

LA FACULTAD DE RECALIFICACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EX ARTÍCULO 145.2 CE: UNA TESIS PERSONAL

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA

I. EL ALCANCE DE LA RESERVA ESTATUTARIA DEL *CARÁCTER Y EFECTOS* DE LA COMUNICACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN INTERAUTONÓMICOS A LAS CORTES GENERALES: 1.1. *Planteamiento: unanimidad doctrinal ante una problemática no resuelta.* 1.2. *Una tesis personal: el concepto constitucional de comunicación como categoría inclusiva de la potestad de recalificación de Congreso y Senado.*—II. SOBRE LA PRIORIDAD DE LA CÁMARA ALTA PARA RECIBIR LA COMUNICACIÓN E INICIAR EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO.—III. CONSECUENCIAS DE ESTA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES PARA LA CELEBRACIÓN DEL CONVENIO.—IV. LA ENTRADA EN VIGOR DEL CONVENIO: ¿UN LÍMITE A LA POTESTAD RECALIFICADORA DE LAS CORTES?—V. LA NATURALEZA DE LA COMUNICACIÓN A LAS CORTES GENERALES: ¿CONDICIÓN DE EFICACIA O REQUISITO DE VALIDEZ?—VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. EL ALCANCE DE LA RESERVA ESTATUTARIA DEL *CARÁCTER Y EFECTOS* DE LA COMUNICACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN INTERAUTONÓMICOS A LAS CORTES GENERALES

1.1. *Planteamiento: unanimidad doctrinal ante una problemática no resuelta*

El artículo 145.2 de la Constitución, único de nuestra Carta Magna referido a los instrumentos de cooperación interautonómica, establece dos tipos de intervención de las Cortes Generales en la celebración de pactos jurídicamente vinculantes entre Comunidades Autónomas: la autorización parlamentaria de los llamados *acuerdos de cooperación*, por un lado; y la ineludible comunicación de los *convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios*

propios, por otro (1); si bien este mismo precepto constitucional ha remitido la regulación del «carácter y efectos» de tal comunicación a los Estatutos de Autonomía.

La doctrina más autorizada se ha manifestado muy crítica, de forma prácticamente unánime, sobre tres puntos relativos a esta previsión constitucional y su desarrollo por los Estatutos de Autonomía y por los Reglamentos de las Cámaras:

En primer lugar, se ha censurado el error de técnica jurídica que supone la atribución de la determinación de los efectos que debe surtir un acto de control estatal, de carácter general, a normas particulares y distintas, como son los Estatutos de Autonomía, abriendo la puerta con ello a una diversidad de regímenes a todas luces incompatible con la condición unitaria del acto sobre el cual debe recaer dicho control (2).

En segundo término, ha sido objeto de dura crítica la supuesta desvirtuación que los Estatutos de Autonomía hacen de la comunicación a las Cortes al equipararla *de facto* con la autorización de los acuerdos de cooperación a través de la tramitación parlamentaria que prevén para ella. Entiende la doctrina que los Estatutos de Autonomía, en cumplimiento de la incorrecta remisión constitucional que les invita a concretar el *carácter y efectos* de dicha comunicación, han atribuido a las Cortes Generales unas facultades de control de los convenios de colaboración interautonómicos muy superiores a las que corresponderían a la comunicación constitucionalmente exigida.

En concreto, se censura que la mayor parte de los Estatutos de Autonomía abran la posibilidad de que, bien las Cortes Generales, bien una sola de las Cámaras, puedan manifestar reparos a la calificación del texto como convenio de colaboración y recalificarlo como acuerdo de cooperación, procediéndose entonces a la apertura del trámite de autorización. Tan sólo un Estatuto, el aragonés —a partir de su reforma por LO 5/2007, de 20 de abril— ha prescindido de hacer uso de la habilitación constitucional y se ha limitado a exigir que la firma de convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas sea objeto de información a las Cortes Generales «a los efectos correspondientes», pero sin concretar en modo alguno cuáles sean éstos. Paralelamente, los Estatutos vasco y navarro —respecto de los convenios que estas Comunidades Autónomas firmen entre sí (3)— y el

(1) Para profundizar en la diferenciación de ambas figuras convencionales, *vid.* GONZÁLEZ GARCÍA (2009): 97-118.

(2) *Vid.*, por todos, ALBERTÍ ROVIRA (1994): 125.

(3) Artículo 22.2 EAPV: «La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro Territorio Histórico Foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias

valenciano —con carácter general (4)—, aun asociando la entrada en vigor del convenio a un plazo determinado desde la recepción de la comunicación de éste por las Cortes Generales, tampoco reconocen a las mismas capacidad alguna de recalificación (5). Ello salvado, el resto de Estatutos se refieren, de una manera u otra, a la posible recalificación por el Parlamento central de los convenios de colaboración que le son remitidos por las Comunidades Autónomas en acuerdos de cooperación, si así procediere: un primer grupo establece que los convenios serán tramitados como acuerdos de cooperación si las Cortes formularan algún tipo de reparo u objeción antes del plazo previsto para su entrada en vigor (6); un segundo grupo entiende ya recalificado el texto cuando una de las dos Cámaras —Congreso o Senado— así lo determine, sin necesidad de que haya acuerdo entre ambas (7); y el resto también prevé la posibilidad de la recalificación —por

de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor.» Artículo 70.2 LORAFNA: «Navarra podrá celebrar convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor.»

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

(5) Muy recientemente, la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero) parece haber excluido también la alusión a la potestad recalificadora de las Cortes Generales. *Vid.* artículo 65.2: «Tales convenios deberán ser comunicados simultáneamente al Congreso de los Diputados y al Senado, para la eventual emisión de recomendaciones no vinculantes [...]».

(6) La Rioja (art. 14.2 EALR), Baleares (art. 118 EAB) y Cataluña (art. 178.4 EACat). *Vid.*, por todos, este último. «Los convenios de colaboración suscritos por la Generalidad con otras Comunidades Autónomas deben ser comunicados a las Cortes Generales y su vigencia empieza sesenta días después de esta comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan que deben calificarse como acuerdos de cooperación que requieren la autorización previa a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución.»

(7) Andalucía (art. 226.2 EAAnd), Madrid (art. 31.1 EAM), Asturias (art. 21.1 EAPA), Castilla-La Mancha (art. 40.1 EACM), Galicia (art. 35.1 EAG) y País Vasco (art. 22.1 EAPV) —para los convenios con CCAA distintas de Navarra—. *Vid.*, por todos, este último: «La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de sus Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo tercero de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.»

ambas Cámaras (8) o sólo por una de ellas (9)— pero limitando la causa de ésta al contenido del convenio.

Ante esta circunstancia, la doctrina más autorizada ha criticado que la gran mayoría de las normas estatutarias hayan dotado a las Cortes de un poder de intervención sobre los convenios de colaboración horizontales mucho mayor que el constitucionalmente previsto, ya que, en su criterio, «lo que el régimen de los convenios pretendía, a diferencia del régimen de los acuerdos, era establecer un campo de actuación interregional al margen del control de las Cortes Generales» (10). Defienden, pues, que el concepto de *comunicación* que recoge la Constitución se corresponde con una mera notificación que «no confiere al receptor ninguna facultad específica de control» (11). En palabras de García Couso (12):

«[...] la Constitución parece partir del grado mínimo de intervención parlamentaria que se concreta en la simple puesta en conocimiento a las Cámaras de la firma del convenio, y son los Estatutos de Autonomía, a través de la facultad que la Constitución les otorga, los que van a precisar de manera más o menos restrictiva los efectos de la comunicación. Por tanto, el efecto que constitucionalmente se prevé en el caso de la comunicación de la firma de convenios entre Comunidades Autónomas es el de la simple notificación, sin que ello conlleve constitucionalmente aparejado ningún proceso de conocimiento por parte de las Cortes Generales y, mucho menos, la toma de decisión alguna» (13).

Consecuentemente, existe también, en tercer lugar, un consenso generalizado acerca del censurable papel que juega el Reglamento del Senado en esta ma-

(8) Canarias (art. 39.1 EACan), Cantabria (art. 31 EACant), Castilla y León (art. 60.2 EACL) y Navarra (art. 70.1 LORAFNA) —para los convenios firmados con Comunidades Autónomas distintas de las limitrofes—. *Vid.*, por todos, este último: «Navarra podrá celebrar convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia. Dichos convenios entrarán en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado tercero para los acuerdos de cooperación.»

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

(10) TAJADURA TEJADA (2000): 99.

(11) CALAFELL FERRÁ (2006): 252-253.

(12) GARCÍA COUSO (2004): 60-61.

(13) *Vid.*, en el mismo sentido, CARMONA CONTRERAS (2003): 268, y SANTOLAYA MACHETTI (1985): 409.

teria, puesto que en su artículo 137.2 establece los aspectos procedimentales de esa posible *recalificación* del convenio por parte de las Cámaras, extendiéndola —dice la mejor doctrina (14)— a los convenios de colaboración que celebren todas las Comunidades Autónomas, con independencia de que así lo establezca su Estatuto de Autonomía o no, y atribuyendo además esa misma facultad al Congreso de los Diputados, pese a que su propio Reglamento no la recoge (15). Así, se afirma, parece inferirse de una primera lectura de los correspondientes Reglamentos parlamentarios:

Artículo 137 RS: «1. Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía. 2. Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un grupo parlamentario o veinticinco senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes.»

Artículo 166.1 RCD: «Recibida en el Congreso la comunicación de un acuerdo [entiéndase “convenios”] entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios públicos de las mismas, la Mesa la remitirá a la Comisión Constitucional de la Cámara a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía.»

Se aboga, entonces, por una reinterpretación de ambos preceptos a la luz del bloque de la constitucionalidad (16). Según dicha interpretación, tanto Congreso como Senado únicamente podrán recalificar los convenios de colaboración remitidos como tales por las Comunidades Autónomas firmantes en la medida en que esta circunstancia encuentre apoyo suficiente en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Así las cosas, en los supuestos previstos en el Estatuto valenciano, la LORAFNA y el Estatuto vasco, la facultad de recalificación de las Cortes senci-

(14) Sobre esta cuestión, afirma CALAFELL FERRÁ (2006), 256: «La reserva que en este punto hace la Constitución a favor de los Estatutos de Autonomía es un verdadero monopolio, por lo que no cabe que otra norma venga a suplir lo que los Estatutos callan.» En contra de esta tesis, *vid.* GIL-ROBLES y GIL-DELGADO (1986): 99.

(15) A este respecto, censura CARMONA CONTRERAS (2003), 268: «[...] tampoco cabe perder de vista cómo la extensión al Congreso de los Diputados de los efectos de una hipotética decisión recalificadora viene a abrir otro frente polémico en el que la extralimitación competencial operada por la disposición reglamentaria resulta evidente. Todo ello, por lo demás, sin hacer referencia alguna a lo que a tal efecto venga establecido en los Estatutos de Autonomía y que, según ya se indicó, debería actuar como única norma habilitante.»

(16) *Vid.*, por todos, GARCÍA COUSO (2004): 59.

llamente no existiría, pues se estarían vulnerando las previsiones estatutarias, actuando el Reglamento del Senado «como una ley de armonización en el sentido del artículo 150.3 de la Constitución, pero de forma ilícita, al no cumplir los requisitos que la propia Constitución establece respecto a ese particular tipo de leyes» (17).

En buena lógica, y como corolario de esta línea argumental, algún autor ha defendido tanto la reforma del Reglamento del Senado, en el sentido de pedir la supresión de las previsiones de su artículo 137, contrarias a la regulación estatutaria, como la de los propios Estatutos de Autonomía, en la dirección de eliminar las alusiones a la posible recalificación por las Cortes Generales de los convenios de colaboración que le sean remitidos (18).

Nosotros, por el contrario, vamos a analizar en las páginas siguientes estas tres cuestiones expuestas apartándonos totalmente de la unánime opinión doctrinal (19). No obstante, antes de entrar en ello, debemos de poner de relieve que la censura realizada por la doctrina respecto de la extensión de la potestad de recalificación por el Reglamento del Senado también al Congreso de los Diputados es discutible incluso desde los mismos parámetros y presupuestos utilizados por aquélla. Si bien es cierto que el artículo 137.2 RS se refiere a la posible recalificación también por parte de la Cámara Baja, no debemos pasar por alto la expresión «en su caso» que le precede y que podríamos poner en relación tanto con la alusión a los Estatutos de autonomía del apartado anterior del mismo artículo como con la regulación prevista en el propio Reglamento del Congreso. Esto es, sin forzar un ápice la literalidad del precepto se podría interpretar que lo que en realidad dice este artículo 137.2 RS es que también el Congreso, *en el caso de que los correspondientes Estatutos de Autonomía o el Reglamento de esa Cámara así lo prevean*, ostentará la misma facultad de recalificación. Inciso que resulta rigurosamente prescindible, claro está, pero

(17) SANTOLAYA MACHETTI (1985): 419.

(18) CARMONA CONTRERAS (2003), 276-277: «[...] habría que reformar urgentemente el artículo 137 del Reglamento del Senado, desposeyendo a dicha Cámara de una facultad que, por lo que a los convenios de colaboración se refiere, no le corresponde constitucionalmente. La pauta marcada por la disposición contenida en el artículo 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados configura un excelente punto de referencia al limitar los efectos de la potestad fiscalizadora atribuida a la Comisión Constitucional “a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía”. Por su parte, los Estatutos de Autonomía tendrían que asumir activamente la decisiva facultad concretizadora que el artículo 145.2 CE les atribuye, procediendo a eliminar las previsiones que permiten a las Cortes Generales imponer sus propios puntos de vista, aun en contra de la voluntad de las Comunidades Autónomas implicadas.»

(19) Circunstancia ésta que supone un giro en el criterio que veníamos defendiendo, ya que en un primer trabajo anterior —que tangencialmente se ocupaba de esta materia— seguimos en parte la línea marcada por los autores aquí citados. *Vid.* GONZÁLEZ GARCÍA (2006): 116-125.

cuyo alcance es absolutamente nulo más allá de lo que sería la repetición fuera de lugar de una obviedad. Cuestión muy diferente es que resulte técnicamente criticable la extensión del procedimiento previsto en el Reglamento del Senado a los supuestos de recalificación por el Congreso de los Diputados.

Sea como fuere, entendemos que el punto de partida escogido por la doctrina para cimentar sus críticas a las tres circunstancias antes descritas es erróneo, por lo que revisaremos el planteamiento de las mismas desde su origen e intentaremos, a partir de ahí, aportar potenciales soluciones a los diversos inconvenientes de orden práctico derivados de esta problemática pero no resueltos por la doctrina, en particular, los perniciosos efectos de la diferente regulación estatutaria de un acto de control estatal. ¿Qué solución deberíamos adoptar en el supuesto de comunicación de un convenio entre Valencia, cuyo Estatuto no prevé la recalificación, y otra Comunidad Autónoma cuya norma institucional básica sí la recoja? ¿Es posible una lectura diferente, integradora, del precepto constitucional?

1.2. *Una tesis personal: el concepto constitucional de comunicación como categoría inclusiva de la potestad de recalificación de Congreso y Senado*

No debemos comenzar este apartado sin advertir al lector de que, además de optar aquí por una tesis no ya minoritaria sino estrictamente personal (20),

(20) Tan sólo RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, SANTAOLALLA LÓPEZ y ALZAGA VILLAAMIL han mostrado en algún momento, con mayor o menor intensidad, su parecer favorable a entender que la potestad recalificadora de las Cortes no sólo no es contraria a la letra y el espíritu del artículo 145 CE, sino que ésta se encuentra implícita en la lógica del precepto constitucional, pero ninguno de ellos ha dado el paso, como haremos nosotros en las próximas páginas, de desvincular totalmente esta potestad de las Cortes del desarrollo que de ella hagan los diferentes Estatutos de Autonomía. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (1997): 116: «[...] discrepo de los que consideran que la introducción en los Estatutos de Autonomía de la posibilidad reconocida a favor de las Cortes Generales de “manifiestar reparos” y someter un convenio (que por las partes haya sido simplemente comunicado a las Cortes tras su celebración) a autorización, haya supuesto una ampliación, por vía estatutaria, de las competencias de las Cortes. Considero lógica una previsión semejante [en los Estatutos de Autonomía, se entiende], si se parte de la base de que el constituyente quiso un *control estatal* de estos convenios y acuerdos, y se interpreta que esta tutela (preventiva) es de estricta legalidad. Esa regulación ha de servir para el caso de que dos Comunidades Autónomas comunicaran a las Cortes la consumada celebración de un convenio que, objetivamente, necesita de autorización, por tratarse de materia propia de los acuerdos de cooperación. De hecho, si no se previera esa posibilidad [en los Estatutos], quedaría en manos de las Comunidades Autónomas comunicar simplemente un acuerdo que debió autorizarse, sin que las Cortes pudieran ejercer la competencia de control que

la postura que adoptemos va a condicionar de manera decisiva el resto de conclusiones a las que lleguemos en este trabajo en torno a la intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios de colaboración interautonómicos. Lo hacemos, sin embargo, desde el convencimiento de que una interpretación del artículo 145.2 CE distinta a la hoy aceptada por la doctrina no sólo es posible sino que resulta más ajustada a la propia lógica interna del mismo. Y ello con independencia de que el resultado que alcancemos pueda valorarse por algún sector doctrinal —y desde otras ópticas extrajurídicas— de forma menos positiva. Dicho de otro modo, el hecho de que podamos compartir que la rigidez de los controles establecidos en el artículo 145 CE constituye un claro obstáculo para la correcta y eficaz articulación de las relaciones de cooperación interautonómicas, no significa que ello nos deba llevar a sostener que la Constitución no dice lo que, a nuestro entender, claramente afirma. Vayamos, pues, a ello.

Sin lugar a dudas, el apartado segundo del artículo 145 CE adolece de una redacción y una técnica jurídica manifiestamente mejorables. Compartimos la crítica doctrinal de la torpeza del constituyente al remitir la regulación del *carácter y efectos* de la comunicación de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas a los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, ¿significa ello que la Constitución reserva a las normas estatutarias la completud del régimen jurídico de la comunicación?, ¿cuál es el verdadero alcance de dicha reserva? En una primera aproximación al precepto podría parecer, en efecto, que se trata de una remisión total al Estatuto y que, por tanto, de estas normas dependería introducir o no en cada caso la potestad recalificadora de las Cortes Generales. Sin embargo, según nuestro criterio, es precisamente la deficiente técnica utilizada en la redacción de este artículo lo que ha dejado la puerta abierta a interpretaciones del mismo que se separan claramente del verdadero sentido del

en este supuesto les atribuye la Constitución.» SANTAOLALLA LÓPEZ (1990): 314: «A la vista de esta disposición [art. 137 RS], es evidente que son las Cámaras las que, en definitiva, califican si un convenio requiere autorización previa de las Cortes o si basta la puesta en conocimiento de las mismas, conclusión por lo demás lógica, pues en caso contrario las Comunidades Autónomas podrían invalidar el derecho-deber de las Cortes Generales de autorizar los acuerdos de cooperación, recurriendo al artificio de catalogarlos como simples *convenios de gestión y prestación de servicios*. Por lo demás, esta disposición reglamentaria resulta congruente con lo previsto sobre el particular por los Estatutos de Autonomía.» ALZAGA VILLAAMIL (1978): 852: «[...] *así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales*, mereciendo ser subrayado el empleo del término *efectos*, que indica que nuestros Constituyentes han previsto que, al menos para algunos supuestos, la comunicación a las Cortes no es una mera notificación formal a las mismas, vacía de otro contenido que el de dar publicidad a un acuerdo que, de suyo, difícilmente puede ser secreto, sino que antes bien las Cortes pueden pronunciarse sobre el convenio en cuestión e incluso llegar a decir la última palabra.»

precepto. Estimamos, pues, que de la correcta lectura del artículo 145 CE en su conjunto puede y debe derivarse una interpretación mucho más ajustada a la finalidad del mismo que la establecida por la doctrina.

Lo que la Constitución consagra en su artículo 145 es el control de las Cortes Generales sobre la actividad convencional entre Comunidades Autónomas. Así, prevé una necesaria autorización de los acuerdos de cooperación por parte de aquéllas y la también preceptiva comunicación —nótese que la Constitución se refiere a la «correspondiente comunicación»— de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios para el caso de que éstos sean previstos por los respectivos Estatutos de Autonomía. Va de suyo, por tanto, que si el Texto Constitucional establece la autorización de las Cortes Generales para un tipo de convenios —digamos— de mayor calado, y la ineludible comunicación para los demás convenios de menor entidad que las Comunidades Autónomas podrían celebrar, implícitamente está reconociendo a las Cortes la capacidad para determinar si lo remitido por las Comunidades Autónomas constituye o no acuerdo de cooperación y, consecuentemente, si necesita su autorización. Tesis que, siempre según nuestra opinión, vendría avalada por la doctrina del propio Tribunal Constitucional en su primera gran sentencia sobre esta materia (21):

«[...] resulta indiferente a efectos de la impugnación que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación [entiéndase “autorización”] por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que se deban cumplir.»

Interpretar, por el contrario, que la Constitución permite a los Estatutos de Autonomía privar a las Cortes de la capacidad para determinar que un convenio de colaboración a ellas comunicado no es tal y, por tanto, debe seguir los trámites propios de los acuerdos de cooperación que culminen con la autorización o no del mismo, supondría soslayar el fin fundamental pretendido por el constituyente y vaciar de contenido la potestad reconocida a las Cortes en el último inciso del artículo 145.2 CE; o, lo que es lo mismo, dejar en manos de las Comunidades Autónomas firmantes la decisión sobre la calificación del convenio. En este mismo sentido, se pronunció el Sr. Alzaga (Diputado de UCD) durante el debate acerca de la aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco en la Comisión Constitucional del Congreso (22):

(21) STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 4, *in fine*.

(22) *Vid.* RAZQUIN LIZARRAGA (1988): 45 y sigs.

«El problema está en qué se reserva a las Cortes. ¿Qué se reserva a las Cortes? Se reserva, en el artículo 145 de la Constitución, algo muy claro: la obligación de velar para que, en la hipótesis (solamente en la hipótesis, que, probablemente, nunca se dará, pero que hay que contemplar en Derecho, porque se trata de normas generales a aplicar a supuestos de futuro) de que un convenio —que, por su naturaleza, es un acuerdo de cooperación que, según el último párrafo del apartado 2 del art. 145, requiere autorización de las Cortes— fuese presentado, fuese rotulado como mero convenio de gestión y prestación de servicios, puedan decir las Cortes, a la vista del texto, en un plazo razonable, como es el de treinta días, que el acuerdo, en sí mismo, no es de mera gestión y prestación de servicios, sino una cooperación más amplia entre las Comunidades, que requiere autorización y que debe tramitarse, como decimos en el apartado 1 de nuestro artículo 22, por la vía del apartado 3 del mismo artículo 22, que no hace sino repetir el contenido de los últimos renglones del artículo 145 de nuestra norma política fundamental.»

No desconocemos, sin embargo, que podría argumentarse que, en todo caso, la potestad calificadora de las partes no sería libérrima en tanto que el Tribunal Constitucional —*ex arts. 161.1.c) y 161.2 CE*— podría controlar el acto mediante el cual los Gobiernos o Parlamentos autonómicos correspondientes califican el convenio (23). No obstante ello, hemos de reparar en que las Cortes Generales, en cuanto tales, no son sujetos legitimados para la interposición de recurso alguno a través de las vías que la Constitución habilita, por lo que se encontrarían al albur de que otro sujeto legitimado —el Gobierno de turno, central o autonómico— ejerciera su derecho, quedando, pues, en situación de *indefensión* en el ejercicio de las facultades de control que tienen constitucionalmente atribuidas. Dicho de manera más contundente, podríamos afirmar que resulta de todo punto imposible que las Cortes Generales puedan ejercer el control que sobre la actividad convencional interautonómica prevé el artículo 145.2 CE si no entendemos inherente al mismo la facultad de recalificar los convenios de colaboración que le sean comunicados. Y así estimamos que lo entendió también la Secretaría General del Congreso de los Diputados cuando hubo de pronunciarse sobre la tramitación del convenio de cooperación cultural entre las Comunidades Autónomas de Andalucía y Madrid, de 4 de julio de 1984 (24):

«[...] tanto por la posible divergencia en el tratamiento estatutario de la materia como por necesidad de evitar utilizaciones abusivas de la figura por parte de las Comunidades, el control por las Cortes Generales comienza por la facultad de recalificar el convenio.»

(23) *Vid.* GARCÍA COUSO (2004): 91.

(24) *Vid.* Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, pág. 248.

¿Cuál sería, entonces, el ámbito reservado a los Estatutos de Autonomía por el artículo 145.2 CE? ¿Qué es lo que *cabe* dentro del *carácter y efectos* de la comunicación? ¿Cuál es, en definitiva, el concepto de comunicación utilizado por la Constitución? Para precisar todo ello, hemos de partir de un hecho que, pese a constituir una evidencia, resulta frecuentemente olvidado: en todo acto de comunicación hay un sujeto emisor —quien comunica— y un sujeto receptor —quien recibe la comunicación—, en este caso, las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales respectivamente. Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, entendemos que la reserva del *carácter y efectos* de la comunicación viene referida a la actividad del emisor de la comunicación. Esto es, los Estatutos de Autonomía deberían prever quién y de qué manera —*v. gr.*, qué órgano de la Comunidad Autónoma y por qué conducto— se realiza la comunicación (25), así como los efectos que ésta puede tener respecto del convenio —*v. gr.*, eventual suspensión de la entrada en vigor—. Pero, en ningún caso, podría extenderse la regulación estatutaria a la actividad del receptor de la comunicación, la cual, según la definición que da la RAE del verbo *comunicar*, no tiene por qué ser necesaria y absolutamente pasiva (26). No compete, por tanto, a los Estatutos de Autonomía determinar qué y cómo pueden o deben las Cortes Generales hacer con el convenio que se les ha remitido. Los efectos que, respecto de la posterior actividad de las Cortes, se derivan directamente de la comunicación de los convenios a las mismas, singularmente la capacidad para modificar la calificación que a ellos han dado las partes, no entrarían, según nuestro criterio, en el ámbito que la Constitución les reserva. Antes al contrario, implícita la capacidad recalificadora de las Cortes en el Texto Constitucional, correspondería su desarrollo exclusivamente a los Reglamentos de Congreso y Senado.

Todo ello significaría, en la práctica, que aquellos Estatutos de Autonomía que se limitaran a concretar quién y cómo se realiza la comunicación y qué efectos tiene la misma sobre el convenio, incluso aquellos que, además, añadiesen un retórico reconocimiento de la potestad recalificadora de las Cortes, que derivaría en todo caso directamente de la Constitución, no incurrirían en vicio alguno. Tal podría ser el caso, respectivamente, de los Estatutos valenciano y balear, entre otros:

(25) El nuevo Estatuto andaluz es el único que expresamente y de manera inequívoca atribuye al Parlamento la obligación de remitir a las Cortes Generales los convenios de colaboración celebrados por esa Comunidad Autónoma (art. 226.2). Los demás Estatutos de Autonomía guardan silencio al respecto y suelen ser las respectivas leyes de Gobierno y Administración las que atribuyen esta obligación a los Gobiernos autonómicos.

(26) Sexta acepción del verbo: «Consultar a otros un asunto, *tomando su parecer*.» La cursiva es mía.

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

Artículo 118.1 EAB: «En materia de prestación y de gestión de servicios propios de la Comunidad Autónoma, ésta puede suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas. Dichos acuerdos se comunicarán a las Cortes Generales y entrarán en vigor a los sesenta días de la comunicación, a no ser que las Cortes Generales, en el plazo citado, estimen que se trata de un acuerdo de cooperación, según lo que dispone el apartado segundo del artículo 145 de la Constitución» (27).

Por el contrario, constituirían legislación exorbitante del Estatuto de Autonomía, contraria a las previsiones del artículo 145.2 CE según la interpretación del mismo aquí defendida, aquellas regulaciones estatutarias que fueran más allá, incidiendo, por ejemplo, sobre las causas de recalificación o sobre si compete a las Cortes en su conjunto o a cada una de las Cámaras la oposición de reparos a la calificación dada por las partes. Extremos éstos que podemos encontrar, *v. gr.*, en el Estatuto de Autonomía murciano:

Artículo 19.2 EAMu: «[...] En los treinta días siguientes a la recepción de la comunicación, cualquiera de las Cámaras podrá instar a que por razón de su contenido el convenio siga el trámite de autorización prevista en el artículo 145.2, segundo inciso, de la Constitución.»

Todas estas cuestiones habrían de ser directamente desarrolladas por los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. Y ello en razón de la potestad de autonormación de las Cámaras, recogida en el artículo 72.1 CE y concordantes (28), y modulada por la jurisprudencia constitucional (29), cuya principal manifestación —los Reglamentos parlamentarios— se configuran en nuestro sistema como normas de relevancia externa de desarrollo directo de la Constitución, sin necesidad de norma interpuesta y, por tanto, de inmediata subordinación al Texto Constitucional. Consecuentemente, la relación entre los

(27) Las cursivas son mías.

(28) Entre los que debemos incluir, además del artículo 145, los artículos 66.2, 67.3, 79.2 y 3, 80, 86.2, 87.1, 89.1, 111.1, entre otros.

(29) *Vid.*, a este respecto, entre otras muchas, las SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, y 121/1997, de 1 de julio.

Reglamentos parlamentarios y los Estatutos de Autonomía gira en torno a las respectivas reservas materiales introducidas por la Constitución: las diversas reservas a favor de los Estatutos de Autonomía y la reserva general de la materia parlamentaria a favor de los Reglamentos de las Cámaras, que vendría delimitada por las funciones que la Norma Fundamental encomienda a las Cortes Generales (30). En el artículo 145.2 CE encontraríamos, pues, la concurrencia de ambas, cuyos límites hemos intentado definir *supra*.

Se podría concluir, por tanto, contrastando esta opinión con el criterio seguido por los Reglamentos de nuestras Cortes Generales, que el Reglamento del Congreso de los Diputados ha seguido la línea errónea marcada por la mayoría de Estatutos de Autonomía y se limita a recoger, sin más, que la comunicación recibida será remitida por la Mesa de la Cámara a la Comisión Constitucional «a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía» (art. 166.1). Asume, de ese modo, la exorbitante regulación estatutaria acerca de la actividad de las Cortes Generales posterior a la comunicación. Sin embargo, el Reglamento del Senado, en su criticadísimo artículo 137.2, desarrolla —convenientemente, a nuestro entender— los aspectos procedimentales de la potestad recalificadora de las Cortes que deriva de la correcta interpretación del artículo 145 CE, excepción hecha, lógicamente, de la alusión al Congreso que en él se contiene, la cual, como ya hemos defendido páginas atrás, resulta perfectamente inocua.

Y, así las cosas, ¿cuál habría de ser el *objeto* de la comunicación a las Cortes Generales? Quienes defienden un concepto de comunicación que no incluye, en sí mismo, la potestad de recalificación —la cual vendría introducida exclusivamente por la voluntad del legislador estatutario al concretar su *carácter y efectos*— se manifiestan partidarios de reducir el objeto de la misma a una mera notificación, a la «simple puesta en conocimiento de la firma del convenio» (31). Esto es, se informa a las Cortes Generales de que ha tenido lugar la suscripción del acuerdo, pero ni siquiera se le remite el texto del mismo, al que ya se da la publicidad correspondiente a través de los Boletines Oficiales. Por el contrario, según nuestro criterio, en tanto que la finalidad esencial de la comunicación es, además de informar a las Cortes, permitir a éstas enjuiciar qué tipo de pacto horizontal es el firmado por las partes, entendemos que las Comunidades Autónomas estarían obligadas, al menos, a remitir el texto definitivo del convenio, como, de hecho, ha venido sucediendo siempre en la práctica.

(30) *Vid.*, muy en particular, PUNSET BLANCO (1983): 87 y sigs., y SOLÉ TURA (1988): 81 y sigs.

(31) *Vid.*, por todos, GARCÍA COUSO (2004): 60.

Habría sido deseable, igualmente, que los Reglamentos de las Cámaras hubieran establecido de modo expreso —como hacen algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos respecto de su intervención en el proceso de elaboración del convenio (32)— la necesidad de que, junto al texto del pacto, se anexara una memoria relativa a la negociación y tramitación del mismo hasta el momento de la comunicación, a los efectos de facilitar a las Cortes la tarea de determinar ante qué tipo de convenio interautonómico se encuentran. Sin embargo, la ausencia de esta mención, no significa que las Cámaras no dispongan de los recursos suficientes para, una vez recibido el convenio, recabar toda aquella información que estimen conveniente. Así, *ex* artículo 20.2 RS, los Senadores —que son, al fin y al cabo, los legitimados para interponer reparos al texto (33)—, previo conocimiento de su Grupo Parlamentario y por conducto de la Presidencia de la Cámara, podrán recabar de las Administraciones Públicas «datos, informes o documentos» que obren en su poder, debiendo éstas facilitar la información solicitada o manifestar al Presidente del Senado «las razones fundadas en Derecho que lo impiden». E igual sucede en el caso del Congreso (34).

II. SOBRE LA PRIORIDAD DE LA CÁMARA ALTA PARA RECIBIR LA COMUNICACIÓN E INICIAR EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

En estrechísima relación con el modo de entender el alcance de la potestad reconocida por el constituyente a las Cortes Generales respecto de los convenios de colaboración interautonómicos que le son comunicados, se encuentra la controversia en torno a cuál de ambas Cámaras corresponde iniciar la tramitación parlamentaria del convenio.

Sobre esta concreta cuestión, ni el artículo 145 CE ni el desarrollo que éste encuentra en los Estatutos de Autonomía arrojan luz suficiente. El primero habla de la «correspondiente comunicación» a las «Cortes Generales» y las normas estatutarias, aunque algunas establecen que es suficiente para entender recalificado un convenio que se interpongan reparos al mismo en una sola de las Cámaras, nada aclaran respecto de la recepción de la comunicación, ya que todas

(32) *Vid.*, *v. gr.*, artículo 179.2 del Reglamento del Parlamento andaluz: «A los efectos de obtener dicha autorización, el Consejo de Gobierno, una vez que esté ultimado, remitirá a la Cámara el texto del convenio o acuerdo, acompañado de los documentos o informes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo.»

(33) Veinticinco Senadores o un Grupo Parlamentario (art. 137 RS).

(34) *Vid.*, en términos prácticamente idénticos, el artículo 7 RCD.

ellas disponen que ésta ha de hacerse «a las Cortes Generales» (35). Es la propia Constitución, en un precepto diferente (art. 74.2) la que parece indicar que la comunicación que realizan los Ejecutivos regionales ha de ir dirigida al Senado, el cual, por supuesto, dará posterior traslado al Congreso en el momento procesal oportuno. En efecto, el citado artículo establece que los procedimientos conducentes a tomar «las decisiones previstas», entre otros, en el artículo 145.2, se iniciarán «por el Senado», necesitando, en todo caso, mayoría en cada una de las Cámaras y constituyéndose una Comisión Mixta paritaria en el caso de no existir acuerdo entre ambas. Esta circunstancia no ha encontrado reflejo en el Reglamento del Congreso de los Diputados, que en ninguno de sus preceptos alude al hecho de que la comunicación que esta Cámara recibe venga del Senado (36), pero sí en el Reglamento del Senado, cuyo artículo 137, tras referirse en sus primeros tres apartados a la correspondiente tramitación de la comunicación recibida de las Comunidades Autónomas, dice en su cuarto y último párrafo que la decisión que adopte la Cámara —respecto de la recalificación o no del convenio— «será inmediatamente comunicada al Congreso de los Diputados» a los efectos oportunos.

Sin embargo, ni la práctica parlamentaria llevada a cabo hasta la fecha, ni los sucesivos pronunciamientos de los servicios jurídicos de ambas Cámaras han optado claramente por la tesis de la comunicación al Senado. Así, nos encontramos con que la inmensa mayoría de convenios de colaboración celebrados hasta hoy han sido remitidos por las partes simultáneamente a ambas Cámaras, las cuales, a su vez, han abierto, también de forma simultánea, sus respectivos procedimientos de recalificación (37). Por el contrario, no son más de tres los

(35) *Vid.*, v. gr., artículo 31.1 EAM: «La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.» La única excepción en esta regla general ha venido introducida muy recientemente por la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (LO 1/2011, de 28 de enero) cuyo nuevo artículo 65.2 establece que la comunicación se hará «simultáneamente a Congreso y Senado».

(36) Sí se refiere expresamente a ello, por el contrario, al tratar la tramitación de los acuerdos de cooperación. Artículo 166.1 (relativo a los convenios de colaboración): «Recibida en el Congreso la comunicación [...]»; artículo 166.2 (relativo a los acuerdos de cooperación): «Recibida una comunicación del Senado [...]».

(37) *Vid.*, por todos, el convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 30 de julio de 2001 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 412, de 18 de abril de 2002, y BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 339, de 19 de abril de 2002).

convenios que han sido remitidos exclusivamente a la Cámara Alta, donde han iniciado su tramitación, pasando después al Congreso (38). Incluso, en alguna ocasión, la remisión se ha realizado directa y exclusivamente al Congreso, que ha tramitado la iniciativa en primer lugar (39).

Por su parte, las Mesas de ambas Cámaras tampoco han guardado un criterio uniforme. Por un lado, la Mesa del Congreso se ha manifestado en alguna ocasión favorable a entender que la comunicación había de ser dirigida a esta Cámara, dejando abierta la posibilidad de que, al mismo tiempo, se pudiera comunicar también al Senado:

«El escrito de remisión del Presidente de la Comunidad de Madrid se dirige al Presidente de las Cortes Generales, sin que conste a esta Secretaría General que también haya sido enviado al Senado, aunque tal vez la respuesta haya de ser negativa dado el destinatario de aquella comunicación. Parece, por tanto, que se debe trasladar el convenio al Senado, quien a su vez habrá de poner en marcha el procedimiento paralelo previsto en su Reglamento» (40).

Y, por otro lado, la Mesa del Senado ha entendido, en más de una ocasión, que resulta más conforme a Derecho que sea la Cámara Alta la receptora del convenio:

«[...] toda decisión que corresponda adoptar a las Cortes Generales en virtud del artículo 145.2 de la Constitución, ha de alcanzarse a través de un procedimiento que se inicie en el Senado.»

«[...] conforme al artículo 145. 2 de la Constitución la calificación de estos convenios a los efectos de determinar si precisan o no de autorización de las Cortes Generales para su celebración, ha de comenzar también en el Senado y [...], en todo caso, la celebración de todos los convenios a que se refiere el artículo cita-

(38) El convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y la Región de Murcia para desarrollar un programa de detección precoz de metabolopatías, de 1 de enero de 1988 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 192, de 25 de mayo de 1988); el mismo convenio firmado, en la misma fecha, por Castilla-La Mancha con la Comunidad de Madrid (BOCG, Senado, Serie I, núm. 192, de 25 de mayo de 1988), y el Protocolo de Intenciones entre las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Extremadura para la recepción de las emisiones de radio y televisión de Andalucía en Extremadura, de 9 de julio de 2001 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 258, de 12 de septiembre de 2001).

(39) *Vid., v. gr.*, el convenio de cooperación cultural entre las Comunidades Autónomas de Andalucía y Madrid, de 4 de julio de 1984 (Registro de entrada en el Congreso de los Diputados, núm. 12.548, de 19 de octubre de 1984).

(40) Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el convenio de cooperación cultural entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Andalucía, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, pág. 229.

do de la Constitución ha de comunicarse directamente al Senado, a través de su Presidencia» (41).

Lógicamente, esta situación abrió el debate doctrinal sobre la cuestión, en el seno del cual no encontramos ningún autor que haya defendido que la comunicación de la celebración de los convenios haya de hacerse al Congreso de los Diputados, pero sí muchos —y muy relevantes— que han apostado por la comunicación simultánea a ambas Cámaras. Y ello en base a los siguientes argumentos:

Desde una óptica exclusivamente pragmática, se ha sostenido que, tal y como avala la práctica parlamentaria habida hasta la fecha, la cortedad de los plazos establecidos por los Estatutos de Autonomía para la entrada en vigor de los convenios a partir de su comunicación a las Cortes (42) hacen inviable otra opción que no sea la de tramitar la misma en paralelo en las dos Cámaras, a fin de poder tomar una decisión conjunta sobre su recalificación antes del transcurso de tales plazos (43).

Desde otro punto de vista, se ha defendido que, en sentido estricto, en el artículo 145 CE sólo se encuentra prevista una *decisión* de las Cortes Generales, la de autorizar o denegar la autorización de la suscripción de acuerdos de cooperación, por lo que las previsiones del artículo 74.2 de la Norma Fundamental no operarían respecto del procedimiento previsto para la comunicación de los convenios de colaboración (44).

Finalmente, se ha pretendido hacer una interpretación en este mismo sentido de la regulación establecida por los respectivos Reglamentos de las Cámaras. Así, obviando la claridad de la previsión del artículo 137.4 —a la que ya nos hemos referido—, se ha argumentado que mientras respecto del procedimiento de autorización de acuerdos de cooperación tanto el RCD (art. 166.2) como el RS (art. 138.1) establecen expresamente que éstos comenzarán en el Senado,

(41) Acuerdos de la Mesa del Senado, de 14 de junio de 1988 y de 24 de mayo del mismo año, respectivamente. *Vid.* RIPOLLÉS SERRANO (1993): 58.

(42) El plazo previsto suele ser de treinta días, excepcionalmente veinte días en algunos supuestos contemplados en el EAPV y la LORAFNA (arts. 22.2 y 70.2, respectivamente), si bien debemos resaltar que algunas de las recientes reformas estatutarias lo han extendido a sesenta días (art. 226.2 EAAnd, art. 118.1 EAB, art. 60.2 EACL y art. 178.4 EACat).

(43) *Vid.*, por todos, PUNSET BLANCO (1987): 201; y MENÉNDEZ REXACH (1982): 120-121.

(44) Por todos, CALAFELL FERRÁ (2006), 239: «[...] bien podría interpretarse que se circunscribe [la previsión del artículo 74.2 CE] a la autorización de los acuerdos de cooperación, que es la única *decisión* que, en sentido estricto, corresponde tomar a aquéllas [las Cortes Generales].»

que es la Cámara a la cual las partes remiten el acuerdo, ni una norma ni otra hacen esa alusión expresa a la Cámara Alta en el caso de los convenios de colaboración (45).

Esta tesis contraria a la aplicación del artículo 74.2 CE crea el problema de cómo resolver las eventuales divergencias que, respecto de la decisión de recalificar el texto, se pueden dar entre Congreso y Senado, puesto que, entonces, no podríamos recurrir a la creación de la Comisión Mixta que prevé ese mismo precepto (46). Por ello, este sector doctrinal entiende, apoyándose en la literalidad de algunos Estatutos de Autonomía —objeto de nuestra crítica en páginas anteriores—, que bastaría con que cualquiera de las dos Cámaras aprobara reparos al texto para que éste deba entenderse recalificado por las Cortes Generales. Así, escribe Punset Blanco:

«Como no resulta hacedero recurrir a las reglas del artículo 74.2 (ya que falta su presupuesto, a saber, que se trate de la tramitación de un acuerdo de cooperación), de aceptar en sus términos literales la exigencia estatutaria de una manifestación de voluntad de las Cortes, nos encontraríamos en un callejón sin salida. En

(45) Por todos, CALAFELL FERRÁ (2006), 240: «[...] esta interpretación tampoco parece casar del todo con el tenor literal de los Reglamentos de las dos Cámaras. El artículo 166 del Reglamento del Congreso, en su apartado 1, se refiere a la recepción por dicha Cámara de la comunicación de un acuerdo entre Comunidades Autónomas, sin señalar que dicha comunicación provenga del Senado. De querer decir esto último, lo lógico sería que el Reglamento de la Cámara de Diputados dispusiera que la remisión a ésta de la comunicación del convenio debe acompañarse de la decisión que haya adoptado al respecto la Cámara Alta, cosa que tampoco dice. En cambio, sí establece de modo expreso que el Congreso recibe del Senado el dictamen sobre los acuerdos de cooperación (apartado 2), ya que son vistos primeramente por el Senado. De igual manera, el Reglamento de este último distingue entre las Cortes Generales y el Senado, respectivamente, a efectos de la presentación de convenios y acuerdos de cooperación por las Comunidades Autónomas (arts. 137.1 y 138.1).»

(46) Sorprende sobremanera que en la ya citada Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, se sostenga la incongruencia de no entender aplicable el artículo 74.2 CE a efectos de reconocer al Senado como Cámara donde debe comenzar el procedimiento y, a continuación, se recurra a este mismo precepto para justificar la puesta en marcha de una Comisión Mixta para el caso de que ambas Cámaras no alcancen un acuerdo: «El escrito de remisión del Presidente de la Comunidad de Madrid se dirige al Presidente de las Cortes Generales, sin que conste a esta Secretaría General que también haya sido enviado al Senado, aunque tal vez la respuesta haya de ser negativa dado el destinatario de aquella comunicación. Parece, por tanto, que se debe trasladar el convenio al Senado, quien a su vez habrá de poner en marcha el procedimiento paralelo previsto en su Reglamento. Si el Senado se pronuncia de forma diferente al Congreso (art. 74.2 CE) se desembocará en el mecanismo que ya conocemos y que, en caso de no superación del desacuerdo, concede primacía al Congreso de los Diputados», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, pág. 229, *in fine*.

conclusión, ha de bastar con que una de las dos Cámaras objete el convenio para que se deba tramitar como acuerdo» (47).

Otro sector doctrinal, sin embargo, sí ha defendido la aplicación del artículo 74.2 CE al procedimiento de recalificación de los convenios de colaboración y, por tanto, ha entendido que la comunicación de los mismos ha de dirigirse al Senado, donde comenzará el trámite, y que será esta Cámara la que comunicará el convenio y su decisión sobre la calificación del mismo al Congreso, abriéndose, lógicamente, el mecanismo de la Comisión Mixta que prevé ese mismo precepto constitucional en caso de desacuerdo entre ambas Cámaras. En palabras de Santolaya Machetti, a quien se han sumado posteriormente otros autores (48):

«No hay ninguna razón para la distinción a estos efectos entre convenios y acuerdos, ya que la propia Constitución no lo hace, no siendo alegable la dificultad práctica del pronunciamiento sucesivo de ambas Cámaras en el breve plazo marcado por los Estatutos, pues es la propia Constitución la que autoriza a los Estatutos a la fijación de los efectos de la comunicación. No es, por lo tanto, defendible la actuación simultánea de ambas ramas del Parlamento. [...] No se puede alegar en este caso la redacción estatutaria que parece otorgar a ambas Cámaras por separado la decisión, porque aunque la Constitución remite a los Estatutos para la fijación del carácter y efectos de la comunicación, el margen de actuación de los mismos no puede llegar a desvirtuar el procedimiento parlamentario previsto por la propia Constitución para todos los supuestos del artículo 145.2, que no es otro que el del artículo 74 de la Constitución» (49).

Nuestra postura acerca de esta cuestión es también la de entender aplicable el artículo 74.2 CE, y ello porque, según nuestro criterio, los argumentos utilizados por los defensores de la tesis contraria no son suficientemente sólidos:

En primer lugar, estimamos que ni el hecho de que la mayor parte de los convenios celebrados hasta la fecha hayan sido remitidos simultáneamente a ambas Cámaras, ni la brevedad de los plazos estatutariamente previstos para la entrada en vigor de los convenios tras su comunicación a las Cortes Generales, son datos que deban tener un peso principal a la hora de elaborar una solución doctrinal del problema. Lo que debe primar es la determinación de cuál haya de ser la norma aplicable conforme a criterios jurídicamente relevantes y censurar,

(47) PUNSET BLANCO (1987): 200. En el mismo sentido, DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (1998): 521.

(48) *Vid.* ALBERTÍ ROVIRA (1994): 128, nota 37, y GARCÍA COUSO (2004): 68.

(49) SANTOLAYA MACHETTI (1985): 421-422.

en su caso, la *praxis* que exista en contrario, así como proponer la reforma de aquellas otras normas que supongan un obstáculo a la correcta aplicación del precepto constitucional; en el supuesto que nos ocupa, la de los plazos previstos estatutariamente para la entrada en vigor vinculada a la comunicación. Plazos que, dicho sea de paso, tampoco se cumplen en la mayoría de las oportunidades ni siquiera recurriendo a la comunicación y tramitación simultáneas en ambas Cámaras (50).

En segundo término, aun admitiendo que de la interpretación sistemática de los artículos 166.1 RCD y 137.1 y 138.1 RS se podría extraer una conclusión diferente, no cabe desconocer que el último apartado de ese artículo 137 RS establece con total claridad que la decisión sobre la recalificación o no de los convenios de colaboración remitidos al Senado será «comunicada inmediatamente» al Congreso «a los efectos oportunos», luego, resulta evidente, que se está pensando en la Cámara Alta como receptora inicial de los convenios e iniciadora del procedimiento de recalificación, de cuyo resultado hay que informar —con toda celeridad, dado la brevedad de los plazos disponibles— al Congreso, el cual todavía no habría tenido noticia directa de la celebración del pacto.

Y, por último, entendemos que, según la interpretación que en este trabajo se defiende del artículo 145 CE, en virtud de la cual éste reconoce implícitamente la potestad recalificadora de las Cortes Generales, dentro de las «decisiones» a las que se refiere el artículo 74.2 CE pueden y deben incluirse tanto la autorización o no de los acuerdos de cooperación, como la eventual recalificación de los convenios de colaboración. Congruentemente, afirmamos que la comunicación de la firma de los convenios de colaboración debe hacerse exclusivamente al Senado, el cual, en el momento procesal oportuno, dará traslado del mismo al Congreso para que también se pueda pronunciar sobre la calificación del texto, recurriendo, si el desacuerdo entre las Cámaras lo hiciera necesario, a la reunión de la Comisión Mixta que prevé el mismo artículo 74.2 CE. Asimismo, las próximas reformas de los Estatutos de Autonomía, deberían de incluir, como ha sucedido en la mayoría de las ya

(50) Afortunadamente, en ninguno de los casos en los que ha sucedido esto se han presentado y aprobado reparos al texto en ninguna de las Cámaras, evitándose así el problema de la recalificación como acuerdo de cooperación —todavía falto del requisito de validez que constituye su autorización por las Cortes— de un convenio de colaboración ya en vigor. *Vid.*, *v. gr.*, la tramitación parlamentaria del convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 30 de julio de 2001 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 412, de 18 de abril de 2002, y BOCG, Congreso, Serie D, núm. 339, de 19 de abril de 2002).

aprobadas, la ampliación del plazo de entrada en vigor de los convenios, al menos, al doble de los treinta días actuales, de modo que el trámite sucesivo en Senado y Congreso, y eventual Comisión Mixta, pueda concluirse antes de su término.

La comunicación debe ser, pues, remitida al Senado. Ahora bien, ¿a qué concreto órgano? Parece razonable entender que el escrito de comunicación debe ir dirigido al Presidente de la Cámara, el cual habrá de dar traslado a la Mesa de la misma, que deberá manifestarse sobre la admisión a trámite del texto. No obstante, no es posible censurar la muy frecuente práctica de dirigir la comunicación al Presidente de las Cortes Generales —que coincide en la persona del Presidente del Congreso de los Diputados—, ya que esta actuación es también perfectamente congruente con la regulación constitucional de la cuestión, pero, en todo caso, recibida la comunicación por el Presidente de las Cortes, éste debería dar inmediato traslado de la misma al Senado y no abrir, primeramente, el procedimiento de recalificación en el Congreso.

III. CONSECUENCIAS DE ESTA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES PARA LA CELEBRACIÓN DEL CONVENIO

Si a la conclusión del correspondiente procedimiento parlamentario, en cuyos interesantes aspectos procesales no podemos entrar para no desbordar los límites de este trabajo, las Cortes Generales decidieran recalificar el convenio de colaboración a ellas remitido como acuerdo de cooperación, quedarían abiertas tres distintas posibilidades.

En primer lugar, procedería iniciar la tramitación del texto como tal acuerdo de cooperación *ex* artículo 138 RS, eso sí, omitiendo, lógicamente, la fase de admisión a trámite por parte de la Mesa, abriendo directamente el plazo para la presentación de propuestas de autorización o de denegación de la misma. Y ello, aun en el caso de que durante el debate de recalificación las Cámaras hubieran advertido que el pacto va más allá del ámbito propio de los acuerdos de cooperación, *v. gr.*, porque vulnera la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas. Entendemos que no puede rechazarse el texto durante el trámite de recalificación por tales motivos, sino que, una vez reconducido al procedimiento propio de los acuerdos de cooperación, procedería que en su seno se presentaran y aprobaran las correspondientes propuestas de denegación de la preceptiva autorización de las Cortes (51).

(51) *Vid.*, en el mismo sentido, CALAFELL FERRÁ (2006): 250.

Ahora bien, según nuestro criterio, y aunque los pocos autores que se han referido a esta cuestión se han manifestado en sentido contrario (52), en todo caso, antes de iniciar la tramitación del texto como acuerdo de cooperación, habría que devolver el acuerdo a las Comunidades Autónomas en los supuestos en que los correspondientes Estatutos de Autonomía previeran una más intensa intervención de su Parlamento autonómico en la celebración de acuerdos de cooperación que en la suscripción de convenios de colaboración. Entenderlo de otra manera, sería abrir la posibilidad de que, *v. gr.*, una Comunidad Autónoma cuya norma estatutaria estableciera la aprobación de los acuerdos de cooperación por su Parlamento y la mera comunicación de los convenios de colaboración a éste, pudiera burlar el control de la Cámara autonómica tramitando los acuerdos de cooperación como convenios de colaboración, para que éstos fueran posteriormente recalificados por las Cortes Generales. Por tanto, si las Cortes no devuelven en estos casos el texto a las Comunidades Autónomas a efectos de dar participación a la Asamblea regional correspondiente, estarían autorizando la firma de un acuerdo de cooperación carente de un elemento esencial para la formación de la voluntad negociada de una o varias de las partes, esto es, un acuerdo de cooperación nulo de pleno derecho. Es cierto que esta circunstancia no encuentra apoyatura normativa ni en los Reglamentos de Congreso y Senado, ni en ninguno de los Estatutos de Autonomía, y que es el Reglamento del Parlamento del Principado de Asturias la única norma autonómica que —muy indirectamente— se refiere a esta posibilidad (53), pero tampoco hallamos precepto alguno en la legislación aplicable que impida este reenvío a las Comunidades Autónomas, que, según nuestro criterio, se encuentra implícito en la lógica del sistema de intervenciones parlamentarias que establece el bloque de la constitucionalidad.

(52) MENÉNDEZ REXACH (1982), 123: «[...] no hay solución de continuidad, en el sentido de que no es necesario retrotraer las actuaciones a las Comunidades Autónomas en el caso de que un convenio remitido como convenio de colaboración deba tramitarse como acuerdo de cooperación. Los preceptos estatutarios confirman plenamente esta tesis». Por su parte, CALAFELL FERRÁ (2006): 260-261, ha afirmado, más recientemente, que en estos supuestos los convenios de colaboración recalificados «no necesitan una nueva decisión de los Parlamentos autonómicos, pues hay en los Estatutos de Autonomía una especie de *convalidación* —tácita, que cabría inferir de la indisposición de un nuevo pronunciamiento de la Cámara— del consentimiento que se prestó a la celebración del convenio», en *Los convenios...*, *op. cit.*, págs. 260 y 261.

(53) La literalidad del artículo 235 RJGPA, que afirma aplicable a las «modificaciones» de los convenios de colaboración las previsiones de los artículos anteriores, los cuales prevén el necesario retorno al Parlamento autonómico de los acuerdos de cooperación que sean autorizados por las Cortes Generales con condicionamientos.

También cabría, alternativamente, y en segundo término, que las Comunidades Autónomas firmantes, o alguna de ellas, decidieran que no les interesa, por el motivo que fuere, la firma de un convenio recalificado como acuerdo de cooperación y consideraran preferible retirar el texto. Extremo éste que podrían llevar a cabo en cualquier momento de la tramitación, ya que si bien la adopción de la decisión que corresponda a los Parlamentos, tanto autonómicos como Cortes Generales, es un requisito imprescindible para poder suscribir los convenios y acuerdos interautonómicos, su resultado no es vinculante en términos absolutos, en el sentido de que no obliga a las partes a firmarlos en todo caso.

En fin, y en tercer lugar, existe también la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pactantes impugnaran ante el Tribunal Constitucional el acto parlamentario por el que las Cortes Generales recalifican el convenio de colaboración en acuerdo de cooperación, en tanto que no es un acto discrecional de las mismas, sino que se encuentra sujeto a los criterios establecidos por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (54). Ahora bien, como oportunamente ha apuntado algún autor (55), las posibilidades de intervención que tiene en esta materia el Tribunal Constitucional son notablemente reducidas en tanto que parece que únicamente podría recurrirse al conflicto positivo de competencias como instrumento para trasladar la cuestión al Tribunal y sólo en el entendido de que una intervención de las Cortes Generales que rebasara los límites previstos por el bloque de la constitucionalidad implicaría una intromisión de éstas en el ámbito específico de competencias de las Comunidades Autónomas (56). Así, los órganos colegiados superiores de las partes firmantes del convenio de colaboración podrían plantear un conflicto de este tipo, y no otras Autonomías ajenas al pacto, ya que el artículo 63 LOTC exige que el acto impugnado afecte directamente al ámbito competencial propio del sujeto demandante.

(54) *Vid.*, por todos, NAVARRO MUNUERA (1987): 130, y MARTÍN HUERTA (2000): 109.

(55) *Vid.* GIL-ROBLES y GIL-DELGADO (1986): 95-96.

(56) Seguimos en este punto a ALBERTÍ ROVIRA (1994): 128, nota 38: «Creo que puede resultar bastante pacífica la idea de que estos actos de recalificación, en la medida en que se basan en un juicio jurídico [...] consistente en la apreciación de unas categorías establecidas en la Constitución, pueden ser objeto de revisión judicial. Cuestión distinta es la vía que se entienda adecuada para canalizar tal revisión. En este sentido, creo que puede argumentarse en el sentido de que la eventual recalificación de un convenio como acuerdo entraña un cambio sustancial del régimen de intervención de las Cortes Generales, que, de darse simplemente por enteradas, pasan a disponer de una facultad *política* de autorización. Esta superior intervención, para el caso de que las Comunidades Autónomas suscribientes entiendan que se trata en realidad de un convenio [...] provoca sin duda una lesión (al menos subjetiva, desde el punto de vista de las Comunidades) de su ámbito de autonomía, con lo cual se está ante el supuesto que permite el planteamiento de un conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades (art. 61 LOTC)».

Si, por el contrario, las Cortes Generales no hicieran uso de su facultad de recalificación, el convenio —ya firmado previamente por las partes— entraría en vigor una vez transcurridos los plazos estatutariamente previstos. Así, con dos formulaciones diferentes (57), las normas estatutarias, establecen que este tipo de convenios entrarán en vigor si transcurre un concreto lapso temporal —normalmente de treinta días— desde su comunicación a las Cortes sin que, durante el mismo, éstas recalifiquen el texto como acuerdo de cooperación (58).

La excepción a esta regla general la constituyen los Estatutos de Autonomía de Aragón —que no atribuye ningún concreto efecto sobre el convenio a su comunicación a las Cortes (59)—, Valencia —que condiciona la entrada en vigor no a la comunicación sino a la publicación del mismo (60)— y Murcia y La Rioja —que remiten la determinación de la entrada en vigor a lo que se esta-

(57) Artículo 226.2 EAAnd: «[...] los convenios [...] entrarán en vigor a los sesenta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente de este artículo.» Esta fórmula es seguida, casi literalmente, por los Estatutos de Autonomía de Navarra (art. 70.1), Baleares (art. 118.1), Canarias (art. 39.1), Cantabria (art. 31) y Castilla y León (art. 60.2). Artículo 21.1 EAPA: «[...] la celebración de los convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubieran manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.» En términos muy similares se expresan los Estatutos de Cataluña (art. 178.3), Galicia (art. 35.1), Castilla-La Mancha (art. 40.1), País Vasco (art. 22.1) y Madrid (art. 31.1).

(58) Sobre este particular, el criterio de la Mesa del Senado ha venido siendo el de entender como *dies a quo* de la comunicación la fecha de admisión a trámite del convenio remitido por las partes. Además, a los efectos de calcular el *dies ad quem* de este plazo hemos de tener en cuenta que no son computables los días inhábiles —aunque sí los lunes, viernes y sábados, pese a que los órganos de la Cámara no suelen reunirse tales días— (arts. 69.2 RS y 90.1 RCD), ni los períodos entre sesiones (art. 73.1 CE), ni, claro está, aquéllos en los que las Cámaras se encuentren disueltas (Disposición Adicional Primera RS y art. 57 RCD). *Vid.*, al respecto, RAZQUIN LIZARRAGA (1992): 747.

(59) Artículo 91.2: «[...] la Comunidad Autónoma de Aragón puede suscribir convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia. El Gobierno debe informar a las Cortes de Aragón de su suscripción en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma. Igualmente se informará a las Cortes Generales a los efectos correspondientes.»

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

blezca en cada concreto convenio, pero siempre después de transcurridos treinta días desde su comunicación a las Cortes Generales (61)—.

Esta disparidad de regímenes trae la censurable consecuencia de que un convenio firmado entre dos Comunidades Autónomas puede entrar en vigor en momentos diferentes para cada una de ellas, lo que nos llevaría a aplicar siempre un criterio restrictivo, en el sentido de no entender en vigor el pacto hasta tanto no lo esté para todas las partes firmantes.

IV. LA ENTRADA EN VIGOR DEL CONVENIO: ¿UN LÍMITE A LA POTESTAD RECALIFICADORA DE LAS CORTES?

Una cuestión distinta pero conectada a la anterior es la relación que deba existir entre el plazo de entrada en vigor previsto por los Estatutos de Autonomía y la potestad de recalificación de las Cortes Generales que consagra la Constitución. Dicho de otro modo, es preciso resolver el interrogante de en qué medida el plazo estatutario de entrada en vigor del convenio puede limitar el ámbito temporal de la citada potestad del Parlamento nacional.

La generalidad de las normas estatutarias parece dejar claro que el plazo suspensivo de entrada en vigor se ve interrumpido por la interposición de reparos por parte de las Cortes Generales y, a la viceversa, el transcurso de dicho plazo impediría a éstas la presentación de objeciones al mismo. Es decir, los Estatutos, en uso de la reserva que hace la Constitución a su favor del *carácter y efectos* de la comunicación de los convenios de colaboración al Parlamento central, parece que ponen término de caducidad a la potestad recalificadora de éste, que tendrá que arbitrar unos celéricos procedimientos de interposición, discusión y aprobación de reparos si no quiere ver cómo el transcurso del período estatutariamente previsto le deja sin tal posibilidad. Así lo ha entendido también la doctrina mayoritaria (62) y la propia Mesa del

(61) Artículo 19.3 EAMu: «Transcurridos treinta días desde la recepción de la comunicación por las Cortes sin que ninguna de las Cámaras haya objetado la conclusión del convenio o, en todo caso, luego de obtenida la autorización de las Cortes, se procederá a la publicación de aquél en el Boletín Oficial de la Región de Murcia y en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor a tenor de lo que él mismo disponga.» Artículo 14.2 EALR: «Una vez aprobados los convenios, se comunicarán por el Parlamento a las Cortes Generales y entrarán en vigor, a tenor de lo que en los mismos se establezca, transcurridos treinta días desde la recepción de la comunicación a las Cortes Generales, si éstas no manifestasen reparos, en caso contrario el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado tres de este artículo como acuerdo de cooperación.»

(62) *Vid.*, por todos, GARCÍA COUSO (2004): 94-95.

Senado ya desde la tramitación del primero de los convenios comunicados a las Cortes (63).

Nosotros, sin embargo, en coherencia con todo lo hasta ahora argumentado respecto del alcance de la potestad de recalificación de las Cortes Generales y la delimitación de la reserva estatutaria del régimen jurídico de la comunicación de los convenios de colaboración a las mismas, sostenemos una postura diferente a la descrita. Aceptamos, como es lógico, que, en efecto, los Estatutos de Autonomía puedan establecer un plazo suspensivo de entrada en vigor de estos convenios tras su remisión al Parlamento central para facilitar que, durante ese tracto, éste se pueda pronunciar sobre la calificación de los mismos y evitar así la nada deseable situación de haber tenido en vigor —produciendo los efectos correspondientes— un convenio de colaboración que resulta no ser tal. Y entendemos, además, que si las Cortes, por las razones que fuere, una vez transcurrido el plazo previsto, no se han manifestado definitivamente sobre la calificación del texto, esto es, no han concluido —pero sí iniciado— la tramitación de los reparos interpuestos, el convenio entre en vigor sin solución de continuidad, aunque todavía se estuviera discutiendo la calificación del texto en sede parlamentaria. Pero, según nuestro criterio, esta falta de armonía entre el plazo de entrada en vigor de los convenios establecido estatutariamente y la necesaria tramitación parlamentaria de los reparos que eventualmente se puedan interponer a los mismos en las Cortes Generales no nos debe llevar a entender que la potestad recalificadora de éstas se encuentra limitada en el tiempo por los Estatutos de Autonomía.

Sin lugar a dudas, resultaría muy deseable que, en el plazo previsto para su entrada en vigor, el convenio ya tuviera una calificación definitiva, y en esa línea van la mayoría de las reformas estatutarias que han ampliado al doble la previsión original de sólo treinta días. Sin embargo, siempre que se cumplan los plazos y procedimientos reglamentariamente establecidos, nada justifica que las Cortes no puedan cumplir con la función que el artículo 145 CE les atribuye, aun en el supuesto de que el convenio ya haya alcanzado vigencia. Cualquier otro planteamiento nos llevaría a tener que concluir que en aquellos supuestos en que la norma estatutaria dejare plena libertad a las partes para la determinación de las condiciones de entrada en vigor del convenio, y éstas decidieren

(63) Durante la tramitación del convenio de colaboración para la gestión y prestación conjunta de servicios propios en materia de cooperación cultural entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Andalucía, de 4 de julio de 1984, la Mesa del Senado mostró su «preocupación por haberse recibido el escrito cuando ya había transcurrido el plazo de treinta días fijados para pronunciarse sobre el acuerdo, con lo cual se ha impedido que esta Cámara pueda pronunciarse como ordena la Constitución» (no constan publicaciones oficiales).

considerarlo vigente tras su firma y antes de su comunicación a las Cortes Generales, se podría vaciar de contenido la potestad de recalificación que, según nuestra opinión, ostentan las Cortes Generales *ex* artículo 145.2 CE. Así, tal y como hemos venido defendiendo, los Estatutos de Autonomía no pueden, en uso de la reserva que les reconoce ese mismo precepto constitucional, cercenar esta potestad de recalificación de las Cortes. Cosa que sucedería si entendiéramos el plazo suspensivo de los treinta días —sesenta, en la mayoría de Estatutos reformados— como un límite temporal absoluto a la posible intervención del Parlamento central.

Es por ello que entendemos como mejor modo de evitar este tipo de disfunciones, no ya la ampliación de los plazos previstos, sino una solución *a la valenciana*, es decir, conectar la entrada en vigor de los convenios de colaboración no a su comunicación a las Cortes sino a su publicación oficial en los Boletines correspondientes tras la superación de todos los trámites parlamentarios previstos (64).

Estas consideraciones, unidas al resto de las que hemos venido haciendo, nos llevan a afrontar una última cuestión: la naturaleza de la comunicación a las Cortes Generales. ¿Se trata de una condición de eficacia o de un verdadero requisito de validez del convenio?

V. LA NATURALEZA DE LA COMUNICACIÓN A LAS CORTES GENERALES: ¿CONDICIÓN DE EFICACIA O REQUISITO DE VALIDEZ?

Dependiendo de las circunstancias que en cada caso concurren, puede suceder que, en ocasiones, entender que el requisito de la comunicación a las Cortes de los convenios de colaboración es una condición de eficacia o de validez no tenga consecuencias especialmente relevantes desde el punto de vista de la práctica. Pero, sin lugar a dudas, en sede teórica, las diferencias entre una y otra consideración no son una cuestión menor: para que un convenio que entendemos válidamente celebrado pero no comunicado a las Cortes entre en vigor tan sólo es necesario realizar la comunicación y esperar el transcurso del plazo previsto, pues se entiende que la prestación del consentimiento por las partes no adolece de vicio de nulidad alguno; sin embargo, si atribuimos al trámite de comuni-

(64) Así es, al menos, como entendemos que debe interpretarse lo preceptuado en el artículo 59.1 EAV, si bien cabría optar por estimar que cuando el Estatuto habla de «publicación» se refiere a la primera publicación del texto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, marcando así el *dies a quo* a partir del cual habría que contar el plazo previsto de treinta días.

cación a las Cortes el carácter de requisito de validez del convenio, estaríamos obligados a sostener que no puede haber válida expresión del consentimiento para obligarse hasta tanto no se cumpla tal requisito, esto es, el perfeccionamiento del convenio no habría de ser previo sino posterior a la conclusión del trámite parlamentario (65).

Desde esta perspectiva, y apoyándose en la literalidad de la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, la doctrina ha sido casi unánime atribuyendo a la comunicación el carácter de condición de eficacia de los convenios de colaboración y considerándolos, por tanto, válidamente celebrados antes de su remisión (66). En palabras de García Morales:

«La ausencia de dicha comunicación determinaría que el convenio no pudiera desplegar sus efectos pero, en ningún caso, afectaría a la válida formación de la voluntad negocial del convenio» (67).

Y, en efecto, la redacción de algunos Estatutos de Autonomía no deja lugar a dudas. Así, por ejemplo, el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su artículo 24.13, reconoce a su Parlamento autonómico la potestad de ratificar los acuerdos de cooperación que «concluya la Junta con otras Comunidades Autónomas *previa autorización de las Cortes Generales*», subrayando que la suscripción final del pacto —esto es, la prestación del consentimiento de la Comunidad Autónoma para obligarse por él— se realiza luego de obtenida la autorización por las Cortes, requisito de la válida suscripción del acuerdo. Por el contrario, en el apartado anterior del mismo precepto estatutario, aunque se establece la misma intervención del Parlamento autonómico —ratificación— respecto de los convenios de colaboración, tanto esta participación parlamentaria como la firma del pacto tienen lugar antes de su comunicación a las Cortes Generales (68).

Es por ello que algún autor ha censurado duramente que el desarrollo que los Reglamentos de las Cámaras han hecho de la previsión constitucional ha mutado *de facto* el sentido original de esta intervención de las Cortes, por lo que «la dimensión esencialmente suspensiva que la Constitución atribuye al deber general de comunicación de los convenios experimenta una transformación sus-

(65) *Vid.* RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (1997): 114-115, nota 27.

(66) *Vid.* SANTOLAYA MACHETTI (1985): 409 y sigs., CALAFELL FERRÁ (2006): 345 y TAJADURA TEJADA (2000): 94.

(67) GARCÍA MORALES (1993): 103-104.

(68) Artículo 24.12: «Ratificar los convenios que la Junta concluye con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Dichos convenios serán comunicados de inmediato a las Cortes Generales.»

tancial, pasando a configurarse como un poder de veto cuyos efectos dejan de proyectarse sobre la eficacia del convenio para afectar a su validez» (69).

Vemos, pues, cómo la postura a adoptar acerca de esta cuestión pivota sobre la interpretación que hagamos de la configuración que la propia Constitución hace de este requisito procesal. Evidentemente, si se entiende que la comunicación prevista en el artículo 145.2 CE es, en realidad, una mera notificación que ha sido desvirtuada en su esencia por los Estatutos de Autonomía y por los Reglamentos de las Cámaras al atribuir a éstas la potestad de recalificar los convenios de colaboración como acuerdos de cooperación, su carácter no puede ser otro que el de condición de eficacia. Sin embargo, el criterio contrario que aquí hemos defendido nos llevaría a una postura más cercana a entender la comunicación como requisito de validez de los convenios de colaboración, tal y como, por cierto, hizo el propio Tribunal Constitucional en el único pronunciamiento que ha tenido ocasión de realizar a este respecto. Así, en su STC 44/1986, de 17 de abril, ya citada al comienzo de este trabajo, afirmó el Alto Tribunal que «resulta indiferente a efectos de impugnación [de los convenios] que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que se deben cumplir» (70).

No desconocemos, por tanto, que son los Estatutos de Autonomía quienes determinan el *carácter y efectos* de la comunicación, pero entendemos que es la propia Constitución la que configura esta intervención de las Cortes como un requisito ineludible —«correspondiente comunicación», dice su art. 145.2— de la válida celebración de este tipo de convenios. Criterio que, en franca minoría, ha seguido el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, pues en su artículo 19.2 establece que «[...] sin más requisitos que la previa comunicación a las Cortes, la Región podrá celebrar convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios que le son propios». Es decir, parece remitir la suscripción final del convenio a un momento posterior a la conclusión del trámite parlamentario correspondiente en el Parlamento central.

En tanto que la propia Constitución permite a las Cortes recalificar los convenios de colaboración que le sean remitidos como acuerdos de cooperación y abrir, consecuentemente, el procedimiento de autorización parlamentaria de estos últimos, el cual constituye, indiscutiblemente, un requisito de validez de los mismos, la propia Norma Fundamental está dotando a la *comunicación-recalificación* de un carácter similar, convirtiendo así el pronunciamiento de las

(69) CARMONA CONTRERAS (2006): 745.

(70) *Vid.* la crítica de NAVARRO MUNUERA (1987): 131-132.

Cortes en el que se señala que el texto comunicado no precisa su autorización en verdadero requisito de validez del nacimiento del pacto a la vida jurídica como convenio de colaboración. Si entendiéramos la intervención de las Cortes tan sólo como una condición de la entrada en vigor de los convenios, que ya han sido válidamente celebrados por las partes con anterioridad a su comunicación, en aquellos supuestos en que éstos resulten recalificados como acuerdos de cooperación tras la correspondiente tramitación, estaríamos afirmando que las partes habían celebrado válidamente un convenio que no era tal. Se hace muy difícil, pues, defender que los pactantes han manifestado válidamente su consentimiento para obligarse cuando estaban llevando a cabo un concreto tipo de pacto —acuerdo de cooperación—, creyendo estar concluyendo otro —convenio de colaboración—.

Ello no quiere decir, sin embargo, que debamos aceptar la idea promovida por un sector doctrinal de que, así las cosas, se da una plena identificación —y confusión— de procedimientos, desvirtuándose el distingo constitucional entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación porque ambos tipos de pactos interautonómicos recibirían la misma tramitación en las Cortes Generales con independencia de cuál sea la calificación dada a los mismos por las partes, esto es, se estaría *de facto* sometiendo a autorización por las Cortes a meros convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios. Así, por ejemplo, ha censurado García Couso:

«Lo que se ha producido, por tanto, es una desnaturalización de la comunicación que provoca de manera inevitable la identificación de procedimientos con finalidades tan dispares como la simple toma en conocimiento y la necesidad de autorización, hasta el punto de que alguna Comunidad Autónoma ha entendido que lo que presenta no es el convenio sino un proyecto de convenio o incluso un protocolo de intenciones necesitado de autorización para ser concluido» (71).

Nosotros estimamos, por el contrario, que no se deben confundir de ese modo ambas figuras por el hecho de que las Cortes puedan modificar la calificación dada por las partes al pacto. Si lo que envían los firmantes es un pacto rotulado como convenio de colaboración —o proyecto de convenio, protocolo de intenciones, etc.—, las Cortes deben abrir el procedimiento de interposición de reparos al texto que puede concluir, o no, en la recalificación del mismo y, si así fuere, se iniciaría el procedimiento de autorización, salvo que las partes retiraren el texto. Si, por el contrario, ya de entrada, las Comunidades Autónomas firman-

(71) GARCÍA COUSO (2004): 83.

tes rotulan el pacto remitido como acuerdo de cooperación, las Cortes iniciarían el procedimiento de autorización correspondiente, el cual, según nuestro criterio, podría concluir también con la revisión de dicha calificación. Así pues, si un convenio es recalificado como acuerdo de cooperación, será siempre porque éste, en origen, ya era tal, por lo que no ocurre que se trate igual lo que es diferente, sino que son las Cortes y no las partes quienes, por mandato constitucional, determinan finalmente —a expensas, por supuesto, de una eventual intervención del Tribunal Constitucional— ante qué tipo de convenio estamos.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (1994): «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 240, págs. 107-129.
- ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (1978): *Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, Ediciones del Foro.
- CALAFELL FERRÁ, V. J. (2006): *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC.
- CARMONA CONTRERAS, A. M. (2003): «El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre Comunidades Autónomas: análisis de un supuesto especialmente conflictivo, el protocolo de intenciones en materia televisiva suscrito por los Gobiernos de Andalucía y Extremadura», *RVAP*, núm. 66, págs. 255-277.
- (2006): «La colaboración entre Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva dimensión de las relaciones gubernamentales?», en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la ACE*, Valencia, Tirant lo Blanch-Universidad de Jaén.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (1998): «Comentario al artículo 74», en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. VI, Madrid, Edersa.
- GARCÍA COUSO, S. (2004): *La participación de las Cortes Generales en los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Senado.
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J. M. (1986): *Control y Autonomías*, Madrid, Civitas.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2009): «Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas», *REP*, núm. 145, págs. 97-118.
- (2006): *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, CEPC.
- MARTÍN HUERTA, P. (2000): *Los convenios interadministrativos*, Madrid, INAP.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Estudios de Derecho Público.
- NAVARRO MUNUERA, A. E. (1987): «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril», *Autonomías*, núm. 8, págs. 123-134.

- PUNSET BLANCO, R. (1983): *Las Cortes Generales*, Madrid, CEC.
- (1987): *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (1988): *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñate.
- (1992): «Convenios y acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Navarra*, Madrid, MAP.
- (1997): «La actividad de la Comunidad Autónoma de Navarra en 1996», en TORNOS MÁS, J. (dir.), *Informe de Comunidades Autónomas*, Barcelona, IDP.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (1993): «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», *RVAP*, núm. 35, págs. 39-70.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (1997): *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, Marcial Pons.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990): *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa-Calpe.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (1985): *Descentralización y cooperación*, Madrid, IEAL.
- SOLÉ TURA, J. (1988): *Las Cortes Generales*, Madrid, Tecnos.
- TAJADURA TEJADA, J. (2000): *El principio de colaboración en el Estado Autonomico*, Granada, Comares.

RESUMEN

El presente trabajo propone una revisión completa de la potestad de recalificación de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios entre Comunidades Autónomas que el artículo 145.2 de nuestra Constitución reconoce a las Cortes Generales. En concreto, se expone aquí una novedosa interpretación de la reserva estatutaria del *carácter y efectos* de la comunicación de ese tipo de pactos interautonómicos al Parlamento nacional, y las importantes consecuencias jurídicas que de ello se derivan.

PALABRAS CLAVE: convenios de colaboración; acuerdos de cooperación; Comunidades Autónomas; Cortes Generales; gestión y prestación de servicios.

ABSTRACT

The immediate paper proposes a full review of the Parliament's authority to re-evaluate the power of the Co-operation Agreements to the management and provision of services between Comunidades Autónomas granted to the Parliament by article 145.2 CE. Specifically, we will view an innovative interpretation of the statutory holding of *effects* and *character* of the communication of these Agreements by the Parliament, as well as the relevant legal consequences.

KEY WORDS: collaboration agreements; co-operation agreements; Autonomous Communities; national parliament; management and provision of services.