

REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN

N.º 23

ENERO 2011

ISSN 1696-6759

DIRECTOR: D. IGNACIO SÁEZ HIDALGO,
DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN
SECRETARIA: D.ª JULIA GONZÁLEZ MACÍAS,
LETRADA MAYOR, SERVICIOS JURÍDICOS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN



JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

Consejo de Dirección:

JOSÉ MARÍA DE LA CUESTA SÁENZ

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos

ANTONIO JESÚS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid)

DANIEL IBÁÑEZ ESPESO

Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Palencia

Consejo Asesor:

ALFONSO CANDAU PÉREZ

Decano del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España

BEGOÑA GONZÁLEZ GARCÍA

Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos)

MANUEL DAVID MARTÍN-GRANIZO SANTAMARÍA

Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad de Castilla y León

ANDRÉS PALOMO DEL ARCO

Presidente de la Audiencia Provincial de Segovia

VIRTUDES DE LA PRIETA MIRALLES

Secretaría General del Consejo de Cuentas de Castilla y León

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

FERNANDO REY MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

RICARDO RIVERO ORTEGA

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca

ÁNGEL SANZ MORÁN

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valladolid

MARÍA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA

Magistrada de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

JOSÉ IGNACIO SOBRINI LACRUZ

Secretario General del Consejo Consultivo de Castilla y León

FERNANDO TORIBIOS FUENTES

Procurador de los Tribunales

TEODORA TORRES GARCÍA

Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid

MARÍA LUISA VIDUEIRA PÉREZ

Letrada de la Junta de Castilla y León

ÍNDICE GENERAL

DERECHO ADMINISTRATIVO

7

SANTIAGO A. BELLO PAREDES

Las Gerencias municipales en Castilla y León.

67

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

*Claves de la evolución del urbanismo comercial.
La implantación de grandes establecimientos
comerciales en Castilla y León.*

DERECHO CONSTITUCIONAL

105

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

*La cooperación horizontal:
un impulso tan necesario como esperado.*

DERECHO PENAL

145

ANTONIO M.^A JAVATO MARTÍN

El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales.

DERECHO PROCESAL

173

JUAN JOSÉ GONZÁLEZ LÓPEZ

*Obtención de la IMSI con fines de investigación penal.
Comentario a la STS 249/2008 (Sala de lo Penal),
de 20 de mayo.*

205 CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO

El valor probatorio del expediente administrativo.

DERECHO AUTONÓMICO

231 ALBERTO GÓMEZ BARAHONA

*El Derecho consuetudinario en el Derecho público
de Castilla y León.*

LA COOPERACIÓN HORIZONTAL: UN IMPULSO TAN NECESARIO COMO ESPERADO *

Francisco Javier MATIA PORTILLA
Profesor de Derecho Constitucional (UVA)

RESUMEN

El presente trabajo analiza el régimen jurídico de la cooperación interautonómica, centrándose en el estudio de las normas (constitucionales, estatutarias, ordinarias y parlamentarias) referidas a los convenios y acuerdos de cooperación. En dicho examen se toma en consideración los Estatutos de Autonomía reformados y la reciente y muy importante STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña. También se detiene, como no puede ser de otra forma, en el desarrollo práctico de la cuestión, que pone de manifiesto un manifiesto divorcio entre las normas y las prácticas políticas y, más específicamente, parlamentarias en la materia. El trabajo analiza las actuales vías de profundización de la concertación interautonómica en tiempos recientes, vinculadas a los encuentros celebrados entre distintas Comunidades Autónomas y a la impulsión de las eurorregiones, cerrándose el estudio con un balance final del estado actual de la cuestión con algunas propuestas que pueden presidir el desarrollo de la cooperación horizontal en el futuro.

* Agradezco el impulso que estas páginas tienen en la invitación, por parte del profesor SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, para participar en la Jornada sobre *El estado del Estado autonómico* celebrada en La Cristalera, en septiembre de 2010. Esta investigación se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación DER2008-00185/JURI, sobre *Pluralidad de Ciudadanías y participación democrática*, concedido por la Subdirección de Proyectos de Investigación del Ministerio de Ciencia e Investigación para el periodo 2009-2011.

ABSTRACT

This work analyzes the legal framework of cooperation between autonomous regions, focusing on the study of the (constitutional, statutory, ordinary and parliamentary) regulations that refer to cooperation agreements. The analysis takes into account the reformed Autonomic Statutes and the recent and most important STC 31/2010 concerning the Statute of Catalonia. The work also considers, and not to do so would be a serious fault, the practical development of the question that clearly shows a divergence between regulations and political practices and, more specifically, the parliamentarian practices concerning this matter. The work analyzes the methods recently used for achieving agreement between autonomous regions, which are linked to the meetings between the different Autonomous Communities and the impulse of the Euro-regions. The study closes with a final balance of the current state of the question with some proposals that may preside over the future development of horizontal co-operation.

SUMARIO

1. PRESENTACIÓN Y ESQUEMA DE TRABAJO.
2. EL MARCO JURÍDICO.
 - 2.1. La Constitución española: el art. 145.2 CE.
 - 2.2. La Ley 30/1992.
 - 2.3. Las normas estatutarias.
 - 2.3.1. Sobre la no regulación de los supuestos, requisitos y términos de los Convenios.
 - 2.3.2. Sobre la delimitación de los Convenios y acuerdos de cooperación: principios generales.
 - 2.3.3. Sobre la delimitación de los Convenios y acuerdos de cooperación: principios específicos.

La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado

3. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA.
 - 3.1. En el plano autonómico.
 - 3.2. En el plano estatal.
4. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: RAZONES PARA EL OPTIMISMO.
5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN.
 - 5.1. De normas que no se cumplen y de aciertos prácticos en la tramitación de convenios de cooperación.
 - 5.2. Más concertación y con más actores.
6. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

Abreviaturas de los Estatutos de Autonomía citados en el texto

EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía.

EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón.

EACan: Estatuto de Autonomía de Cantabria.

EACat: Estatuto de Autonomía de Cataluña.

EACFN: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Foral de Navarra.

EAC-LM: Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

EACM: Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

EACV: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

EACyL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

EAE: Estatuto de Autonomía de Extremadura.

EAG: Estatuto de Autonomía de Galicia.

EAIB: Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

EAIC: Estatuto de Autonomía de Canarias.

EALR: Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Francisco Javier Matia Portilla

EAPA: Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco.

EARM: Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

1. PRESENTACIÓN Y ESQUEMA DE TRABAJO

Es un lugar común afirmar que la cooperación interautonómica ha sido escasa y difusa en nuestro país. Este dato no deja de ser sorprendente, dado que la idea de cooperación se encuentra implícita en la propia esencia del modelo autonómico que nos hemos dado ⁽¹⁾, en la medida en que permite conjugar la unidad y la autonomía que lo caracterizan ⁽²⁾, respetando siempre el principio de lealtad institucional ⁽³⁾.

No ha ocurrido lo mismo en otros países de nuestro entorno ⁽⁴⁾. Por su propia historia constitucional, son tradicionales en Suiza las relaciones de cooperación horizontal entre los cantones, que mostraron una pronta influencia en la Constitución austriaca de 1920 ⁽⁵⁾. En el marco del derecho alemán, debemos recordar la importante reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 1969 y, en fechas más recientes, las novedades belgas habidas en los años 90 del pasado siglo ⁽⁶⁾.

¿Por qué no ha funcionado la cooperación horizontal de la misma forma en nuestro país? La doctrina es unánime al responder esta pregunta. De un lado, por razones puramente políticas, cercanas a tópicos freudianos, que explican que haya primado, especialmente durante los primeros años de andadura del Estado autonómico, como «*seguramente no podía ser de otro modo, la afir-*

1. SSTC 18/1982/14, de 4 de mayo y 194/2004/9, de 10 de noviembre.

2. STC 214/1989/20.e, de 21 de diciembre.

3. STC 247/2007/23, de 12 de diciembre.

4. ALBERTÍ [1994], p. 111, GARCÍA MORALES [1998], p. XXI; SÁNCHEZ NAVARRO [1999], p. 92; ALBERTÍ [2002], p. 150, GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 21, GARCÍA MORALES [2006], pp. 36 ss., o RODRÍGUEZ DE SANTIAGO [2009], p. 2183, entre otros. Se aprecia un mayor optimismo en GARCÍA MORALES [2010], p. 183.

5. Sobre esta cuestión GARCÍA MORALES [1998], p. XX, o ALBERTÍ [1994], p. 108.

6. GARCÍA MORALES [1998], pp. XX-XXI.

Francisco Javier Matia Portilla

mación de la propia identidad y de la singularidad de cada Comunidad, así como la reivindicación bilateral y particular frente al Estado, y no tanto la búsqueda de un modelo global de organización estatal, que conlleve la unión de las Comunidades para hacerlo valer ante las posiciones que, en un sentido distinto, pudiera sostener el poder central» ⁽⁷⁾. De ahí que, por ejemplo, se haya fomentado más la cooperación con territorios de otros Estados que con otras Comunidades Autónomas.

El segundo motivo que justificaría la escasa utilización de la cooperación interautonómica se suele vincular, desde el primer momento, con la excesiva rigidez jurídica del modelo español en que ésta se prevé ⁽⁸⁾, centrado en los convenios de cooperación ⁽⁹⁾, en la que se suele denunciar especialmente la complejidad que supone la intervención de las Cortes Generales, a la que se suma, en muchas ocasiones, la de la propia Asamblea legislativa territorial.

Para contrastar estas opiniones, y explicar las novedades habidas al hilo de las reformas estatutarias operadas en los últimos años, será preciso analizar, en primer lugar, el régimen jurídico de los convenios (en sentido amplio en este momento) interautonómicos. Tal empeño no es sencillo. Será preciso tomar en consideración, en primer lugar, el art. 145.2 CE, básico en esta materia. Será igualmente necesario analizar a continuación, en segundo lugar, las normas estatutarias en la materia ⁽¹⁰⁾, que han desarrollado de forma particular lo que estaba previsto, con carácter general, en el precepto constitucional citado. El examen normativo propuesto se cerrará con un sumario examen de las normas contenidas en los Reglamentos parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado en la materia.

Una vez examinado el marco normativo de la cooperación interautonómica deberemos tomar en consideración, también, el desarrollo que ha experimen-

7. ALBERTÍ [1994], p. 111. Ver, en el mismo sentido y por todos, GARCÍA MORALES [2006], p. 36, que se refiere expresamente a la falta de voluntad política, y [2009], p. 362.

8. ALBERTÍ [1994], p. 111; ALBERTÍ [2002], p. 159, GARCÍA MORALES [2009a], p. 82 y GONZÁLEZ GARCÍA [2006], pp. 112 y 119, entre otros muchos.

9. No examinaremos en estas páginas otras novedosas vías de cooperación, como puedan ser la participación en competencias u órganos estatales o la territorialización de las subvenciones, fenómenos estudiados, en los nuevos Estatutos, por GARCÍA MORALES [2009b], pp. 370 ss.

10. Es oportuno hacer notar que la cooperación horizontal ha sido un aspecto bastante secundario en el reciente proceso de reformas (GARCÍA MORALES [2009b], pp. 396 y 423).

La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado

tado en los últimos años. Es probable, entonces, que podamos rebatir alguno de los tópicos doctrinales en la materia que, aunque certeros cuando fueron escritos, merecen quizás hoy una reconsideración ⁽¹¹⁾.

2. EL MARCO JURÍDICO

2.1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: EL ART. 145.2 CE

La única previsión constitucional en la materia es la referida a los convenios y acuerdos de cooperación. El art. 145.2 CE dispone que

«Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales» ⁽¹²⁾.

Casi todos los autores e Instituciones que se han ocupado de este precepto han hecho ver que no estamos en presencia de una afortunada disposición normativa, por diversas razones.

La doctrina, y el propio Consejo de Estado, han criticado que el art. 145.2 CE no diferencie de forma nítida el régimen jurídico de los convenios y de los acuerdos de cooperación. También se ha denunciado, como ya hemos visto,

11. No espere el amable lector un tratamiento exhaustivo de todas las cuestiones jurídicas que los convenios entre Comunidades Autónomas pueden suscitar. Por poner algún ejemplo, nada diremos en este trabajo sobre la controvertida naturaleza, jurídica o no, de los convenios, sobre los convenios mixtos, sobre la eventual retirada de los acuerdos de cooperación pendientes de autorización por parte de las Cortes Generales y sobre el régimen de impugnación de los convenios. Estas y otras cuestiones sí que se abordan en el estudio más ambicioso y brillante publicado en esta materia en los últimos años (GONZÁLEZ GARCÍA [2006], pp. 91 ss. —también TAJADURA TEJADA [1996], pp. 137 ss.—, 88 ss., 129-130 y 136 ss., respectivamente). Puede consultarse también ARBÓS MARÍN, Xavier [2009].

12. Sobre la génesis del precepto constitucional puede consultarse GONZÁLEZ GARCÍA [2006], pp. 60 ss. y TAJADURA TEJADA [1996], pp. 115 ss.

Francisco Javier Matia Portilla

la excesiva rigidez del precepto, por imponer la actuación de las Cortes Generales ⁽¹³⁾.

No analizaremos ahora tales reproches, difiriendo su examen al momento en que abordemos ambas cuestiones, pero sí añadiremos otra crítica al artículo constitucional en examen, cual es remitir la determinación de los «*supuestos, requisitos y términos*» de los convenios a cada uno de los Estatutos aprobados en nuestro país ⁽¹⁴⁾, así como de hacer lo propio con «*el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales*». Asumimos, en este punto, las palabras de Enoch ALBERTÍ: «*Esta remisión, técnicamente incorrecta, a mi juicio, en la medida en que atribuye a normas particulares, como son los Estatutos de Autonomía, la determinación de los efectos que debe surtir un acto de control estatal, de carácter general, provoca una diversidad del régimen de la comunicación, que conlleva a su vez una distinta intervención de las Cortes en esta materia*» ⁽¹⁵⁾.

Se ha dicho, en conclusión, que el art. 145.2 CE parte de la desconfianza ⁽¹⁶⁾ y que no sirve para fomentar la cooperación interautonómica, sino, más bien, para frenarla. No es que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, el art. 145.2 delimite el contenido de la capacidad, propia, de las Comunidades Autónomas de establecer convenios entre sí ⁽¹⁷⁾, es que la asfixia.

13. En relación con la primera cuestión, el Consejo de Estado afirma que «*es difícil concebir supuestos en los que ese objeto [del acuerdo] no sea del mismo género que el que se indica como propio de los convenios*» ([2006], p. 199. Ver, en el plano doctrinal, SÁNCHEZ NAVARRO [1999], pp. 81 ss.). Entiende además el Consejo de Estado que la exigencia de la intervención de las Cortes Generales carece de sentido siempre que, como resulta indubitado, tales actuaciones afecten a competencias propias de las Comunidades Autónomas (idem; vid. STC 92/1986). Son muchos los autores que han anticipado esta última idea (especialmente ALBERTÍ [1994], p. 111) y que la suscriben (SÁNCHEZ NAVARRO [1999], p. 86), autor éste que recuerda la enmienda en la que, durante la elaboración de lo que sería el art. 145.2 CE, se trató de diferenciar el régimen de convenios temporales y permanentes a efectos de diferenciar el papel de las Cortes Generales en ellos (que pasaba de la simple información a su necesaria autorización).

14. GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 64.

15. [1994], p. 125. En el mismo sentido GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 117.

16. SÁNCHEZ NAVARRO [1999], p. 87.

17. En efecto, «*no es un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los Acuerdos y Convenios de cooperación*» (STC 44/1986/2, de 17 de abril). Esta Sentencia anula el Convenio suscrito entre Cataluña y Murcia sobre participación y cooperación en cuantas actuaciones afecten a las aspiraciones y

La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado

Antes de abordar el examen de los Estatutos de Autonomía, deberemos detenernos en las normas estatales que regulan, con carácter general, las vías de cooperación interadministrativas.

2.2. LA LEY 30/1992

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece también algunas disposiciones relevantes en la materia, debiendo recordar la importante reforma habida en esta materia a través de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El art. 4.1.d de la Ley 30/1992, que retoma lo señalado en el art. 103 CE (en particular, que la Administración Pública actúa de acuerdo con, entre otros principios, el referido al de coordinación), dispone que las Administraciones deberán *«prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias»*. No se trata únicamente del traspaso de información (art. 4.2), sino de un principio general que impone un deber que solamente podrá ceder cuando la Administración requerida no esté facultada para prestar la asistencia y/o cooperación requerida, o no disponga de los medios suficientes para ello o, en fin, perjudique gravemente los intereses cuya tutela tiene encomendada (art. 4.3). Dicho deber de colaboración y auxilio alcanza a la ejecución de actos administrativos que deban realizarse fuera del ámbito territorial propio de competencia (art. 4.4).

No cabe duda de que el deber de cooperación es una pieza esencial de cualquier Estado políticamente descentralizado. Parece razonable, por ello, que

necesidades de ambas colectividades, por haberse prescindido de la preceptiva intervención de las Cortes Generales (FJ 4). También han generado especial desconfianza el pretendido Convenio para la creación de un órgano común entre Navarra y el País Vasco (1996) y un deseado Protocolo entre Extremadura y Andalucía sobre la recepción de señal de la televisión andaluza en tierras extremeñas (2000). Estos datos se extraen de GARCÍA MORALES [2009a], p. 71. Sobre el último Protocolo citado, consúltese la nota 76.

Francisco Javier Matia Portilla

dicho deber se incluya en el texto constitucional, como ha propuesto el Consejo de Estado ⁽¹⁸⁾.

Resulta evidente, en todo caso, que la colaboración entre las Administraciones Públicas, estatal o autonómicas, puede concretarse a través de los instrumentos y procedimientos que, de manera común y voluntaria ⁽¹⁹⁾, se establezcan, tal y como dispone el art. 4.5 LRJAPyPAC. El dato es relevante por diversas razones que interesa subrayar en este trabajo.

De un lado, porque, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la reciente Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el nuevo Estatuto de Autonomía catalán, este principio permite interpretar correctamente el art. 176 EACat, sobre los efectos de la colaboración entre la Generalidad y el Estado u otras Comunidades Autónomas.

Se impugnan los apartados dos y tres de este artículo, en los que se afirma que la Generalidad no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su acuerdo, y que la Generalidad puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación.

El Tribunal Constitucional ha entendido que en tales disposiciones no se establece «*sistema de veto alguno, claramente inoperante en el marco de las relaciones de colaboración y, más concretamente, en los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria a los que se refiere el precepto*» (STC 31/2010/112, de 28 de junio).

Esta decisión nos parece acertada, ya que, como recuerda Enoch ALBERTÍ, la cooperación interautonómica debe «*sustentarse en una base convencional y*

18. [2006], p. 200.

19. Es oportuno recordar que, mientras que la idea de cooperación alude, en principio, a una colaboración voluntaria entre distintas Administraciones públicas, la coordinación viene exigida por el Derecho (SSTC 214/1989/20.f, de 21 de diciembre, y 194/2004/9, de 10 de noviembre). Por otra parte, y como resulta obvio, la cooperación puede ser vertical u horizontal y bilateral o multilateral. En relación a la delimitación de las nociones de colaboración, cooperación y coordinación puede consultarse, entre otros muchos, FERNÁNDEZ MONTALVO [2000], pp. 21 ss. y, especialmente, GONZÁLEZ GARCÍA [2006], pp. 24 ss.

La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado

voluntaria», ya que es preciso partir de la «*posición recíprocamente independiente y de estricta paridad que mantienen todas las Comunidades entre sí*»⁽²⁰⁾.

El segundo dato que se desprende del art. 4.5 LRJAPyPAC es que la cooperación interadministrativa puede canalizarse a través de un *numerus apertus* de formas. Esto supone, por ejemplo, que los mecanismos de cooperación vertical previstos en la misma Ley⁽²¹⁾ no agotan las posibilidades de las Administraciones implicadas a la hora de negociar. Y lo mismo debe ocurrir, lógicamente, en el plano de la cooperación interautonómica⁽²²⁾.

Esto supone que los acuerdos y convenios previstos en el art. 145.2 constituyen dos formas de cooperación interautonómica, pero que, obviamente, no son las únicas posibles. De ahí que la doctrina y la propia legislación, tanto estatal como autonómica, haya tratado de prever mecanismos adicionales de cooperación interautonómica.

Así, por ejemplo, es posible recurrir a fórmulas propias del Derecho privado (como ocurre, por ejemplo, con la FORTA, que es una asociación en la que intervienen los Organismos de Radio y Televisión Autonómicos), o limitarse a expresar declaraciones de intenciones o protocolos de colaboración, que encierren una menor carga concreción y/o compromiso⁽²³⁾. Esta posibilidad

20. [1994], p. 112. Ver, también, FERNÁNDEZ MONTALVO [2000], p. 55.

21. Ahora bien, si dicha cooperación pretende la adopción conjunta de toma de decisiones sobre competencias compartidas o que exijan articular o intensificar una actividad común de las Administraciones afectadas, sería preciso que se formalice (art. 4.5) a través de Conferencias Sectoriales (de carácter multilateral y concreto) y otros órganos de cooperación (art. 5), entre los que destacan las Comisiones bilaterales de cooperación (Entre el Estado y una Comunidad Autónoma, y de ámbito general). También pueden establecerse Convenios de colaboración interadministrativos (art. 6.1). Si para la ejecución de dicho convenio resulta preciso crear una organización común, ésta asumirá la forma jurídica de un consorcio o sociedad mercantil (art. 6.5). Las Conferencias Sectoriales pueden impulsar también Planes y programas conjuntos (art. 7), que sirvan para lograr objetivos comunes en materias en las que las administraciones concernidas ostenten competencias concurrentes (art. 7.1), correspondiéndoles, a aquéllas, su seguimiento y evaluación (art. 7.2). Es posible que un Plan o Programa pueda ser complementado por Convenios de colaboración bilaterales (art. 7.4).

22. STC 44/1986/3, de 17 de abril. Son las denominadas técnicas de colaboración sumergida, en gráfica expresión de J. TORNOS (Ridaura Martínez [2009], p. 41; GARCÍA MORALES [2009a], pp. 71-72 y 110), lo que explica que existen muchos convenios que no son comunicados al Senado (GARCÍA MORALES [2009b], p. 414).

23. Cfr. GARCÍA MORALES [2006], p. 45. Pueden diferenciarse así los convenios para vincularse jurídicamente en el ámbito puramente administrativo de la gestión y prestación de servicios propios, los acuerdos para actuaciones más concretas y, finalmente, los Protocolos de colaboración para meras declaraciones de propósitos sin intención de vincularse (ibídem, p. 47). Ver también GARCÍA MORALES [2009a], p. 70.

Francisco Javier Matia Portilla

ha sido expresamente acogida en normas estatales y autonómicas. El art. 6.4 de la Ley 30/1992 dispone que, «*cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales*». Por su parte, el art. 108.2 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, afirma que los Protocolos son los instrumentos «*que se limitan a establecer acuerdos generales de carácter programático o declarativo, sin eficacia obligatoria directa y cuyo cumplimiento no es susceptible de ser exigido jurídicamente*».

No resulta de extrañar, atendida la rigidez del sistema, que existan muchos contactos informales entre las Comunidades Autónomas, al margen de las normas y mecanismos examinados en este trabajo ⁽²⁴⁾.

2.3. LAS NORMAS ESTATUTARIAS

2.3.1. *Sobre la no regulación de los supuestos, requisitos y términos de los Convenios*

Antes de entrar en el examen de las normas autonómicas, puede plantearse un problema teórico. El art. 145.2 CE dispone que los Estatutos «podrán prever» los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios, así como «el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales».

¿Qué efectos tiene la mentada previsión constitucional? ¿Impone a los Estatutos alguna regulación en la materia? Y, si la respuesta es negativa, ¿puede abordarse dicha regulación por Ley autonómica?

24. Y es que el recurso a los Protocolos Generales contemplados en la legislación administrativa estatal sigue siendo escaso. María Jesús GARCÍA MORALES relata que solamente se han firmado poco más de un par, siendo ambos verticales ([2010], p. 181). Explica también que pueden servir como pórtico preliminar que permite una cooperación ulterior entre las partes.

La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado

Podría pensarse que tales problemas son puramente dogmáticos, alejados de la realidad, pero algunas normas contenidas en los Estatutos recientemente reformados justifican sobradamente este debate.

Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ⁽²⁵⁾ ha optado por no diferenciar por su contenido los convenios de los acuerdos de colaboración. En efecto, tras recogerse el deber de la Generalidad de ayudar a las restantes Comunidades Autónomas al ejercicio eficaz de sus competencias (art. 174), se establece que ésta puede suscribir, a tal fin, convenios o acuerdos de cooperación (art. 178.1) que pueden versar, entre otros contenidos, sobre «*la creación de órganos mixtos y el establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos*» (art. 178.2 EACat) ⁽²⁶⁾.

Esta decisión, ¿tiene consecuencias jurídicas? La reciente STC 31/2010 nada nos dice al respecto, dado que el precepto afectado no ha sido cuestionado ante el alto Tribunal. Podría defenderse, en un análisis lógico pero ayuno de realidad política, que la indiferenciación entre convenio y acuerdo (*rectius*, la falta de definición propia de convenio de cooperación) debería conducir a que todas las actuaciones de cooperación horizontal de la Comunidad Autónoma se entendieran canalizadas a través de acuerdos de cooperación, requiriendo así, por ello, de la oportuna autorización del Parlamento estatal. No sería des-

25. Ver también el art. 35 EAIB, en el que se prevé su eventual implicación en una institución dirigida a salvaguardar la unidad lingüística, formada por todas las comunidades que reconozcan la cooficialidad de la lengua catalana. Se opta, así, por indiferenciar ambas categorías jurídicas.

26. Tal deficiencia no ha sido subsanada en la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. «*Se entiende por convenio de colaboración*], en esta norma,] *todo acuerdo sujeto al derecho público, del que se derivan obligaciones jurídicas directas para las partes, con independencia de la denominación del instrumento que lo contenga*» (art. 108.1). Tanto el Convenio como el Protocolo tienen carácter voluntario (art. 109.1), y se formalizan por escrito (art. 110.1), debiendo indicarse las partes (administraciones y los órganos, y la capacidad jurídica con la que actúa), la competencia en virtud de la cual actúa cada parte, la referencia expresa a la aprobación del acuerdo (parlamentario o gubernativo) que autoriza el convenio cuando sea preceptivo, el objeto y las actuaciones y la financiación, si el objeto del convenio lo requiere, los compromisos que asumen las partes, el plazo de vigencia (y, en su caso, de prórroga), las causas y formas de extinción distintas de la expiración del plazo de vigencia, el establecimiento de las responsabilidades para la gestión (incluida, si procede, una organización específica a tal efecto) y para el seguimiento y control de las actuaciones, las medidas que pueden adoptarse en caso de incumplimiento de los compromisos establecidos por el Convenio, y los órganos y procedimientos a los que se someten las diferencias que puedan surgir sobre la interpretación y el cumplimiento del convenio, sin perjuicio de la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 110.2). Lógicamente, menores contenidos deberán insertarse en los protocolos.

Francisco Javier Matia Portilla

cabellado suponer, sin embargo, que la pretensión del estatuyente catalán es justamente la contraria: canalizar todas sus actuaciones interautonómicas de cooperación a través de convenios, para aligerar así el control que pudieran ejercer las Cortes Generales sobre los mismos.

También puede ser interesante indicar, en segundo lugar, que, de acuerdo con lo previsto en el también reformado Estatuto de Andalucía, es su Parlamento quién determina en qué supuestos y con qué condiciones y requisitos puede su Comunidad Autónoma celebrar convenios con otras comunidades Autónomas ⁽²⁷⁾. Puede haberse producido, por esta vía, un incumplimiento de lo previsto en el art. 145.2 CE, que habilita al Estatuto (y no a una decisión o norma del Parlamento autonómico) para regular «*los supuestos, requisitos y términos*» en que las Comunidades pueden celebrar convenios de colaboración, estableciendo así una reserva estatutaria ⁽²⁸⁾. Si bien es cierto que la norma constitucional establece que el Estatuto «*podrá*» regular este contenido, debe entenderse que el sentido de esta afirmación es que, de no hacerlo, se entenderá que estamos en presencia de acuerdos de colaboración, que precisan de la autorización de las Cortes Generales. Este entendimiento de la cuestión, irreprochable en el plano dogmático, se aleja, sin embargo, de cómo opera el modelo en la práctica.

2.3.2. *Sobre la delimitación de los Convenios y acuerdos de cooperación: principios generales*

Por lo general, los distintos Estatutos de Autonomía identifican los Convenios de cooperación con la «*gestión y prestación de servicios propios*» ⁽²⁹⁾, copiando acríticamente lo previsto en la Constitución. Estos servicios se conectan casi siempre con las competencias autonómicas, ya sea sin añadir más adjetivos ⁽³⁰⁾ o vinculándolos con las competencias exclusivas ⁽³¹⁾.

27. Art. 226.1 EAAAn. Ver, en sentido cercano, el art. 91.3 EAAR, en el que se anuncia una Ley de las Cortes de Aragón sobre el régimen jurídico de los convenios y acuerdos de cooperación.

28. Existe en este punto plena coincidencia con SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, expresada en GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 14.

29. Arts. 226.1 EAAAn y 19.2 EARM.

30. Arts. 226.1 EAAAn y 19.2 EARM —implícitamente—, 31 EACan, 14.1 EALR, 91.1 EAA, 118.1 EAIB, 31.1 EACM y 60.2 EACyL y 70.2 EACFN —respecto de convenios celebrados con Comunidades Autónomas limítrofes—.

31. Arts. 22.1 EAPV, 35.2 EAG, 21.1 EAPA, 59.1 EACV, 40.1 EAC-LM, 39.1 EAIC, 70.1 EAFN y 13.1 EAE.

¿Esta distinción es importante? Entiende que sí SÁNCHEZ NAVARRO, siguiendo la opinión del profesor SANTOLAYA, en contra de lo sostenido por MENÉNDEZ REIXACH, al señalar que toda forma de cooperación que verse sobre competencias no exclusivas de la Comunidad Autónoma requerirá adoptar la forma de acuerdo, exigiéndose, entonces, la autorización de las Cortes Generales ⁽³²⁾.

Pues bien, aunque la lógica asiste a estos autores, olvidan que el control parlamentario al que se someten los convenios y acuerdos interautonómicos presenta, como haremos notar, un especial realce político, por lo que resulta ingenuo pensar que se someterán, fácilmente, a criterios eminentemente técnicos.

Puede ser conveniente aprovechar este momento de nuestra exposición para recordar los ensayos doctrinales que han pretendido diferenciar los convenios y los acuerdos como técnicas autónomas de cooperación interautonómica ⁽³³⁾.

SANTOLAYA estima que mientras que los Convenios operan siempre sobre competencias propias de las Comunidades Autónomas (*servicios propios*, reza el art. 145.2 CE ⁽³⁴⁾), los Acuerdos pueden versar igualmente sobre competencias cedidas por el Estado a través de las leyes previstas en el art. 150.2 CE ⁽³⁵⁾. ALBERTÍ cuestiona esta aproximación, que fue expresamente rechazada en los debates parlamentarios que alumbraron el precepto constitucional en vigor ⁽³⁶⁾.

MENÉNDEZ REIXACH entiende que lo que caracteriza a los convenios es su carácter administrativo, por referirse siempre a la gestión y prestación de servicios. Discrepa de este razonamiento ALBERTÍ, también sustentado por MONREAL Y RAZQUÍN, dado que en ningún caso se podría ir más allá por la vía convencional sin menoscabar la titularidad de las competencias del respectivo Parlamento autonómico ⁽³⁷⁾.

32. [1999], p. 97.

33. Un examen mucho más amplio de esta cuestión puede encontrarse en GONZÁLEZ GARCÍA [2006], pp. 77 ss.

34. Sin embargo, GONZÁLEZ GARCÍA [2006], pp. 83 ss. y TAJADURA TEJADA [1996], p. 127, entienden que pueden distinguirse las nociones de competencia exclusiva y servicios propios.

35. ALBERTÍ [1994], p. 119, que asimila en este mismo sentir a RIVERO YSERN, CANO BUESO y al Servicio Jurídico de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

36. ALBERTÍ [1994], pp. 119-120.

37. ALBERTÍ [1994], pp. 120-121.

Francisco Javier Matia Portilla

El Tribunal Constitucional, en la difundida STC 44/19863/3, de 17 de abril, parece aludir a un doble criterio para determinar si está, o no, en presencia de un Convenio, referido a la vinculatoriedad y precisión de sus disposiciones. ALBERTÍ subraya la primera de estas características ⁽³⁸⁾, entendiendo que una Comunidad Autónoma también puede vincularse a través de disposiciones genéricas, y recordando que resulta imprescindible que los compromisos sean susceptibles de trato contractual y que se respete el procedimiento de celebración ⁽³⁹⁾.

Se evidencia que, como dijera el Consejo de Estado en su Informe sobre las modificaciones constitucionales, es difícil «*concebir supuestos en los que ese objeto [del acuerdo] no sea del mismo género que el que se indica como propio de los convenios*» ⁽⁴⁰⁾. Resulta pues que el concepto de convenio de cooperación, en sentido estricto, sigue sin estar claro tras la lectura de los Estatutos de Autonomía ⁽⁴¹⁾. Se van difuminando así las diferencias entre los convenios y los acuerdos de colaboración. Y tal dato es especialmente visible en el reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, como ya hemos indicado, ha optado por no diferenciar materialmente los convenios de los acuerdos de colaboración, indicando, además, expresamente, que a través de ambas actuaciones pueden lograrse idénticos objetivos (*cf.* art. 178.2). Esta indefinición puede contribuir a que el control parlamentario estatal se relaje aún más en el futuro.

2.3.3. *Sobre la delimitación de los Convenios y acuerdos de cooperación: principios específicos*

Desde una perspectiva general, diversos Estatutos de Autonomía disponen expresamente que la respectiva Comunidad Autónoma cooperará en asuntos que presenten un interés común ⁽⁴²⁾ o que contribuirá a la fijación de políticas comunes ⁽⁴³⁾ a través de la cooperación interautonómica.

38. ALBERTÍ [1994], pp. 117-118.

39. ALBERTÍ [1994], p. 118.

40. [2006], p. 199. Ya citado en la nota 11 del presente estudio.

41. Vid., en el plano doctrinal, TAJADURA TEJADA [1996], p. 125.

42. Arts. 174 EACat, 91.1 *in fine* EAAr y 60.1 EACyL.

43. Arts. 174 EACat y 91 EAAr.

Existen, además, diversas disposiciones estatutarias directamente relacionadas con especiales materias de concertación autonómica, ya sean determinadas por razones geográficas, culturales, lingüísticas o estratégicas.

Varios Estatutos aluden a los Convenios suscritos con Comunidades limítrofes ⁽⁴⁴⁾, pero estos adquieren un régimen jurídico particular y diferenciado en el Estatuto navarro ya que éstos se conciben como Convenios, por lo que son, simplemente, comunicados a las Cortes Generales ⁽⁴⁵⁾. Es oportuno recordar que el art. 59.4 EACV prevé una especial colaboración con las Comunidades Autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea.

En relación con los ámbitos materiales preferentes de concertación autonómica, destacan, como es lógico, los relacionados con un patrimonio lingüístico común ⁽⁴⁶⁾ y con la existencia de vínculos históricos y culturales ⁽⁴⁷⁾ o históricos y geográficos ⁽⁴⁸⁾. Tales conexiones se realizan, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con aquellos territorios (Comunidades Autónomas o Estados) en los que se hayan asentado ciudadanos de la Comunidad Autónoma ⁽⁴⁹⁾. En otras ocasiones se llega a determinar qué otros territorios serán prioritarios en la concertación interautonómica ⁽⁵⁰⁾.

Otros ámbitos materiales citados en los diferentes Estatutos de Autonomía son los referidos a la Estadística ⁽⁵¹⁾, al Archivo de la Corona de Aragón ⁽⁵²⁾ y al Archivo Real de Barcelona ⁽⁵³⁾.

44. Arts. 60.1 EACyL y 31.1 EACM.

45. Art. 70.2 EACFN.

46. Arts. 6.4 EACat, 91.1 ECAAr y 119 EAIB.

47. Arts. 60.1 EACyL, 227 EAAr, 119 EAIB.

48. Art. 91.1 EAAR.

49. Art 9.2 EACyL.

50. Mientras que Andalucía muestra su interés por Ceuta y Melilla, Madrid hace lo propio con las Comunidades castellanas (arts. 228 EAAr y 31.3 EACM).

51. Arts. 10.29.^a EAPA y 70.1.29.^a EACyL.

52. Disposiciones Adicionales Decimotercera EACat, Tercera EACV y Primera EAIB.

53. Disposición Adicional Decimotercera EACat.

Francisco Javier Matia Portilla

Algunos Estatutos prevén la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda actuar fuera de su territorio. Paradigmático es el caso catalán ⁽⁵⁴⁾. Lo relevante en este estudio es que el Estatuto prevé, en lógica consonancia con lo anterior, que la Comunidad podrá concertar su actuación con otras Comunidades Autónomas para el tratamiento de los asuntos de interés común que tengan un alcance supraterritorial ⁽⁵⁵⁾. Más lejos va el Estatuto balear, al contemplar la posibilidad de suscribir convenios, tratados u otros instrumentos de colaboración con las comunidades y los territorios, pertenecientes o no al Estado español, que mantienen vínculos lingüísticos y culturales con las Islas Baleares (art. 5 EAIB). El Estatuto andaluz permite también la concertación en relación con obras que afecten a otra Comunidad Autónoma (art. 56.8 EAAAn). Finalmente, el art. 67 EACyL establece que la Comunidad podrá realizar acciones de proyección exterior, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, estableciendo que los acuerdos que pueda suscribir serán sometidos a la aprobación de las Cortes Generales.

Como recuerda RODRÍGUEZ SANTIAGO, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la supraterritorialidad de un asunto no implica, por sí sola, la atribución al Estado de las competencias sobre el mismo ⁽⁵⁶⁾. Y es que *«no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España»* ⁽⁵⁷⁾.

Finalmente, resulta también interesante aludir a la Disposición Adicional Segunda EAIB, en el que se faculta a la citada Comunidad Autónoma a solicitar *«al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales los convenios de cooperación y de colaboración que se consideren oportunos para salvaguardar el patrimonio lingüístico común [catalán], así como para efectuar la Comunicación cultural entre las comunidades»*. Tal disposición nos resulta sorprendente por-

54. Art. 115.3 EACat con carácter general, y arts. 132.3 y 144.3 EACat, relacionados con la protección civil y el medio ambiente.

55. Art. 174 EACat.

56. SSTC 329/1993/3y4, de 12 de noviembre y 102/1995/19, de 26 de junio. En [2009], p. 2184. Ver, en el mismo sentido, TAJADURA TEJADA [1996], p. 123.

57. STC 165/1994/3 *in fine*, de 26 de mayo.

que la competencia para celebrar convenios y acuerdos sobre competencias propias es siempre de las Comunidades Autónomas. Otro sería su alcance si se pretendiera que dichas medidas pudieran recaer sobre competencias estatales, lo que sería inconciliable con el texto constitucional ⁽⁵⁸⁾. En todo caso, dado que su contenido es muy limitado (se contrae a que la Comunidad pueda realizar una solicitud) no podría ser considerado, pese a todo, contrario a la Constitución.

3. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA

3.1. EN EL PLANO AUTONÓMICO

Es evidente que los convenios interautonómicos son, como ocurre con el Estado central en los verticales ⁽⁵⁹⁾, impulsados por los respectivos ejecutivos territoriales. Sin embargo, los Estatutos de Autonomía prevén una desigual intervención de las respectivas Asambleas legislativas en relación con los convenios y acuerdos de cooperación. Así, en Cataluña solamente es precisa la aprobación previa del convenio o del acuerdo por parte del Parlamento cuando aquél afecta a sus facultades legislativas, bastando, en caso contrario, con una simple comunicación (art. 178.3). Lo mismo ocurre en el caso aragonés ⁽⁶⁰⁾, pese a que sea el Parlamento el encargado de establecer el régimen jurídico de tales mecanismos de cooperación ⁽⁶¹⁾. Nada se indica sobre el Parlamento balear en el respectivo Estatuto, declarándose el Gobierno autonómico garante del equilibrio interinsular ⁽⁶²⁾.

58. Dicho con otras palabras, los Convenios no forman parte del bloque de constitucionalidad, por lo que no pueden alterar el reparto competencial existente (SSTC 95, 96/1986 y 13/1992, citadas en FERNÁNDEZ MONTALVO [2000], p. 56).

59. La Disposición Adicional decimotercera de la Ley 30/1992 dispone, de conformidad con la reforma operada por la Ley 4/1999, que en el ámbito de la Administración General del Estado serán competentes para celebrar convenios de cooperación los titulares de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de los organismos públicos. Es habitual que los Estatutos y/o las respectivas leyes de Gobierno atribuyan estas tareas al poder ejecutivo autonómico.

60. Arts. 41.g y 91.2 EAAr.

61. Art. 91.3 EAAr.

62. Arts. 118 y 114 EAIB, respectivamente.

Francisco Javier Matia Portilla

A diferencia del modelo descrito en Cataluña, el Parlamento andaluz determina en qué supuestos y con qué condiciones y requisitos puede su Comunidad Autónoma celebrar convenios con otras comunidades Autónomas, aunque corresponda la representación de la Comunidad al Presidente, estableciendo asimismo los oportunos mecanismos de control y seguimiento de lo acordado ⁽⁶³⁾. Las mismas facultades tiene el Parlamento en relación con los acuerdos ⁽⁶⁴⁾. No resulta, pues, de extrañar que el Parlamento deba autorizar al Consejo de Gobierno para obligarse a través de convenios o acuerdos ⁽⁶⁵⁾. Una previsión similar se recoge en el art. 24 EAPA, que encomienda también a la Junta General la misión de supervisar su ejecución, aunque alude igualmente a la comunicación a la Junta General «*del resto de los convenios y acuerdos que obliguen al Principado*».

También confiere un especial realce al Parlamento autonómico el art. 13.1 EAE, al afirmar que la Asamblea de Extremadura puede, al igual que las Cortes Generales, expresar su reparo ante un determinado convenio de cooperación, que deberá, en tal caso, seguir los trámites previstos para los acuerdos, entre los que se cuenta su aprobación ⁽⁶⁶⁾.

Otros Estatutos de Autonomía prevén la facultad de la Asamblea territorial de aprobar ⁽⁶⁷⁾, autorizar ⁽⁶⁸⁾, ratificar ⁽⁶⁹⁾ o autorizar y aprobar los Convenios y acuerdos de cooperación ⁽⁷⁰⁾.

Tres Estatutos de Autonomía guardan silencio en este punto, aunque no siempre lo hace su legislación de desarrollo. Así, el art. 18.E de la Ley Vasca 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, establece que los Convenios elaborados por éste «*deberán ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte*

63. Arts. 229 y 226.1 EAAAn, respectivamente.

64. Art. 226.3 EAAAn.

65. Art. 106.10.ª EAAAn.

66. Arts. 13.2 y 19.2.i EAE.

67. Arts. 9.6 EACan, sin perjuicio del control que puede ejercer el Tribunal de Cuentas, 22.k EACV, 9.2 EAC-LM, 39.1 EAIC y 67 EACyL, en relación con los acuerdos de proyección exterior a la Comunidad.

68. Arts. 23.7 EAR y 26.b EACFN.

69. Arts. 16.3.j y 16.3.k EACM y 24.12 y 24.13 EACyL.

70. Art. 19.1 EALR. Se afirma que esta regulación plural es caótica en GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 112, justificando el autor dicha posición en las siguientes páginas de su estudio.

días podrá oponerse a los mismos». El art. 4.8 de la Ley gallega 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su presidencia, dispone que corresponde a la Xunta «aprobar y remitir al parlamento los proyectos de convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas para la ratificación o aprobación, en su caso». Finalmente, el art. 19.11 de la Ley balear 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears, se limita a señalar que corresponde al Consejo de Gobierno «autorizar la firma de convenios y acuerdos de colaboración y cooperación con el Estado y demás Comunidades Autónomas», sin que el Reglamento del Parlamento balear prevea ninguna intervención, ni activa ni pasiva, del Parlamento en esta materia.

¿Es acertado exigir la autorización previa del Parlamento autonómico a la celebración de un nuevo Convenio o Acuerdo de cooperación interautonómico? Aunque autorizadas voces, como ALBERTÍ, sostienen que parece excesivo establecer un régimen general y sin excepciones de autorización previa por parte del Parlamento, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor parte de los mismos versan sobre actividades ejecutivas, de administración y gestión de servicios ⁽⁷¹⁾, proponiendo que se limite su intervención a aquéllos supuestos en los que el convenio o acuerdo afecte los poderes parlamentarios, bien por requerir su ejecución o cumplimiento medidas legislativas, o sus potestades presupuestarias ⁽⁷²⁾, no estamos persuadidos de que tal exigencia complique en exceso la actuación del ejecutivo autonómico, y la misma aporta cierta publicidad y transparencia que tampoco debe ser minusvalorada ⁽⁷³⁾. De ahí que nos parezca muy útil mantener, como mínimo, la comunicación a las

71. [1994], p. 123 y [2002], p. 159.

72. [1994], p. 123. Ver también GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 115, y GARCÍA MORALES [2009a], p. 112.

73. En relación con la publicación de los Convenios impera también la diversidad en los distintos Estatutos de Autonomía. Algunos prevén la publicación de los Convenios en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma (arts. 178.5 EACAAt, 226.4 EAAAn y 60.4 EACyL), y en el estatal (art. 19.3 EAM). Uno de los problemas que presenta cualquier investigación en esta materia es que hay muchos convenios, protocolos, etc. que no aparecen publicados en ningún lugar, por lo que sería urgente la creación de un registro centralizado de protocolos, convenios y acuerdos de cooperación interautonómicos. Aunque en esta materia se ha mejorado mucho, «sigue habiendo convenios sin publicar o publicados con mucho retraso» (GARCÍA MORALES [2010], p. 181). En el plano doctrinal se ha propuesto la creación de registros autonómicos de convenios (GARCÍA MORALES [2009b], p. 405 ss.), que ya empieza a ser generalizada (ibídem, p. 406). Podría, en tal sentido, proponerse la creación de un Registro único enmarcado en los Encuentros a los que luego haremos referencia, porque ello evitaría que un mismo acuerdo recibiera diversas denominaciones (Convenio, Protocolo) por parte de las Comunidades firmantes (ver, una vez más, GARCÍA MORALES [2009b], p. 400).

Francisco Javier Matia Portilla

Asambleas territoriales. De un lado, porque de esta forma, como ya se ha indicado, se garantiza la publicidad del convenio de cooperación. De otro porque, aunque el convenio se ocupe de materias administrativas, no es descartable que el mismo condicione el margen de actuación del legislador autonómico en el futuro, cosa que ocurrirá manifiestamente cuando afecte a la ejecución de competencias autonómicas exclusivas o de desarrollo normativo, dado que no existe reserva reglamentaria en nuestro país.

3.2. EN EL PLANO ESTATAL

En páginas anteriores hemos subrayado que la distinción teórica entre convenios y acuerdos de cooperación no ha sido aclarada ni en el plano doctrinal ni en el plano normativo. En efecto, la doctrina ha manejado diversos argumentos que le permiten distinguir ambas formas de colaboración pero ninguno de ellos resulta inatacable. La cuestión tampoco ha sido resuelta ni por el art. 145.2 CE ni por las normas contenidas en los distintos Estatutos de Autonomía que, por lo general, han reiterado el tenor empleado en el citado precepto constitucional y que, en tiempos más recientes, han pretendido manifiestamente confundir ambas categorías.

Estos datos no resultan sorprendentes si se examina el funcionamiento práctico de la cooperación horizontal en nuestro país, en el que la última palabra en esta materia la ha tenido el Parlamento estatal (y, muy especialmente, dentro de él, el Senado). Han sido las Cortes Generales las que han hecho ver que un determinado convenio de cooperación debía ser tramitado como si de un acuerdo de cooperación se tratase. Esto ocurrió, por ejemplo, con el Protocolo de Intenciones entre Extremadura y Andalucía sobre televisión, cuando el Senado entendió que, pese a su denominación, contenía un Acuerdo de cooperación que requería de la preceptiva autorización por parte de las Cortes Generales ⁽⁷⁴⁾.

74. ALBERTÍ [2002], p. 158. Tras la publicación del Protocolo de Intenciones firmado entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para la recepción de las emisiones de televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Senado (BOCG/S/1/258, de 12/09/2001), el Grupo Parlamentario Popular del Senado elevó una propuesta para que la Cámara decidiera si el mismo precisa de autorización de las Cortes Generales (BOCG/S/1/270, de 21/09/2001), lo que provocó un duro debate parlamentario en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (DSS/C/167, de 24/09/2001),

La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado

Es oportuno hacer notar que los propios Estatutos de Autonomía han consagrado esta forma de actuación, estableciendo, con carácter general, que se comunique a las Cortes Generales la adopción de un Convenio y que éstas se reserven la posibilidad de entender que se encuentran, en realidad, en presencia de un Acuerdo de cooperación, que precisaría, para su validez, de la previa autorización de las Cámaras. Los Estatutos han optado así por otorgar «*en la mayor parte de los casos... a las Cortes Generales una auténtica facultad de decisión sobre la naturaleza del acto*»⁽⁷⁵⁾, que ha sido cuestionada en el plano doctrinal⁽⁷⁶⁾.

En efecto, casi todas las Comunidades Autónomas optan por formalizar convenios de colaboración, que remiten, para su conocimiento, a las Cortes Generales, y establecen un plazo para que éstas puedan expresar su reparo al mismo, lo que obligaría a tramitarlo como acuerdo de colaboración. El supuesto más habitual es que los Estatutos confieran un plazo de treinta días para que las Cortes Generales⁽⁷⁷⁾, o una de las Cámaras que las integran⁽⁷⁸⁾, o cualquiera de ellas⁽⁷⁹⁾ pueda expresar dicho reparo.

en la que se aprobó (28 votos a favor, 14 en contra y 1 abstención) el Dictamen de la Comisión «*favorable a la necesidad de autorización por las Cortes Generales del Protocolo de Intenciones firmado entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura*», publicado en el BOCG/S/II/273, de 25/09/2001. El dictamen fue igualmente respaldado por el Pleno del Senado (131 votos a favor, 68 en contra y 3 abstenciones) (DSS/P/58, de 26/09/2001), lo que fue publicado en el BOCG/S/II/278, de 2/10/2001. La Mesa trasladó a la Comisión Constitucional del Congreso el Protocolo de intenciones (BOCG/CD/VII/D 234, de 21/09/2001, pp. 43-44).

75. SANTOLAYA Machetti [1984], pp. 410-411, citado por SÁNCHEZ NAVARRO [1999], p. 96. Es cierto, sin embargo, que se evidencia una descoordinación interautonómica en lo que atañe a la comunicación del Convenio a las Cortes Generales, como lo demuestra el hecho de que un mismo Convenio fuera comunicado por una Comunidad Autónoma firmante en el año 2006 y por otra tres años más tarde (Convenio para la Gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, suscrito por Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias) (GONZÁLEZ MORALES [2010], p. 183). Ver también, en este sentido, GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 119, que alude a la desvirtuación de la comunicación en la regulación estatutaria, al apostar por su eventual recalificación.

76. GARCÍA MORALES [2009b], p. 424. En efecto, la recalificación del convenio por parte del Senado es posible porque los propios Estatutos prevén tal posibilidad.

77. Arts. 31 EACan, 14.2 EALR, 39.1 EAICs y 70.1 EACFN. GARCÍA MORALES recuerda que el origen de esta decisión se encuentra en la tramitación del EAPV y en relación con los eventuales convenios que pudiera suscribir dicha Comunidad Autónoma con Navarra ([2009b], pp. 377-378).

78. Art. 19.2 EARM.

79. Arts. 22.1 EAPV, 35.1 EAG, 21.1 EAPA, 40.1 EAC-LM, 13.1 EAE, que permite ejercer tal reserva también a la Asamblea de Extremadura, y 31.1 EACM.

Francisco Javier Matia Portilla

Sin embargo, los reformados Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía han aumentado dicho plazo a sesenta días ⁽⁸⁰⁾, y el Estatuto navarro contempla un régimen específico para los convenios celebrados con Comunidades Autónomas limítrofes referidos a la gestión prestación de servicios propios de su competencia, que entrarán en vigor a los veinte días en vez de los treinta habituales ⁽⁸¹⁾. Finalmente, el nuevo Estatuto aragonés no alude a la eventual recalificación de un Convenio por parte de las Cortes Generales (art. 91.2 EAAR). También se separan de este modelo las comunidades Valenciana y de Aragón, que no establecen que las Cortes puedan expresar su rechazo procesal a la tramitación de un convenio de colaboración ⁽⁸²⁾.

¿Es razonable que sean las Cortes Generales, o cualquiera de las Cámaras que las integran, quienes ejerzan el control sobre la naturaleza de la actuación colaborativa de las Comunidades Autónomas? ¿Cómo se contempla este procedimiento en los reglamentos parlamentarios? ¿Qué naturaleza posee dicho control?

Es probable que el concreto procedimiento previsto en la Constitución y los reglamentos parlamentarios nos permita intuir cuál es su naturaleza jurídica ⁽⁸³⁾. Debemos partir, en nuestro análisis, del art. 74.2 CE, que aclara que el trámite se iniciará en el Senado, y continuara después en el Congreso, siendo preciso adoptar los acuerdos por mayoría del Pleno ⁽⁸⁴⁾.

Pues bien, aunque el Reglamento del Senado se remite en esta materia, de forma supletoria, a la regulación sobre el procedimiento legislativo ordinario (art. 138.1 RS), establece específicas disposiciones en la materia. Así, por ejemplo, el art. 137.2 RS establece que en los cinco días siguientes a la pu-

80. Arts. 178.4 EACat y 226.2 EAAAn, 118.1 EAIB y 60.2 EACyL. Parece razonable la idea de que, en aquellos supuestos en que los plazos previstos en los Estatutos de Autonomía a estos efectos, u otros, como puede ser la entrada en vigor del convenio, sean distintos, se atienda al más amplio, por considerar esta interpretación más garantista, tal y como se sostiene en GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 133 y en TAJADURA TEJADA [1996], p. 139.

81. Art. 70.2 EACFN.

82. Arts. 59.1 EACV y 91.2 EAAR.

83. Ver, en el plano doctrinal, ALBERTÍ [1994], pp. 124 ss., y SÁNCHEZ NAVARRO [1999], pp. 101 ss.

84. Aunque el criterio de la Secretaría General del Senado sea, desde 1984, que la tramitación del convenio se realice en paralelo en ambas Cámaras (GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 121, nota 37).

La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado

blicación del texto del Convenio y de la comunicación correspondiente en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores pueden presentar propuestas para que la Cámara y, en su caso, el Congreso decidan si el convenio precisa de la autorización de las Cortes Generales. De esta forma se desvirtúa el verdadero carácter de la comunicación, equiparándola *de facto* con la autorización ⁽⁸⁵⁾.

Mientras que en el Senado corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas elevar al Pleno su dictamen (art. 237.3 RS ⁽⁸⁶⁾), similar papel ocupa la Comisión Constitucional en el Congreso (art. 166.1 RCD).

La Comisión del Senado podrá requerir, por medio del Presidente de la Cámara, a las Comunidades Autónomas afectadas para que remitan cuantos antecedentes, datos y alegaciones estimen pertinentes y designen, si lo juzgan procedente, a quien asuma su representación, que podrá ser un senador (art. 139 RS).

En todo caso, si se entiende que estamos en presencia de un acuerdo de cooperación, la Cámara puede autorizarlo, denegarlo o condicionar su autorización mediante condiciones (art. 138.2 RS) ⁽⁸⁷⁾.

La decisión del Senado será inmediatamente comunicada al Congreso de los Diputados (art. 138.3 RS) y a las Comunidades Autónomas interesadas (arts. 137.4 y 138.3 RS). La Mesa del Congreso dará traslado a la Comisión Constitucional de la comunicación del Senado en la que se autorice o deniegue la celebración de un acuerdo interautonómico de cooperación, que emitirá el oportuno dictamen que será debatido por el Pleno de la Cámara (art. 166.2 RCD). Si la posición del Congreso coincide con la del Senado, se comunicará ésta a los Presidentes de las Comunidades afectadas. En caso contrario, una Comisión Mixta paritaria Congreso-Senado (art. 74.2 CE) presentará un texto

85. GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 117, y ello pese a que mientras que la falta de comunicación es un presupuesto jurídico de la eficacia, la autorización es un requisito de validez del mismo (Ídem).

86. Cfr. GARCÍA MORALES [2009a], p. 98, nota 29 y [2009b], p. 415, donde se explica que un Acuerdo interpretativo de la Mesa del Senado, adoptado en el año 2008, hace que los convenios remitidos al Senado se remitan directamente al Pleno, sin pasar por la Comisión, si transcurrido el plazo de presentación de recalificación ésta no se hubiera producido.

87. Un examen más detallado de la tramitación parlamentaria de los acuerdos de cooperación puede consultarse en GONZÁLEZ GARCÍA [2006], pp. 125 ss.

Francisco Javier Matia Portilla

al Pleno de cada una de las Cámaras (*cf.* art. 138.4 RS). Si continúan las divergencias, decidirá el Congreso por mayoría absoluta (arts. 74.2 CE y 166.3 RCD).

Podemos concluir, a la vista del examen normativo realizado, que tanto los Estatutos de Autonomía como el Reglamento del Senado sitúan en mano de los parlamentarios (concretamente, de un Grupo o de veinticinco senadores, *ex art.* 137.2 RS⁽⁸⁸⁾) el proponer que un convenio de cooperación se tramite como un acuerdo, por precisar el mismo de la autorización de las Cortes Generales.

¿Qué razones pueden motivar tal decisión parlamentaria? A juicio de algunos Estatutos de Autonomía la decisión de la Cámara o de las Cortes Generales debe anudarse al contenido del convenio comunicado⁽⁸⁹⁾. Sin embargo, parece que, si es el Parlamento quien debe ejercer su control, éste tendrá antes naturaleza política que jurídica, por lo que resultan indiferentes las previsiones estatutarias en la materia, salvo en el improbable supuesto de que aquél reconociera que su decisión es abiertamente arbitraria, lo que no parece plausible. Es discutible, en todo caso, que la referencia al contenido convierta la decisión del parlamento en «*un juicio de carácter jurídico*» y aún más, que tal decisión pueda ser revisada en sede jurisdiccional, como se ha afirmado en la doctrina⁽⁹⁰⁾. Resulta ingenuo, en efecto, pensar que tal control responderá a criterios técnicos, jurídicos⁽⁹¹⁾ o administrativos (que son los que suele manejar, dentro de la Cámara, la Mesa) y no a razones de oportunidad política, que es lo que puede esperarse de cualquier control parlamentario⁽⁹²⁾. A nuestro juicio, la única supervisión en esta materia puede ser ejercida por el Tribunal Constitucional, que lo administrará con grandes dosis de prudencia, pese

88. El art. 137 RS es considerado dudosamente constitucional en GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 122 (ver también, en idéntico sentido, TAJADURA TEJADA [1996], p. 132). El autor encuentra más acertado el art. 166.1 RCD, que se remite a lo previsto en los Estatutos, aunque este precepto también suscita serios problemas: ¿a qué Estatuto de los, al menos, dos implicados en el Convenio debe ajustarse la actuación de la Comisión Constitucional?

89. *Cfr.* arts. 31 EACan, 19.2 EARM, 39.1 EAIC, 70.1 EACFN y 60.2 EACyL.

90. ALBERTÍ [1994], p. 126.

91. Como se sostiene en GONZÁLEZ GARCÍA [2006], p. 124.

92. Ver, por todos, ARAGÓN REYES [1986].

a que ya ha conectado la idea del acuerdo de cooperación con la vinculatividad y la concreción de los términos en que esté redactado ⁽⁹³⁾.

4. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: RAZONES PARA EL OPTIMISMO

¿Debe seguirse manteniendo el pesimismo que, de forma muy mayoritaria, pesa sobre nuestra doctrina? No es así. Existen algunos datos para la esperanza, que se vinculan, de forma muy especial, a los tiempos recientes.

Es verdad que la cooperación interautonómica fue calificada, mediados los años 90, como «*casí inédita*», no llegando a una decena los convenios suscritos entre 1978 y 1992 ⁽⁹⁴⁾, aunque ya comenzó a experimentar cierto incremento en la VI legislatura ⁽⁹⁵⁾.

Estos datos, que se aportan simplemente como término de comparación, contrastan bastante con los más recientes, sobre los que manejamos diversas fuentes de información.

Así, en primer lugar, el Informe de las Comunidades Autónomas 2009 advierte de que cinco convenios interautonómicos han sido comunicados a las Cortes

93. STC 44/19863/3, de 17 de abril. Sobre esta cuestión, ver, *supra*, apartado 2.32 del presente estudio. Esta cuestión puede ser visualizada desde la perspectiva de la naturaleza, legislativa o no, de la autorización parlamentaria. Vid., sobre esta cuestión, TAJADURA TEJADA [1996], p. 134.

94. ALBERTÍ [1994], p. 111. Se citan en la nota 5 los siguientes Convenios (en sentido amplio) de cooperación: cultural (Andalucía-Madrid, 1984), tres en materia sanitaria (Castilla-La Mancha-Madrid, Castilla-La Mancha-Murcia y Navarra-País Vasco, todos de 1988), sobre el Valle del Ebro (Aragón, Navarra y La Rioja, 1992), Arco Mediterráneo español (Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía y Comunidad Balear, 1994), gestión de residuos industriales (País Vasco-Navarra, 1994). A estos habría que sumar el firmado entre Cataluña y Murcia sobre aspiraciones comunes, que fue anulado por el Tribunal Constitucional en la citada STC 44/1986, de 17 de abril. De todos ellos, solamente fue tramitado como acuerdo el referido al Arco Mediterráneo español.

95. SÁNCHEZ NAVARRO ([1999], p. 93, nota 44) indica que en sus dos primeros años se han concluido nueve nuevos convenios: cuatro en materia de infraestructuras viarias (Rioja-Navarra; Castilla-La Mancha-Castilla y León; Madrid-Castilla y León, y Madrid-Castilla-La Mancha, respectivamente); dos sobre extinción de incendios forestales (Castilla-La Mancha-Madrid-Castilla y León, y Castilla y León-Extremadura); y otros tres sobre trasplantes renales (País Vasco-La Rioja), sanidad animal (Asturias-Galicia) y captación de servicios de radiotelevisión (País Vasco-Navarra).

Francisco Javier Matia Portilla

Generales ⁽⁹⁶⁾. Sin embargo, si acudimos, en segundo lugar, a la página de las Cortes Generales y realizamos, a fecha actual, una búsqueda relacionada con la Legislatura en vigor, observamos que la lista de convenios tramitados o en fase de tramitación se eleva a diecisiete ⁽⁹⁷⁾.

Se aprecia, así, pues, un incremento en las relaciones interautonómicas de cooperación. Es cierto que tales cifras están aún muy lejos del número de convenios Estado-Comunidad suscritos cada año, pero no debemos olvidar que éstos suelen ser convenios-tipo, vinculados con programas aprobados por la Administración central del Estado, por lo que el número real de compromisos es mucho más pequeño. También resulta oportuno recordar que una grandísima parte de dichos convenios tienen un contenido financiero, a través de los que el Estado subvenciona a las Comunidades para la ejecución de los planes que son diseñados en Madrid.

Siendo este el marco habitual de los convenios Estado-Comunidad Autónoma, resulta evidente que la cooperación interautonómica debe enfocarse desde un prisma bien distinto, alejado de los mecanismos suplementarios de financiación, y asumiendo que disciplina relaciones entre iguales y en las que resulta esencial la mejor gestión de los intereses propios o, en su caso, comunes.

96. Versan sobre trasplante hepático, cardiaco y pulmonar (La Rioja-Cantabria), prevención y extinción de incendios forestales (Asturias-Cantabria-Castilla y León), gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (Cantabria-Castilla y León-Principado de Asturias), redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género y reconocimiento recíproco de licencia de caza y de pesca recreativa en aguas interiores (ambos suscritos por Castilla y León-Andalucía-Aragón-Cataluña-Comunidad Valenciana e Islas Baleares). La información se extrae de GARCÍA MORALES [2010], pp. 182-183.

97. Además de los citados en la nota anterior, debemos recoger, a fecha de 3 de noviembre de 2010, los referidos al establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical (Madrid-La Rioja), a la asistencia sanitaria en urgencias y emergencias en zonas limítrofes (Aragón-Castilla y León), para la coordinación en materia de asistencia sanitaria (Aragón-Castilla y León), para la colaboración en atención primaria y especializada (Aragón-Castilla y León), de modificación de los Estatutos del Instituto «Ramon Llull» para la incorporación de Islas Baleares (Cataluña-Islas Baleares), coordinación en materia de asistencia sanitaria (Galicia-Castilla y León), colaboración en atención primera, especializada y asistencia sanitaria de urgencias y emergencias en zonas limítrofes (Galicia-Castilla y León), para la cesión de uso de elementos y aplicaciones informáticas (País Vasco-Navarra), colaboración (estadística) en materia de fusión de registros (Andalucía-País Vasco), para la prestación de la atención sanitaria en las zonas limítrofes (Cantabria-País Vasco) y para la cesión de la aplicación informática *Pla de Govern (PdG)* (Cataluña-País Vasco). Hacemos mención separada y específica del BOCG/S/II/532, de 20 de octubre de 2009, en el que se da cuenta de diversos convenios alcanzados en el marco del Encuentro entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía, al que nos referiremos con más detalle *infra*.

La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado

Nuestro optimismo se vincula también con la iniciativa *Encuentro entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*, que surge de la primera reunión (celebrada en Zaragoza el 9 de julio de 2008) entre los representantes de las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos de Autonomía⁽⁹⁸⁾. Su pretensión, manifestada ya en esta primera reunión, es «*incrementar las relaciones entre las comunidades autónomas y profundizar en el proceso de transferencias de nuevas competencias*», por lo que constituyen una forma de colaboración multilateral especialmente destacable⁽⁹⁹⁾. A tal fin se constituye un grupo de trabajo con directores generales que «*profundice en la posibilidad de rubricar convenios de colaboración entre administraciones autonómicas*». Dicho esfuerzo comienza a mostrar sus frutos en el III Encuentro de Comunidades Autónomas, celebrado en Valladolid el 23 de febrero de 2009, en el que se aprobaron los dos primeros acuerdos (sobre centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género y sobre reconocimiento mutuo de licencias de cazadores y pescadores) y, lo que nos interesa más en este momento, las normas de funcionamiento. Pues bien, según este importante documento, los acuerdos «*se adoptarán por unanimidad y no generarán vinculación jurídica debiéndose adaptar, las actuaciones en que se materialicen, a la normativa de cada comunidad*».

En el IV Encuentro, celebrado en Valencia el 29 de junio de 2009, se apuesta por abrir el mismo a otras Comunidades, se adoptan nuevos acuerdos⁽¹⁰⁰⁾ y se abren dos nuevos frentes genéricos: la impulsión de una Conferencia de Presidentes horizontal en la que se encuentren representadas únicamente las Comunidades Autónomas⁽¹⁰¹⁾ y expresar el interés en que se asegure la par-

98. Dicha iniciativa cuenta con una magnífica página web (<<http://www.comunidadesautonomas.org>>), de significativo nombre, y de la que extraemos toda la información que aportamos en este estudio.

99. Como ha señalado GARCÍA MORALES [2009b], p. 397.

100. De reconocimiento recíproco sobre la formación de los aplicadores de *piercing*, tatuajes y micropigmentaciones por un lado, así como de aquellos profesionales que obtienen su formación en manipulación de alimentos y las empresas o entidades que ofrecen dicha formación; y de reconocimiento mutuo al personal que realiza operaciones de mantenimiento higiénico-sanitario en las instalaciones de riesgo de la legionelosis.

101. El Consejero de Gobernación [de la Comunidad Valenciana], Serafín Castellano, ha defendido la necesidad de «*convocar una conferencia de presidentes autonómicos para abordar de manera horizontal todas las cuestiones que en el ámbito de las competencias de cada comunidad autónoma podamos trabajar desde la cooperación y el diálogo y sin la presencia del Estado y que es perfectamente compatible y complementaria a la que realiza el Estado*». Este empeño es reiterado en el VI Encuentro (Barcelona) y en VII (Logroño), en el

Francisco Javier Matia Portilla

tipificación de las comunidades autónomas en la trasposición de las directivas europeas que realiza el Estado.

El V Encuentro, desarrollado en Barcelona el 16 de noviembre de 2009, tiene un claro toque reivindicativo frente al Poder central del Estado. Ello explica que se inste al Gobierno de la Nación para que se reformen las leyes necesarias para que las comunidades participen en organismos como el Consejo Económico y Social y RTVE ⁽¹⁰²⁾, se denuncie una invasión competencial que comporta la actividad subvencional del Estado, o se reclame una mayor influencia autonómica en los asuntos europeos ⁽¹⁰³⁾. En esta ocasión se firman dos nuevos convenios de colaboración en materia de turismo y salud y se acepta la solicitud de las Comunidades Autónomas de La Rioja y de Castilla-La Mancha de integrarse en la red interautonómica.

El VI Encuentro, ampliado ya a ocho Comunidades Autónomas y celebrado en la Isla de Palma el 8 de marzo de 2010, continúa con su espíritu reivindicativo, instando ahora la reforma del reglamento del Senado para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial ⁽¹⁰⁴⁾ y de la Ley 30/1992 ⁽¹⁰⁵⁾. Como en ocasiones anteriores, se pactan nuevos acuerdos ⁽¹⁰⁶⁾ y se abre una línea de trabajo tendente a unificar protocolos de funcionamiento en el área de sanidad.

que se decide que Cataluña, Andalucía, Castilla y León y Aragón formarán ahora un grupo de trabajo para avanzar en la convocatoria del citado encuentro. En el plano doctrinal se nos recuerda que la primera iniciativa en esta materia se debe al Presidente de Extremadura, en el segundo semestre de 2008 (vid. GARCÍA MORALES [2009b], p. 416).

102. En el primer caso, incluyendo como miembros natos a los Presidentes de los CES autonómicos; en el segundo, designando el Senado de entre los candidatos propuestos por los Parlamentos territoriales.

103. Ya sea asistiendo a las reuniones informales del Consejo de Ministros, del COREPER, o de determinados grupos de trabajo, ya sea haciendo vinculante para el Gobierno una posición común adoptada por mayoría de las Comunidades en materias de su competencia.

104. Para lo que sería preciso que se celebrara anualmente el debate sobre el Estado de las autonomías y que se establecieran nuevas funciones y se reforzaran otras (por ejemplo, prever una obligada intervención de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en más asuntos, como es la tramitación parlamentaria de los tratados internacionales con trascendencia autonómica, la potenciación de los grupos territoriales, o avanzar en la especialización del Senado como Cámara de control del Gobierno sobre temas autonómicos).

105. Para establecer la comunicación necesaria en el Senado de los acuerdos que adopten los órganos de cooperación y coordinación multilateral entre el Gobierno y las comunidades autónomas.

106. Son tres, para coordinar las actividades e instalaciones juveniles, en extinción de incendios y en responsabilidad penal del menor.

El 5 de julio de 2010 se celebró, en Logroño, el VII Encuentro de Comunidades Autónomas para el Desarrollo de los Estatutos de Autonomía, que contó con la novedosa presencia de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Galicia, y en el que se decidió, además, la integración de Murcia y Canarias, y en el que se firmaron nuevos acuerdos ⁽¹⁰⁷⁾. Son así ya trece las Comunidades implicadas en los Encuentros.

Parece que la cooperación autonómica multilateral está encontrando un foro de reuniones frecuentes (una al trimestre) y en el que se empiezan a firmar convenios, acuerdos y declaraciones. De hecho, hemos tenido noticias ⁽¹⁰⁸⁾ de la impulsión de una nueva eurorregión comunitaria, que estaría conformada por Galicia, Castilla y León y el norte de Portugal. Con la impulsión de las Regiones del Sudoeste Europeo (RESOE) pretenden sus promotores «*anunar los potenciales de los territorios que la integran en proyectos económicos, de docencia y conocimiento, de medio ambiente, de cultura, patrimonio y de turismo*», aunque su interés pragmático se centra, ahora, en la captación de fondos europeos, cuyo sistema de reparto variará profundamente a partir de 2014.

Volviendo, por un momento, al sitio web del Encuentro, es oportuno recordar que en éste se recogen, en otro apartado, algunas Declaraciones y Acuerdos en materias de evidente interés autonómico ⁽¹⁰⁹⁾. Si se suman estas seis decisiones a los once Convenios y Protocolos aprobados, estamos en presencia

107. Relativos a la protección Civil y gestión de emergencias, en materia de agricultura y ganadería, sobre el uso de plaguicidas, y en materia de tecnología de la información. Aunque se ha celebrado una nueva reunión en Santiago de Compostela el 25 de octubre, la información no se encuentra disponible en la página web (<<http://www.comunidadesautonomas.org>>) en la fecha de cierre del presente estudio (4 de noviembre).

108. <<http://www.nortecastilla.es/v/20100913/castilla-leon/galicia-castilla-leon-norte-20100913.html>>.

109. Se recogen cuatro Declaraciones. Una sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, otra sobre la incidencia de la fijación de bases estatales en el sistema de distribución de competencias, la tercera sobre la incidencia de la actividad subvencional del Estado en el sistema de distribución de competencias y una cuarta sobre la función constitucional del Senado. Mientras que las dos primeras se adoptaron en el V Encuentro (Barcelona), las dos últimas fueron aprobadas en el VI (Palma). Se han adoptado, igualmente, en el V Encuentro (Barcelona) sendos Acuerdos, uno sobre la necesidad de reforma de la norma estatal reguladora del orden de precedencias de autoridades y otro sobre participación en el nombramiento de miembros del consejo económico y social y del consejo de administración de la corporación Radio Televisión Española. El amable lector notará que no todas estas decisiones han sido resaltadas en los consiguientes resúmenes de los Encuentros afectados.

Francisco Javier Matia Portilla

de una actividad convencional interautonómica nada despreciable y en evidente aumento.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN ⁽¹¹⁰⁾

En páginas anteriores hemos tratado de presentar el marco teórico y la práctica de la cooperación horizontal en nuestro país. Es posible realizar, a su amparo, algunas reflexiones finales que sirvan para retomar, parcialmente y de forma crítica, algunas de las afirmaciones realizadas, y realizar algunas consideraciones suplementarias.

5.1. DE NORMAS QUE NO SE CUMPLEN Y DE ACIERTOS PRÁCTICOS EN LA TRAMITACIÓN DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN

En líneas anteriores hicimos notar que el art. 145.2 CE es desafortunado por diversas razones (en particular, ser confuso en su contenido, excesivamente rígido en el modelo que plantea y diferir el régimen jurídico de los convenios de cooperación a los distintos Estatutos de Autonomía). Son así, muchos los defectos que cabe anudar a la disposición constitucional en examen, y que podrían ser superados a través de la oportuna reforma constitucional ⁽¹¹¹⁾. Debería aprovecharse ésta para introducir en nuestra norma fundamental el deber general de cooperación interadministrativo, que ya ha sido consagrado en el Derecho estatal y en algún subordenamiento autonómico (arts. 4.2 LRJAPyPAC y 174 EACat).

Es cierto que no soplan vientos favorables para que se realice ninguna reforma constitucional en breve. Pero tal dato, profundamente preocupante por otro lado, no puede llevarnos sin más a sumarnos a la tesis de que sea el

110. Este apartado ha sido revisado, tomando en consideración las interesantes aportaciones realizadas por César AGUADO RENEDO, Ignacio SÁNCHEZ AMOR y Edmundo MATIA PORTILLA en los debates habidos en las Jornadas a las que se ha hecho referencia en la nota inicial del presente estudio. Se aludirá a ellos cuando se exponga sus opiniones, señalando sus apellidos entre paréntesis.

111. En el mismo sentido TAJADURA TEJADA [1996], pp. 140 ss.

legislador ordinario quien, en una eventual Ley de cooperación intergubernamental ⁽¹¹²⁾, diferencie con mayor nitidez los convenios y los acuerdos de cooperación, «*dejando esta figura sólo para situaciones de especial importancia*» ⁽¹¹³⁾. Nos parece que tal decisión legislativa, muy sensata desde el prisma de la oportunidad política, chocaría con la reserva estatutaria contenida en el art. 145.2 CE.

No quiere decirse con ello que la situación actual sea elogiada. El estudio de la normativa aplicable arroja, por el contrario, un panorama desolador. Ningún Estatuto de Autonomía ha desarrollado razonablemente la sugerencia recogida en el art. 145.2 CE. En algunos casos, como también hemos visto, se ha pretendido manifiestamente evitar el control parlamentario constitucionalmente previsto para los acuerdos de cooperación, ya sea indiferenciando el régimen jurídico de convenios y acuerdos o remitiendo esta cuestión a una Ley emanada de la respectiva Asamblea Legislativa. En otros muchos Estatutos, se ha preferido conferir, en línea con lo expresado en el art. 137 RS, un procedimiento de recalificación a las Cortes Generales, para que éstas puedan entender que lo que se tramita como un Convenio de cooperación es, en realidad, un acuerdo de cooperación (y precisa, por ello, de la preceptiva autorización parlamentaria para su tramitación).

Esta tendencia se expresa no solamente en los viejos Estatutos, sino también en los reformados, que salvo muy pequeñas matizaciones han mantenido inalteradas las normas referidas a la cooperación horizontal. No deja de ser sorprendente, sin embargo, que tras desaprovechar la reforma para ahondar en el modelo de concertación interautonómica, se haya impulsado un Encuentro de Comunidades Autónomas abierto, en un primer momento, a las que habían aprobado sus reformas estatutarias (SÁNCHEZ AMOR).

¿Es posible escapar al modelo de recalificación por parte de las Cortes Generales que hoy consagran expresamente una buena parte de Estatutos y el Reglamento del Senado? ¿Es conveniente? La primera cuestión admite, por

112. Iniciativa difícil, puesto que se percibe con temor o recelo (cfr. GARCÍA MORALES [2009b], p. 383).

113. MONTILLA MARTOS, José Antonio [2006], p. 88. También estima el autor que dicha reforma puede servir para «limitar la capacidad de las Cortes Generales para convertir lo que se le presenta como convenio de colaboración en acuerdo de colaboración». Sobre esta cuestión volveremos en breve.

Francisco Javier Matia Portilla

supuesto, muchas respuestas. Puede defenderse que si el Estatuto se ajusta escrupulosamente a lo que la Constitución exige (delimitar el régimen jurídico de los convenios) no podrá aplicársele en la práctica la eventual recalificación de las Cortes Generales (SÁNCHEZ AMOR). Aunque es probable defender que así hubiera debido ocurrir, existen poderosas razones que hacen pensar lo contrario. De un lado, es muy probable que el Convenio suscrito por esta Comunidad y por otra pueda ser recalificado en virtud del otro Estatuto de Autonomía, que presumiblemente no habrá llegado tan lejos en esta materia. De otro, tampoco deja de plantear problemas el hecho de afirmar que, en tal caso, el art. 137 RS no sería aplicable (dado que el mismo presenta carácter general) y que, en todo caso, se rompería un régimen jurídico que, en el momento actual, se presenta como uniforme.

Se aprecia, así, un divorcio evidente entre el Derecho y la práctica, en lo que atañe a la tramitación de los convenios interautonómicos. Aunque siempre resulta lamentable constatar la divergencia entre las prácticas (en este caso, parlamentarias) y las normas jurídicas que establecen las funciones de los órganos públicos ⁽¹¹⁴⁾, es posible hacer notar, sin embargo, que la práctica parlamentaria resulta tan interiorizada en este caso que se ha concretado en las normas reglamentarias del Senado, lo que, al menos, evidencia una pretensión de *juridificar* la cuestión. No es la única sensación que uno tiene al examinar la tramitación de los convenios de cooperación en la presente legislatura. Uno también tiene la sospecha de que los convenios de cooperación han dejado de ser vistos con temor por parte de las fuerzas parlamentarias, lo que podría explicar que ninguna de ellas haya planteado ni un solo debate en las Cámaras en la actual legislatura de las Cortes Generales.

Si esta intuición no está desprovista de fundamento, quizás no sea inadecuado dejar las cosas como están. Aunque pueda comprenderse el recelo en su día generado por el discutible control parlamentario ejercido sobre el convenio suscrito para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura ⁽¹¹⁵⁾, nos parece muy difícil que hoy

114. AGUADO RENEDO. Tal divergencia es, en lo que atañe a la creciente politización de las instituciones al servicio de los partidos políticos (más en particular, de sus líderes), mucho más grave (cfr. MATIA PORTILLA [2010]).

115. Del que nos hemos ocupado extensamente en la nota 76 de este trabajo.

podieran las Cortes Generales actuar de la misma forma. Aun en el caso de que dicha arbitrariedad se produjera, es muy probable que la posición que adoptara hoy el Tribunal Constitucional se separara de la mantenida en su día. Se ha alcanzado, en cierta medida, un régimen jurídico común que, aunque discutible en el plano normativo, aporta coherencia al sistema y prevé una forma de control residual ante supuestos extremos. Dicho control resultaría, sin embargo, políticamente inadmisibles cuando los convenios de cooperación versen sobre la gestión de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, siendo entonces especialmente pertinente la simple comunicación a las Cortes Generales.

Precisamente porque nos parece que el sistema es razonable, tanto en lo que afecta a la intervención de las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sería muy beneficioso tratar de acabar con la concertación sumergida, sacando a la luz los muchos convenios que no son comunicados a ningún parlamento o que no se formalizan en documento alguno. La transparencia en esta materia nos parece especialmente precisa porque, siendo los ejecutivos los encargados de negociar y adoptar convenios, resulta imprescindible el sometimiento de tales actos al control político de sus respectivos parlamentos. También abona esta tesis el hecho de que un convenio que afecte a la ejecución condiciona, o puede condicionar, la libre actuación de la Asamblea territorial en sus decisiones políticas, expresadas a través de la Ley.

Por esta razón, resulta de justicia apuntar que no deja de ser paradójico que, mientras que algunos Estatutos prevén un riguroso control de los convenios interautonómicos, dicho control sea nulo en otras ocasiones, cuando se encuentra más en juego. Esto ocurre, destacadamente, con la impulsión de eurorregiones (MATIA PORTILLA).

5.2. MÁS CONCERTACIÓN Y CON MÁS ACTORES

En páginas anteriores hemos observado cierto incremento en el número de convenios bilaterales celebrados entre Comunidades Autónomas, y ha surgido con renovados bríos la cooperación interautonómica multilateral. Se constata así una evolución en la materia que es oportuno subrayar porque nos permite comprender también cuáles son los retos presentes y futuros en la materia.

Francisco Javier Matia Portilla

En los primeros años de desarrollo autonómico se han suscrito cientos de convenios verticales bilaterales, entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. No se trata únicamente de que éstas incurrieran en cierta ceguera hacia sus compañeras de viaje, sino de que estos convenios sirvieran para aumentar (y mucho) la financiación autonómica. Por tal motivo, y aunque fuera hartamente cuestionable que el Estado central estableciera programas en materias de indudable competencia estatal, las Comunidades Autónomas optaban por adherirse al Convenio presentado por la Administración General del Estado. Parece que la impulsión de eurorregiones no es tampoco ajena a la pretensión de obtener mayores fondos comunitarios.

No es la única vez en que la actuación autonómica se ha vinculado, primigeniamente, con la financiación. Como es bien sabido, y en relación con los asuntos europeos, las primeras estructuras administrativas autonómicas en Bruselas se encuadraban en las consejerías de Economía, por vincularse específicamente con los fondos europeos. Algunos años después, superada esta ceguera que supone emparentar exclusivamente la Unión con los fondos europeos, se ha ido adscribiendo tal Dirección General a las Consejerías de la Presidencia o a la Presidencia misma ⁽¹¹⁶⁾.

Parece que también la cura se está produciendo en relación con la cooperación horizontal. Las Comunidades Autónomas se están dando cuenta de que existe concertación netamente política y que la concertación interautonómica puede ser útil para resolver problemas concretos. Dentro de estos resulta evidente la importancia que presentan los convenios que tratan de mejorar los servicios públicos (sanitarios, educativos, en materias de incendios, etc.) en zonas autonómicas limítrofes. Pero el hecho de que se puede ir mucho más lejos en esta materia lo demuestran algunos de los convenios suscritos en el marco de los *Encuentros*, a los que se ha hecho referencia con anterioridad. El hecho de que las mujeres agredidas puedan integrarse en centros de acogida de otras comunidades autónomas, o que las licencias emitidas por una Administración autonómica sean válidas en otras partes del territorio estatal, son avances que mejoran manifiestamente la vida de los ciudadanos afectados, aunque no encuentren un reflejo automático en las cuentas públicas de las Comunidades Autónomas afectadas.

116. MATIA PORTILLA [2003], pp. 80-81.

Se evidencia, así, una mayor profundización en la cooperación interautonómica. De un lado porque la misma se utiliza cada vez en más materias y con fines más ambiciosos. De otro porque también se está impulsando la adopción multilateral de convenios, lo que puede contribuir a conseguir una mayor homogeneidad en el ejercicio de las políticas públicas y una mayor eficiencia en los poderes públicos implicados en su ejecución.

¿Qué cabe esperar de la cooperación horizontal en el futuro? Es preciso, a nuestro juicio, que se intensifique la multilateral y que lo haga, además, en un doble frente. Resultaría gratificante, en primer lugar, que la actuación concertada de las Comunidades Autónomas se lograra en materias más relevantes desde la perspectiva constitucional, sirviendo a objetivos más globales que los perseguidos hasta el momento ⁽¹¹⁷⁾. También se podrían utilizar los *Encuentros* o la proyectada Conferencia de Presidentes horizontal para articular propuestas políticas que puedan ser presentados al Gobierno de la Nación para que éste las valore. Dicha posibilidad no resulta, en modo alguno, impensable, sino que resultaría muy útil en determinados campos, como puede ser el de la configuración de la posición española en un asunto comunitario, cuando éste incide con competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas ⁽¹¹⁸⁾. No se trata, es bueno recordarlo, de que éstas puedan imponer una posición al Gobierno de la Nación, ya que éste está obligado a defender el interés general, pero sí, al menos, de que se encontrara obligado a motivar, en términos políticos, su decisión de desoír la posición unánime de las Comunidades Autónomas.

Mejorar y potenciar la cooperación horizontal, tanto en su plano bilateral como en la esfera multilateral, servirá para gestionar mejor las competencias propias y para conseguir una mejor cooperación vertical con el Estado central ⁽¹¹⁹⁾. También servirá, como ha demostrado el complejo proceso de trasposición de

117. Es muy sugerente, en este sentido, que el Tribunal Constitucional federal alemán haya recurrido a la categoría de las «*tareas de alcance federal, competencias de los Länder, que no pueden ejercer cada uno por separado sino concertadamente*» (GARCÍA MORALES [2009a], p. 80).

118. De hecho, los Estatutos reformados de Cataluña y Andalucía potencian la cooperación bilateral y multilateral en asuntos europeos (cfr. GARCÍA MORALES [2009b], p. 418), así como la participación en las instituciones europeas (ibídem, p. 419).

119. GARCÍA MORALES [2009a], p. 116.

Francisco Javier Matia Portilla

la directiva de servicios, y lo hará también su aplicación, para lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del Estado español en el marco de la Unión Europea ⁽¹²⁰⁾.

6. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

ALBERTÍ ROVIRA, E.: «Los Convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa* 240 (1994), pp. 107 ss.

— «Los convenios de colaboración», *Anuario jurídico de La Rioja* 8 (2002), pp. 149 ss.

ARAGÓN REYES, Manuel: «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político* 23 (1986), pp. 11 ss.

ARBÓS MARÍN, Xavier (coord.): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009.

CALAFEL FERRÁ, V.J.: *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 2006.

CANO BUESO, Juan: «El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial», en Cano Bueso, Juan (ed.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990.

CONSEJO DE ESTADO: *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, febrero de 2006.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

120. Como es sabido el proceso de transposición de la directiva de servicios ha provocado una intensa relación de cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado central (cuyo resultado final se recoge en el Informe que se encuentra disponible en <<http://www.meh.es/es-ES/Paginas/InformeTransposicionC3%B3nDirectivadeServicios.aspx>>. Puede consultarse, en el plano doctrinal, VICENTE BLANCO, Dámaso Javier y RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.) [2010]). La propia ejecución de la directiva fomentará, como nunca, un principio de cooperación interestatal en que nuestras autoridades centrales y autonómicas tendrán que aunar esfuerzos con las administraciones de otros Estados de la Unión. Ver, sobre esta cuestión, JIMÉNEZ GARCÍA [2008], pp. 149 ss.

GARCÍA MORALES, María Jesús (coord.): *Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*. *Revista Jurídica de Castilla y León* 19 (2009). (GARCÍA MORALES [2009b]).

— «La colaboración a examen: retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional* 86 (2009), pp. 65 ss. (GARCÍA MORALES [2009a]).

— «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes», en GARCÍA MORALES, María J., MONTILLA MARTOS, José A. y ARBÓS MARÍN, Xavier, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 9 ss.

— «Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas», en TORNOS MAS, Joaquín (dir.) y MOYA MALAPEIRA, David (coord.), *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 175 ss.

— *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio: *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco: «La cooperación administrativa en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior», *Revista de Derecho de la Unión Europea* 14 (2008), pp. 149 ss.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José L.: «La posición de las Cortes ante los convenios interregionales», en VV.AA., *Comunidades Autónomas, Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Sevilla, 1980, p. 220 ss.

MATIA PORTILLA, Francisco J.: «La politización de las instituciones: mito y realidad», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 13 (2010), pp. 38 ss.

— «Las Oficinas y Delegaciones en Bruselas», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), BILBAO UBILLOS, Juan M., MATIA PORTILLA, Francisco J., REY MARTÍNEZ, Fernando y ORTEGA, Santiago, *La política europea de las Co-*

Francisco Javier Matia Portilla

munidades Autónomas y su control parlamentario, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

MENÉNDEZ REIXACH, A.: *Los Convenios entre las Comunidades Autónomas. Comentario al art. 145.2 CE*, Madrid, 1982.

MONTILLA MARTOS, José Antonio: «El marco normativo de las relaciones intergubernamentales», en GARCÍA MORALES, María J., MONTILLA MARTOS, José A. y ARBÓS MARÍN, Xavier, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 73 ss.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M.M: *Los Convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñate, 1988.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M.^a: «Artículo 145», en CASAS BAA-MONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.), BORRAJO INIESTA, Ignacio y PÉREZ MANZANO, Mercedes (coords.), *Comentarios a la Constitución española (XXX aniversario)*, Fundación Wolters Kluwer, Toledo, 2009, pp. 2182 ss.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M.^a: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1997.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J.: «Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XI, Edersa, Madrid, 1999, pp. 73 ss.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984.

TAJADURA TEJADA, Javier: «El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CC.AA.», *Revista Jurídica de Navarra* 21 (1996), pp. 113 ss.

— *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000.

VICENTE BLANCO, Dámaso Javier y RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.): *Impacto de la transposición de la directiva de servicios en Castilla y León*, Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2010.