocasiones, incluso pueden llegar a desempeñar verdaderas funciones ejecutivas, «convirtiéndose de hecho en un tercer nivel administrativo desde el que los miembros realizan en común ciertas actividades y prestan ciertos servicios de su competencia» (30). Las limitaciones a esta categoría cooperativa derivan, de una parte, del artículo 145.1 de la CE, precepto que prohíbe la federación entre CC. AA., y, de otra, del principio de irrenunciabilidad de las competencias, impositivo de la posibilidad de que las CC. AA. transfieran a aquellos organismos de coopera-

miento del régimen jurídico del instrumento cooperativo creado por el convenio conlleva la creación de normas jurídicas, la clásica polémica acerca de los llamados «convenios normativos». Al respecto, la mayoría de la doctrina ha concluido en la imposibilidad por un convenio de crear verdadero derecho objetivo. Véase, por todos, MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.*, págs. 83 y ss., y AJA y otros, *op. cit.*, págs. 436 y 437.

(29) Recuérdese lo dicho en la nota anterior sobre la cuestión referente a los llamados convenios normativos.

(30) AJA y otros, *op. cit.*, págs. 433 y 434.

ción la titularidad de las competencias, estándoles permitido únicamente hacerlo respecto a su gestión o ejecución, debiendo reservarse las CC. AA. la titularidad y el control del ejercicio de las competencias objeto de la acción cooperada. A este respecto, cabe imaginar la eventualidad de que el convenio creador del órgano o ente de cooperación intercomunitaria previera igualmente un órgano común —con representación de todas las CC. AA. pactantes— fiscalizador del ejercicio de las competencias por la Administración mixta.

— Un órgano de una Comunidad Autónoma realiza tareas de competencia común de otras CC. AA. Estas últimas ostentan cierto grado de participación representativa en el mismo, así como contribuyen a la financiación de su presupuesto. Muy similar a esta técnica cooperativa se halla la posibilidad de utilización por una Comunidad Autónoma de los servicios administrativos propios de otra, en la que igualmente deben articularse de alguna forma el derecho de participación y el deber de coadyuvar a su financiación.

— Mancomunidad de CC. AA. A partir del régimen propio de esta figura en las relaciones colaborativas locales, se trataría de la asociación entre varias CC. AA. con el fin de llevar a cabo conjuntamente el planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia. Estas Mancomunidades estarían dotadas de personalidad jurídica, se regularían por sus propios Estatutos, y su objeto sería especial, es decir, no podrían asumir la totalidad de las competencias atribuidas a las respectivas CC. AA., pues en caso contrario nos hallaríamos en el supuesto federativo, vetado por el texto constitucional (art. 145.1). Sobre la admisibilidad de esta figura cooperativa en nuestro ordenamiento autonómico, alguna doctrina la niega sobre la base de la prohibición de convenios que creen instituciones comunes a las que se transfieran la titularidad de competencias autonómicas, pues ello supone una modificación de los Estatutos de Autonomía ignorando su específico procedimiento de reforma (31).

— Consorcios, como resultado de un convenio intercomunitario creador de una nueva persona jurídica para la gestión de servicios, constituida e integrada por las diversas Administraciones autonómicas pactantes, siendo posible también la participación de otras Entidades públicas. Los Estatutos del consorcio regularán las peculiaridades de su régimen orgánico, funcional y financiero.

— Entes o sociedades instrumentales de gestión. La posibilidad de su creación por medio de un convenio interautonómico está expresamente reconocida por el Estatuto de Murcia, cuyo artículo 19.2 dispone que los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las CC. AA., «podrán crear entes o sociedades de gestión susceptibles de asociar a otras entidades públicas y privadas interesadas». Entre las formas jurídicas que podrán adoptar tales entes se hallan desde el organismo autónomo hasta la sociedad de derecho privado, pasando por la sociedad de derecho público.

(31) En este sentido, MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.*, págs. 99-101 y 105-107.

Junto a estos instrumentos de cooperación interautonómica, se hallan otros mecanismos de colaboración menos formalizados, que se producen de una manera «autónoma», casi espontánea, en el marco de las Administraciones Públicas interesadas (32). Frente a los anteriormente expuestos, estas técnicas suponen para las CC. AA. la ventaja de una mayor agilidad en su desarrollo, así como una mayor adaptabilidad de los objetivos cooperativos planteados a través de ellas a la coyuntura histórica del momento. Por contra adolecen, ante su menor grado de formalización, de falta de seguridad jurídica, y, por otra parte, de una mayor limitación en cuanto a la consecución de todas las metas cooperativas propuestas, pues es evidente el menor grado de vinculación para las CC. AA. mediante estos instrumentos de colaboración, con lo que la trascendencia de las decisiones que con ellos puedan alcanzarse será menor. En suma, se trata de prácticas cooperativas «preparatorias» de otras posteriores más formalizadas, con mayor vinculación para las CC. AA. participantes, y, consecuentemente, con mayor capacidad de decisión conjunta.

Entre tales mecanismos de colaboración no formalizados se encuentran las Conferencias de responsables políticos y administrativos, las reuniones y congresos de especialistas autonómicos del mismo sector, e incluso las asociaciones de funcionarios especializados en un determinado ramo de la Administración. Y respecto a los fines cooperativos perseguidos se hallan la uniformización de prácticas administrativas, el intercambio de información, el impulso de proyectos de colaboración, la realización de actuaciones conjuntas, la preparación de proyectos de convenios y de normas reglamentarias, la evitación de conflictos o de su formalización judicial, etc. Es evidente, pues, el amplio abanico de objetivos de colaboración conjunta que las CC. AA. pueden plantearse alcanzar a través de estas vías cooperativas.

Finalmente, entre otras fórmulas cooperativas horizontales no orgánicas puede citarse el reconocimiento de efectos generales a determinadas decisiones autonómicas, como es el caso de la licencia de caza en Italia.

CONCLUSIONES

1.^a En los primeros años de funcionamiento de nuestro Estado Autonómico, la praxis de las relaciones de cooperación interautonómica ha sido escasa. Ello ha sido debido, principalmente, a que las CC. AA. han desarrollado una política de afirmación de su autogobierno mediante una rígida separación en el ejercicio de las propias competencias

2.^a Las perspectivas futuras, en cambio, llaman de la separación a la cooperación intercomunitaria. Como presupuesto fáctico para el sur-

(32) En la práctica, la aplicación de estas fórmulas cooperativas puede surgir de la adopción previa de un convenio interautonómico que las prevea, aunque no es indispensable, y en muchos casos nacerán espontáneamente, de manera no formalizada, en el seno de las propias Administraciones Públicas autonómicas.

gimiento de una mayor necesidad de ejercicio conjunto —vía cooperación— de las competencias autonómicas, se exige la igualación competencial entre todas las CC. AA. En suma, nuestro sistema autonómico manifiesta una clara vocación a lo que se ha llamado federalismo o regionalismo cooperativo.

3.^a Hasta el presente momento, el sentido de la cooperación interautonómica ha supuesto la configuración de las relaciones horizontales como base de articulación de la colaboración vertical. Al respecto, son significativas las previsiones por leyes sectoriales estatales de órganos colegiados con representación de las diferentes Administraciones Públicas —estatal y autonómicas—. Podría hablarse incluso de una especie de «tutela» —en el sentido sobre todo de iniciativa— de la cooperación horizontal intercomunitaria desde el Estado.

4.^a El convenio o acuerdo aparece como la pieza básica y esencial a través de la que se articula jurídicamente la colaboración entre las Comunidades Autónomas.

5.^a Agilidad y flexibilidad *versus* seguridad jurídica de las prácticas cooperativas informales: la coyunturalidad de estos mecanismos cooperativos ofrece mayores limitaciones en cuanto al logro de todos los objetivos o fines interautonómicos planteados.

6.^a Es necesaria una mayor vinculación orgánica en las prácticas cooperativas intercomunitarias. Es decir, a través de los convenios las CC. AA. deberían dotarse de instrumentos organizativos intercomunitarios idóneos para hacer posible la coparticipación de las mismas en las decisiones a tomar para la gestión de los intereses comunes y para la reglamentación de sus respectivas obligaciones y responsabilidades. De esta forma, se conseguiría una mayor estabilidad en el tratamiento y resolución de los problemas comunes a las CC. AA., y se haría innecesaria la eventual intervención estatal para el tratamiento y resolución de esos problemas que superen el ámbito territorial estricto de una Comunidad Autónoma. Aparece, pues, la cooperación horizontal como alternativa a la intervención del poder estatal. No se ocultan, sin embargo, frente a esta vinculación orgánica los límites constitucionales —la prohibición de federación ex art. 145.1, y el principio de irrenunciabilidad de las propias competencias autonómicas, que impide la transferencia de su titularidad—, así como los celos por parte de las mismas CC. AA., que no estarán muy dispuestas a transferir el ejercicio de competencias a Entes respecto de los que compartirán —con otras CC. AA.— el control.

7.^a En fin, son grandes las posibilidades abiertas para la cooperación interautonómica dentro del marco constitucional y estatutario: las necesidades futuras irán concretando su manifestación.

Andrés E. NAVARRO MUNUERA
Departamento de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona.