

UN DISTINGO CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTE: CONVENIOS DE COLABORACIÓN VS. ACUERDOS DE COOPERACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA
Universidad de Murcia

I. PLANTEAMIENTO.—II. LA RECEPCIÓN ESTATUTARIA DE LA DISTINCIÓN.—III. UN DEBATE DOCTRINAL INSATISFACTORIO EN TORNO AL TÉRMINO *PROPIOS*.—IV. HACIA UN CRITERIO MATERIAL: UNA TESIS MODERADAMENTE PERSONAL.—V. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA *DE LEGE FERENDA*.—VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

El presente trabajo propone un nuevo criterio doctrinal de distinción entre los dos tipos de pactos interautonómicos a los que alude el artículo 145.2 de nuestra Constitución y a los cuales nuestro ordenamiento atribuye un muy diferente régimen jurídico: los *convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios* y los *acuerdos de cooperación*. Se exponen aquí las razones que nos llevan a defender un criterio delimitador de ambas figuras más cercano a la voluntad del constituyente y a la más reciente práctica convencional.

Palabras clave: convenios de colaboración, acuerdos de cooperación, Parlamentos autonómicos, Cortes Generales, gestión y prestación de servicios.

ABSTRACT

This paper proposes a new doctrinal criterion in order to distinguish between the two types of inter-regional agreements found in the article 145.2 of the Spanish

Constitution, which Spanish law treats very differently. The first type is dealt with through Collaboration Agreements to provide and manage their own services; and the second with Co-operation Agreements. We give the grounds of our defending a criterion that helps to define both kinds of agreement to ensure a better fit with recent practice and the will expressed in the Constitution.

Key words: Collaboration Agreements, Co-operation Agreements, Regional Parliaments, National Parliament, management and provision of services.

I. PLANTEAMIENTO

El artículo 145.2 de nuestra Constitución distingue dos tipos de pactos interautonómicos jurídicamente vinculantes: las Comunidades Autónomas pueden celebrar entre sí bien *convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios*, bien *acuerdos de cooperación* respecto de cualquier otro objeto dentro del ámbito de sus competencias. Esta distinción resulta particularmente relevante, en primer lugar, en relación a la diferente participación que la Norma Fundamental reserva a las Cortes Generales durante el *iter* de celebración de estos pactos, ya que el mismo precepto constitucional establece la necesaria autorización por el Parlamento central de los acuerdos de cooperación y tan sólo la comunicación al mismo de los convenios de colaboración; y, en segundo término, porque este distingo de figuras convencionales también ha sido utilizado por el legislador autonómico en la regulación del resto del régimen jurídico propio de las relaciones interautonómicas articuladas vía convenio.

Constituye, por tanto, un *príus* ineludible señalar claramente cuál es la línea roja que separa ambas categorías, esto es, determinar en virtud de qué criterio los Gobiernos y Parlamentos autonómicos —primero— y las Cortes Generales —después— deben calificar un concreto pacto entre dos o más Comunidades Autónomas como convenio de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios o como acuerdo de cooperación.

En una primera aproximación a la literalidad del artículo 145.2 CE parece identificarse claramente el eje sobre el que pivota esta distinción: serán convenios de colaboración aquellos cuyo objeto verse sobre gestión y prestación de servicios propios, mientras que el resto de pactos entre Comunidades Autónomas, cualquiera que sea su objeto, serán considerados acuerdos de cooperación, sometidos, por tanto, a un más estricto control parlamentario (1). Se tra-

(1) Artículo 145.2 CE: «Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y pres-

taría, pues, de definir, sencillamente, qué debemos entender por *gestión y prestación de servicios propios*, delimitando así la frontera entre ambas figuras.

No obstante, comoquiera que en ese mismo precepto encontramos una remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía, como normas encargadas de concretar los «supuestos, requisitos y términos» en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración entre sí, así como el «carácter y efectos» de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales, se empiezan ya a intuir aquí algunas dificultades para llevar a cabo esa distinción que se nos ofrecía tan sencilla. Diferir la regulación de los supuestos, requisitos y términos en que se pueden celebrar convenios interautonómicos a los Estatutos de Autonomía abre la posibilidad de que se establezcan hasta diecisiete regímenes jurídicos diferentes y, consecuentemente, diecisiete distintas definiciones de lo que debamos de entender por *gestión y prestación de servicios propios*, aumentando así, innecesariamente, la complejidad de esta cuestión (2).

Veamos, pues, cómo regulan los diferentes Estatutos de Autonomía esta materia antes de analizar cuáles han sido las posiciones doctrinales defendidas al respecto.

tación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales». A este respecto, el Tribunal Constitucional se pronunció ya en su primera sentencia referida a la actividad convencional de las Comunidades Autónomas: «No es [...] el número 2 del artículo 145 un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esta capacidad, *delimita por su contenido* los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales a los acuerdos o convenios de cooperación» (STC 44/1986, de 17 de abril). La cursiva es mía.

(2) No obstante ello, el profesor CALAFELL FERRÁ se ha mostrado favorable a tal remisión: «De nuevo hay que elogiar al constituyente por diferir precisamente a los Estatutos de Autonomía la concreción de buena parte de las cuestiones relativas a los convenios entre Comunidades Autónomas. Desde el punto de vista dogmático, tal envío es impecable, habida cuenta de la naturaleza materialmente constitucional de los textos estatutarios, que está en armonía con la nota definitoria de las relaciones entre Comunidades Autónomas: la de estar en un plano suprallegal y, en consecuencia, constitucional», en CALAFELL FERRÁ (2005): 340.

II. LA RECEPCIÓN ESTATUTARIA DE LA DISTINCIÓN

Cabría imaginar que este amplio reenvío del constituyente al legislador estatutario habría sido aprovechado por las Comunidades Autónomas para regular exhaustivamente el régimen jurídico de estos convenios y, en particular, para extender de la forma más amplia posible el ámbito material de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios, dejando así muy limitados los supuestos de acuerdos de cooperación, los cuales precisan autorización de las Cortes Generales. Lejos de ello, los Estatutos de Autonomía apenas han aportado nada a lo ya establecido por la Constitución, limitándose incluso algunos de ellos a repetir la literalidad del texto constitucional. Ni siquiera las recientes reformas estatutarias han recogido las reiteradas demandas doctrinales sobre el particular (3).

Así, podemos distinguir dos grandes grupos de Estatutos de Autonomía, en función de la definición que hacen de *gestión y prestación de servicios propios*:

1. Estatutos que identifican el término *propios* con *competencias exclusivas* de su Comunidad Autónoma, es decir, serán servicios propios aquellos que se realicen en el ámbito de las competencias exclusivas de esa Comunidad Autónoma. Dentro de este grupo podríamos distinguir a su vez:

a) Aquéllos que establecen la necesidad de que tales convenios se celebren dentro del ámbito de las competencias exclusivas de todas las Comunidades Autónomas pactantes (4). Sirva, por todos (5), el ejemplo asturiano:

(3) Resulta ciertamente complicado encontrar una razón que justifique esta actitud por parte de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas élites políticas. Nosotros reproducimos aquí las palabras de Tajadura Tejada sobre este particular que, sin duda, han recobrado vigencia durante el presente período de reformas estatutarias: «Hoy como ayer los círculos dirigentes de algunas Comunidades Autónomas parecen completamente obsesionados por la idea de asumir cuantas más competencias mejor y, simultáneamente, totalmente despreocupados por el modo de ejercer las competencias asumidas. Ello explica que la cooperación en tanto hace referencia a la forma de ejercer las competencias, a una forma de ejercicio no aislado de las mismas, haya sido muy poco tenida en cuenta. En pocas palabras, el autonomismo competitivo se ha impuesto sobre el autonomismo cooperativo. La inversión de esta tendencia es el mayor reto que tiene planteado nuestro Estado de las Autonomías». *Vid.* TAJADURA TEJADA (2000): 79, nota 203.

(4) Extremo éste que debemos censurar, no sólo desde un punto de vista pragmático —ya que de esta manera la Comunidad Autónoma se autolimita en su capacidad para convenir sobre sus propias competencias exclusivas en caso de que la otra Comunidad Autónoma pactante no las califique de tales en su Estatuto—, sino también desde un estricto criterio técnico, pues ningún Estatuto de Autonomía puede delimitar el ámbito objetivo de la cooperación convencional de otra Comunidad Autónoma. De la misma opinión, CALAFELL FERRÁ, V.

Nota (5) en pág. sig.

Artículo 21.1 EAPA: «El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia *de las mismas*».

b) Aquéllos que permiten la celebración de convenios para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de su Comunidad Autónoma, con independencia de que tal competencia sea o no exclusiva del resto de las Comunidades Autónomas pactantes. Valga, por todos (6), el caso canario:

Artículo 39.1 EACan: «Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de *su* exclusiva competencia, la Comunidad Autónoma de Canarias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas».

2. Estatutos que no definen en absoluto el ámbito material de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios, dentro de los cuales podemos distinguir:

a) Aquéllos que se limitan a reflejar la existencia de dos tipos de convenios sin aportar nada más a su distinción. Sirva como ejemplo el supuesto catalán (7):

Artículo 178.1 EACat: «La Generalidad puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración y acuerdos de cooperación» (8).

J.: «la determinación de esa forma de actuación de las atribuciones viene fijada, por disposición del artículo 145.2 de la Constitución, en los Estatutos de Autonomía, que concretan solamente los poderes de la respectiva Comunidad Autónoma. En otras palabras, los Estatutos de Autonomía pueden marcar el terreno en el que la correspondiente Comunidad Autónoma puede celebrar convenios, pero no tienen aptitud para hacerlo con relación a otras Comunidades Autónomas. Si, no obstante, se da tal circunstancia, lo que en realidad se va a producir es una limitación de la propia capacidad convencional. Esto quiere decir que la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía exija para celebrar convenios que las competencias sean exclusivas de todas las Comunidades que conciertan, en caso de que las de la otra parte no lo sean, no podrá suscribir un convenio, sino que habrá de concluir un acuerdo de cooperación»; en CALAFELL FERRÁ (2006): 165 y 166.

(5) *Vid.* los artículos 13.1 EAE, 40.1 EACM, 35.1 EAG y 22.1 EAPV respecto de convenios a celebrar con Comunidades Autónomas que no tengan la consideración de Territorio Histórico Foral.

(6) *Vid.* los artículos 59.1 EAV, 91.2 EAArg y 70.1 LORAFNA.

(7) *Vid.* también los artículos 118 EAB y 19.2 EAMu.

(8) Antes de la reforma de 2006, el Estatuto de Autonomía catalán (art. 27) identificaba el término *propios* con *competencia exclusiva* de esa Comunidad Autónoma.

b) Aquéllos que remiten a la legislación autonómica la determinación de esos *supuestos, requisitos y términos* en que se pueden celebrar los convenios de colaboración. Es el caso del Estatuto andaluz (9):

Artículo 226.1 EAAnd: «En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas. En todo caso, el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado».

c) Aquéllos que establecen la innecesaria precisión, por obvia, de que los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios se celebrarán dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Inciso que, lógicamente, en modo alguno los distingue de los acuerdos de cooperación. Valga, por todos ellos (10), el ejemplo cántabro:

Artículo 31 EACant: «La Comunidad Autónoma de Cantabria podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios *de su competencia*».

Visto, pues, el panorama anterior, queda clara la escasa ayuda que los textos estatutarios nos pueden prestar de cara al deslinde que aquí nos importa. No obstante, antes de pasar a ocuparnos del tratamiento de la distinción convenios de colaboración-acuerdos de cooperación en sede doctrinal, bueno será que permanezcamos todavía aquí un momento para contestar un par de interrogantes que se suscitan al hilo de esta exposición. El primero de ellos se pregunta por las consecuencias jurídicas de la insuficiente recepción en los Estatutos de Autonomía de la remisión constitucional y el segundo por la licitud del reenvío que realiza el Estatuto andaluz a la ley autonómica.

Por lo que hace a la primera de las cuestiones planteadas, debemos resaltar que, pese a que la Constitución no obliga a los Estatutos de Autonomía a regular los *supuestos, requisitos y términos* en que se pueden celebrar los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios, puesto que su artículo 145.2 —«podrán prever»— se limita a establecer una reserva a favor de los Estatutos, la segunda parte del precepto constitucional nos crea la siguiente duda razonable. Dice el citado precepto *in fine* que «en los demás supuestos», los acuerdos de cooperación necesitarán la autoriza-

(9) En términos similares se refería a esta cuestión el artículo 72.1 anterior a la reforma estatutaria de 2007.

(10) *Vid.* los artículos 31.1 EAM, 60.2 EACL, 14 EALR y 22.2 EAPV para los supuestos de convenios entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y otras Comunidades Autónomas con la consideración de Territorio Histórico Foral.

ción de las Cortes Generales. Según nuestro criterio, éste «en los demás supuestos» puede ser interpretado de dos maneras muy diferentes, con importantes consecuencias según optemos por una u otra: cabe, en primer término, realizar una interpretación flexible del texto constitucional y estimar que se considerarán acuerdos de cooperación aquéllos cuyo objeto quede fuera del ámbito material anteriormente descrito, esto es, aquéllos que no versen sobre gestión y prestación de servicios propios; cabe también, sin embargo, entender que ese «en los demás supuestos» se está refiriendo a aquellos casos en los que el Estatuto de Autonomía correspondiente no regule los *supuestos, requisitos y términos* en que su Comunidad Autónoma va a poder celebrar convenios de colaboración. Es decir, desde este punto de vista, si una Comunidad Autónoma no regula suficientemente en su Estatuto de Autonomía el régimen jurídico correspondiente a esta figura, todo pacto con otras Comunidades Autónomas tendría la consideración de acuerdo de cooperación.

Pese a que la segunda de las interpretaciones resulta, a nuestro entender, más ajustada a la literalidad del precepto constitucional y, por tanto, suponemos que también a la voluntad del constituyente, tal y como ha revelado la escasa *praxis* convencional entre Comunidades Autónomas habida hasta la fecha, parece que debemos de optar por la primera de ellas so pena de restar toda virtualidad práctica a la celebración de convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios, puesto que, como acabamos de señalar, ningún Estatuto de Autonomía recoge suficientemente el mandato constitucional. Ni siquiera aquellos que equiparan el término *propios* con *competencias exclusivas* de su Comunidad Autónoma añaden nada a lo ya previsto por la Constitución (11). Siendo esto así, optar por la segunda de las interpretaciones haría imposible la celebración de convenios para la gestión y prestación de servicios propios, necesitando, consecuentemente, todo pacto entre Comunidades Autónomas —por irrelevante que éste resultare— autorización de las Cortes Generales.

Por lo que respecta a la segunda de las cuestiones referidas, esto es, el reenvío a una ley autonómica que realiza el Estatuto andaluz de la remisión

(11) *Vid.*, v.g., el artículo 21 EAPA: «1. El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o algunas 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 hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor. 2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales».

constitucional —«supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento»—, nuestra posición es frontalmente contraria a lo estipulado por esa norma estatutaria. Es cierto que podría defenderse, con un evidente sentido pragmático, la oportunidad de este reenvío en la idea de que resulta imposible que los Estatutos de Autonomía —norma institucional básica de las Comunidades Autónomas— definan en su articulado todos los supuestos, condiciones y requisitos en que su Comunidad Autónoma puede celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios con otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, en nuestra opinión, pese a que el artículo 145.2 CE no utilice una fórmula imperativa —«los Estatutos *podrán* prever»— para remitir la regulación de esta cuestión a los textos estatutarios, ese precepto sí establece una clara reserva a favor de los mismos que el legislador estatuyente no puede ni debe obviar. Es preciso, por tanto, que sea en el Estatuto de Autonomía donde se recoja un *minimum* normativo, los ejes fundamentales de su régimen jurídico, entre los que sin duda se encontraría la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación. Ello no sería obstáculo, sin embargo, para que, como sucede con el caso riojano (12), el Estatuto de Autonomía remitiera al legislador autonómico cuestiones menores o adjetivas, en particular aquéllas relativas a los procedimientos.

III. UN DEBATE DOCTRINAL INSATISFACTORIO EN TORNO AL TÉRMINO *PROPIOS*

En todo caso, sobre lo que no existe discusión alguna es acerca de la ausencia en los Estatutos de Autonomía de un criterio material que distinga entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación. Es por ello que la doctrina más autorizada ha venido intentando, con suerte desigual, arrojar algo de luz sobre este complejo asunto. Los términos del debate son los que siguen.

Es mayoritario el sector doctrinal que estima que el análisis del concepto *gestión y prestación de servicios* —lo que, a la postre, supone optar por un criterio material de distinción—, no sirve como elemento delimitador de ambos

(12) El artículo 14 EALR que, si bien no establece una clara distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, sí es de los más extensos en la regulación del régimen jurídico de éstos, establece en su apartado primero que «la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas o Territorios de Régimen Foral para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145.2 de la Constitución, y con el procedimiento que el parlamento de La Rioja determine».

tipos de figuras convencionales (13). Y ello, principalmente, en el entendido de que, como acertadamente ha advertido Albertí Rovira, dicha expresión equivale, en sentido amplio, a «actividad o función administrativa» (14), con lo que estaríamos abarcando prácticamente cualquier actuación en ejercicio de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Además, es también mayoritaria la opinión, que no compartimos (15), de que los pactos sobre competencias legislativas carecerían de valor jurídico alguno, constituyendo pues meros *pactos entre caballeros*, con lo cual el ámbito reservado, entonces, para los acuerdos de cooperación sería prácticamente inexistente. En palabras de Sánchez Navarro, «existe una escasa o nula posibilidad de acuerdos que tengan por objeto algo diferente de la gestión y prestación de servicios en sentido amplio, entendida como función o actividad administrativa» (16). Argumentan para ello que fuera de lo que entendemos por gestión y prestación de servicios —ejercicio de competencia ejecutiva— no cabe acuerdo de cooperación alguno puesto que, en tal caso, se estaría afectando no al ejercicio sino a la titularidad de la competencia, extremo que prohíbe realizar nuestro ordenamiento jurídico por esta vía (17).

Es por ello que optan los citados autores por centrar su análisis en el término *propios* con el fin de encontrar la clave que distinga unos convenios de otros. ¿Cuáles serían, pues, según su criterio, servicios *propios* de las Comunidades Autónomas? También aquí encontramos disparidad de opiniones. Una primera posición, apoyándose en la literalidad de algunos Estatutos de Autonomía, aboga por la identificación entre servicios *propios* y *competencias exclusivas* de la Comunidad Autónoma correspondiente. Sin embargo, hemos de tener muy en cuenta que esta solución, aparentemente sencilla, no está exenta de importantes matices que nos hacen no compartirla. Por un lado, debemos advertir que esta identificación ya fue expresamente rechazada por el constituyente (18) y que, posteriormente, el Tribunal Constitucional, si bien que en *obiter dicta*, también deshizo la equivalencia (19):

(13) *Vid.*, v.g., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., quien afirma que «poco es lo que no quepa incluir en este concepto que, por su amplitud e indefinición, cumple una pésima función delimitadora»; en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (1997): 110.

(14) *Vid.* ALBERTÍ ROVIRA (1994): 107-129.

(15) También en contra de esta tesis se manifestó ya, por ejemplo, ORTEGA ÁLVAREZ (1988): 430 y ss.

(16) SÁNCHEZ NAVARRO (1999): 95.

(17) SANTOLAYA MACHETTI (1985): 399.

(18) *Vid.* el Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, Sesión n.º 20, celebrada el miércoles 14 de junio de 1978, Diario de Sesiones, n.º 88, en AA.VV., CORTES GENERALES (1989): 1533-1544.

(19) STC 4/1981, de 2 de febrero.

«El artículo 137 de la Constitución delimita el ámbito de los poderes autónomos circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias *propias y exclusivas* (20) necesarias para satisfacer el interés respectivo».

Y, por otro lado, no cabe olvidar aquí que, a pesar de las extensas listas de competencias exclusivas recogidas en los Estatutos de Autonomía, una interpretación integrada de éstos junto con el artículo 149.1 CE nos ofrece un ámbito muy reducido de competencias absolutamente exclusivas de la Comunidades Autónomas sin ningún tipo de intervención estatal. En efecto, siguiendo los criterios utilizados por el propio Tribunal Constitucional (21), si entendemos por *competencia* todo aquel conjunto de potestades que un determinado ente público puede ejercer sobre un concreto ámbito material, sólo podremos considerar como competencia exclusiva *stricto sensu* aquella que permita a su único titular ejercer todas las potestades posibles sobre la materia correspondiente. Así las cosas, el ámbito material de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios podría quedar tan reducido que éstos devendrían prácticamente inoperantes.

Otro sector doctrinal, encabezado por Santolaya Machetti, mantiene que el término *propios* que utiliza la Constitución ha de ser entendido como *competencias propias* de la Comunidad Autónoma, esto es, competencias adquiridas vía Estatuto de Autonomía, con independencia del carácter exclusivo, compartido o concurrente de las mismas (22). De esta suerte, el ámbito material de los acuerdos de cooperación estaría constituido exclusivamente por aquellas competencias *no propias* de la Comunidad Autónoma, esto es, por aquellas competencias no estatutarias transferidas o delegadas por el Estado vía artículo 150.2 CE. Así, la autorización de las Cortes Generales establecida por el artículo 145.2 CE —advierde el citado autor— constituiría

(20) La cursiva es mía.

(21) *Vid.*, a este respecto, TOMÁS Y VALIENTE (1988): 100 y ss.

(22) En esta misma línea entendemos nosotros que se pronunció la Mesa del Congreso de los Diputados con ocasión del Dictamen, de 5 de noviembre de 1984, que sobre la tramitación del convenio de cooperación cultural entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid evacuó la Secretaría General de la Cámara (ap. 4.º, *in fine*): «{...} son competencias propias de la Comunidad Autónoma aquéllas que, dentro del marco constitucional, le atribuye el Estatuto». No hace, por tanto, distingo alguno entre competencias exclusivas y no exclusivas, eludiendo así el problema que suscitaba la calificación en ambos Estatutos de Autonomía de la competencia en cuestión —promoción de la cultura— como competencia exclusiva de esas Comunidades Autónomas, pese a que, como es bien conocido, se trata de una competencia concurrente *ex* artículo 149.2 CE. *Vid.* la transcripción del Dictamen en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 5, 1985, págs. 217-230.

un control estatal encaminado a constatar que el acuerdo de cooperación «se ha limitado estrictamente a la actividad materialmente delegada, siendo un control específico para el ejercicio de este tipo de competencias, añadido a los que, según el propio artículo 150.2, serán previstos en la ley de delegación» (23).

Incluso algún otro autor, como Rivero Ysern, ha ido más allá añadiendo que, si se entiende que el ámbito de los acuerdos de cooperación está constituido por las competencias extraestatutarias de la Comunidad Autónoma, la aplicación del artículo 145.2 CE convertiría en innecesaria la aprobación misma de la correspondiente Ley orgánica de transferencia o delegación que permitiera el ejercicio autonómico de la competencia en liza, convirtiendo así el precepto constitucional referido a los convenios horizontales en un nuevo instrumento estatal para transferir competencias, cuya iniciativa residiría en las Comunidades Autónomas. Por tanto, la aprobación del acuerdo autorizador de las Cortes Generales —que, a diferencia de la Ley orgánica, no requiere mayoría absoluta— no sería ya un instrumento de control estatal sobre la cooperación convencional interautonómica, sino que vendría a sustituir a la correspondiente Ley orgánica de transferencia o delegación (24).

No parece, sin embargo, que esta aventurada interpretación se ajuste a los términos en que la Constitución configura la organización territorial del Estado y las relaciones entre sus centros de poder. Y ello, principalmente, porque el artículo 145.2 CE no está configurado como instrumento de atribución competencial sino que está dirigido a controlar la actividad cooperativa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias ya asumidas por éstas, bien por vía estatutaria, bien extraestatutaria. Control que, por otra parte, nada tiene que ver con los que se puedan establecer en las correspondientes Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias. Sin olvidar, claro está, que al prescindir el artículo 145.2 CE de la necesidad de Ley orgánica para autorizar acuerdos de cooperación, entender que este pronunciamiento parlamentario puede sustituir los requisitos procesales

(23) *Vid.* SANTOLAYA MACHETTI (1985): 407.

(24) RIVERO YSERN, J. L.: «Si en todo caso se exige una Ley orgánica que transfiera a la Comunidad Autónoma determinadas facultades o competencias, ¿qué sentido tiene la nueva aprobación por las Cortes que exige el artículo 145 para los acuerdos de cooperación? ¿No es posible entender que esa autorización de las Cortes —acto no normativo similar al previsto en el artículo 94 de la Constitución para la ratificación de acuerdos internacionales— no sólo es necesaria, sino también suficiente para la celebración del convenio, para la atribución a todas y cada una de las Comunidades Autónomas afectadas, de las necesarias facultades de gestión del servicio, respetando la titularidad estatal del mismo y sin necesidad de esa previa delegación de competencias mediante Ley orgánica?», en RIVERO YSERN (1980): 213 y 214.

de las leyes del artículo 150.2 CE constituiría, sencillamente, un fraude de las exigencias constitucionales en esta materia.

IV. HACIA UN CRITERIO MATERIAL: UNA TESIS MODERADAMENTE PERSONAL

Descrito así, en síntesis, el panorama doctrinal existente sobre la cuestión que aquí nos ocupa, se nos permitirá que lo compliquemos, en cierta medida, comprometiendo nosotros también una posición personal al respecto. Según nuestro criterio, centrar el intento de distinción de ambas figuras en el término *propios* es caminar por el sendero equivocado. Resulta evidente que tanto los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios como los acuerdos de cooperación sólo pueden tener cabida dentro del ámbito de las respectivas competencias autonómicas, y ello, en nuestra opinión, con absoluta independencia de cuál sea la norma atributiva correspondiente —Estatuto de Autonomía o Ley orgánica de transferencia o delegación— y del carácter exclusivo, compartido o concurrente de la competencia en ejercicio. Éste entendemos, al menos, que es el espíritu del artículo 145.2 CE, sin perjuicio, claro está, de las limitaciones que a ello puedan poner los Estatutos de Autonomía en su desarrollo.

Partiendo de esta idea, nos veríamos en la necesidad de volver al origen del debate, esto es, a intentar deslindar qué debemos entender por *gestión y prestación de servicios*, criterio material sobre el que se debe hacer pivotar la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, tal y como hicieron los estatuyentes madrileño y castellano-leonés, quienes claramente optaron por este criterio de distinción. En efecto, tanto el artículo 16.3.k) EAM como el artículo 24.13 EACL, con una redacción prácticamente idéntica, establecen la potestad de sus respectivos Parlamentos autonómicos de ratificar los acuerdos de cooperación horizontales «que, sobre *materias distintas* a las mencionadas en el capítulo anterior» (25) —esto es, sobre materias distintas a la gestión y prestación de servicios propios— celebren esas Comunidades Autónomas.

Debemos, no obstante, recordar que, como ya hemos señalado, la mejor doctrina hace equivaler esta expresión a «función o actividad administrativa», con lo cual se ofrece prácticamente imposible encontrar algún ejemplo de actividad administrativa que no implique, directa o indirectamente, gestión y prestación de servicios. Así las cosas, Albertí Rovira advierte que se estaría, pues, abarcando «prácticamente cualquier actuación en ejercicio de

(25) La cursiva es mía.

competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas» (26). Parecería entonces, llegados a este punto, que la categoría de los acuerdos de cooperación quedaría relegada exclusivamente a aquellos supuestos en que se encontraran comprometidas competencias legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no cabe tampoco desconocer que el constituyente no pretendió, en ningún caso, reservar esta categoría de acuerdos de cooperación —con un intenso control de las Cortes Generales— para vigilar la afectación por vía convencional de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, sino que, muy lejos de ello, y con independencia del tipo de competencia autonómica puesta en liza —ejecutiva o legislativa—, se pretendía en realidad que el Estado controlara a través de las Cortes aquellos pactos entre Comunidades Autónomas que, sin llegar a constituir una federación de las mismas —extremo prohibido por el apartado primero del precepto constitucional—, supusieran la creación de foros u órganos comunes para la toma conjunta de decisiones sobre un amplio espectro de materias de mayor alcance político que la mera gestión administrativa de un determinado servicio. Así se desprende, sin lugar a dudas, y siempre según nuestro criterio, del análisis de los trabajos de elaboración del artículo 145.2 CE, cuyo debate se centró precisamente en torno al afán de la mayoría de los partidos políticos de ámbito nacional por tutelar las relaciones y actividades de algunas Comunidades Autónomas que pudieran constituir el germen de los llamados *Païses Catalanes*, esto es, el control de aquellos acuerdos que pudieran poner en peligro la unidad del Estado y la distribución territorial del poder que realiza la Constitución (27).

(26) ALBERTÍ ROVIRA (2005): 900.

(27) El objetivo pretendido por el constituyente al introducir en nuestra Carta Magna este artículo no fue, ni mucho menos, el de establecer los ejes básicos del régimen jurídico de la cooperación convencional. El partido en el Gobierno se encontraba profundamente preocupado por mantener la unidad nacional durante el proceso de transición a la democracia. Se intentaba evitar, por encima de todo, que la descentralización territorial del poder supusiera merma alguna del principio de indisoluble unidad de la Nación española, solemnemente proclamado en el importantísimo artículo 2 de la Constitución en ciernes. Intención que podemos apreciar claramente ya en la redacción del Anteproyecto de Constitución presentado al Congreso de los Diputados (BOCG, n.º 44, de 5 de enero de 1978), cuyo por entonces artículo 130 establecía que cualquier acuerdo de cooperación entre territorios autónomos necesitaría la *autorización* de las Cortes Generales por medio de *Ley Orgánica*. *Vid.* el resto del *iter* parlamentario de elaboración del artículo 145.2 CE en AA.VV., CORTES GENERALES (1989): 144 y 219-200 (Vol. I); 1533-1544 y 2415-2417 (Vol. II); 2712, 2762, 2816, 3030 y 3092 (Vol. III); y 4141 (Vol. IV).

Dando un paso más, y para ser más precisos, entendemos que el artículo 145.2 CE concreta tres diferentes planos de actividad convencional entre Comunidades Autónomas:

1. Los convenios de mera gestión y prestación de concretos servicios, que pueden celebrarse sin autorización de las Cortes Generales, pero han de ser comunicados a las mismas.

2. Los convenios —llamados *acuerdos de cooperación*— que vayan más allá del anterior y restrictivo ámbito material, pero sin llegar a constituir federación de Comunidades Autónomas, los cuales serán autorizados por las Cortes.

3. Y aquellos otros pactos, prohibidos por el precepto constitucional, que se encuentren dirigidos a crear federaciones intercomunitarias.

El sentido, por tanto, de la norma constitucional es el de no permitir la ruptura de la unidad y del equilibrio territoriales, para lo cual se establece la preceptiva autorización parlamentaria de los acuerdos de cooperación y la imprescindible comunicación a las Cámaras de la celebración de los meros convenios de gestión administrativa —a los efectos de que el Parlamento central constate que, efectivamente, son tales y no precisan su autorización—.

Si bien hemos de tener muy presente que la objetivación que se ha hecho de esta cuestión por parte de la doctrina —habida cuenta de su necesaria intervención debido a la deficiente técnica jurídica utilizada por el constituyente— nos llevaría necesariamente a sumarnos a las tesis de Albertí Rovira antes descritas, no debemos tampoco desconocer que la escasísima práctica que ha tenido lugar hasta el momento avalaría, en nuestra opinión, una posición más cercana a la *mens* del constituyente. En efecto, dos de los tres (28)

(28) Existe un cuarto convenio rotulado como «acuerdo de cooperación» pero que fue tramitado y aprobado como convenio de colaboración, por lo que ni siquiera desde el punto de vista formal podríamos decir que estamos en presencia de un verdadero acuerdo de cooperación. El llamado *Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, de 20 de febrero de 2007, fue, en efecto, calificado como tal por los Gobiernos autonómicos que, sin embargo, lo comunicaron a las Cortes Generales a los efectos de que éstas determinaran si resultaba o no precisa su autorización (*vid.* BOCG, Senado, Serie I, n.º 618, de 21 de diciembre de 2006 y BOCG, Senado, Serie I, n.º 627, de 3 de enero de 2007). Una vez recibido, las Cámaras del Parlamento central determinaron que se trataba de un pacto que no precisaba autorización, esto es, que se trataba de un convenio de colaboración y no de un acuerdo de cooperación, a pesar de lo cual no se modificó el título del mismo, circunstancia que, evidentemente, añade mayor confusión a esta compleja cuestión: «Considerando que, sin perjuicio de la denominación originalmente conferida por las dos Comunidades Autónomas firmantes, dicho convenio ha sido remitido por la Mesa de la Cámara a esta Comisión a los efectos de los

convenios entre Comunidades Autónomas que han sido calificados, tanto por las partes como por las Cortes Generales (29), como acuerdos de cooperación han consistido, fundamentalmente, en la creación de marcos estables de colaboración para llevar a cabo las más variadas actuaciones cooperativas —v.g., intercambio de información, asesoramiento técnico, proyección exterior, búsqueda de financiación, etc.—, en multitud de materias —v.g., cultura y política lingüística, educación, tributos, industria y comercio, agricultura, medio ambiente, sanidad, infraestructuras, etc.—. Particularmente ilustrativa resulta en este punto la enumeración de «propuestas de cooperación» que se recogen en el primero de ellos, que sí llegó a entrar en vigor (30), el acuerdo de cooperación del Arco Mediterráneo Español, celebrado entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia, Baleares y Valencia, el 13 de abril de 1994 (31):

«1.^a Establecer un *marco de cooperación* entre las Administraciones autonómicas para promover la articulación territorial en el Arco Mediterráneo Español (AME).

2.^a Comprometerse a trabajar por la articulación de este espacio en el ámbito mediterráneo europeo.

3.^a Comprometerse a trabajar conjuntamente para difundir en el exterior e interior una imagen coherente con los objetivos citados.

4.^a Estimular la formación de capital social con la incorporación de nuevas fórmulas de capital privado que permita efectuar las inversiones nuevas.

dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución y el artículo 137 del Reglamento del Senado {...} la Comisión General de las Comunidades Autónomas {...} acuerda elevar al Pleno de la Cámara su Dictamen favorable a la toma de conocimiento de la celebración del acuerdo {...} sin oponer reparo alguno a la misma y entendiendo que no requiere autorización de las Cortes Generales» (BOCG, Senado, Serie I, n.º 650, de 15 de febrero de 2007).

(29) El llamado Protocolo de Intenciones entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para la recepción de emisiones de la televisión de la Comunidad de Extremadura empezó a ser tramitado como convenio de colaboración en el Senado, donde se aprobó una propuesta de recalificación del mismo como acuerdo de cooperación (DSS, Senado, Pleno, n.º 58, de 26 de septiembre de 2001). Sin embargo, la tramitación no prosiguió en el Congreso, por lo que no podemos entenderlo finalmente recalificado como acuerdo de cooperación. *Vid.* una intensa crítica de los motivos de recalificación aprobados por el Senado en CARMONA CONTRERAS (2003): 255-277.

(30) El acuerdo de cooperación para la creación de un Órgano Permanente de encuentro para políticas comunes entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral del Navarra (BOCG, Serie I, n.º 27, de 26 de junio de 1996) fue retirado por el Gobierno de Navarra durante su tensa tramitación en las Cortes Generales. *Vid.*, a este respecto, RAZQUIN LIZÁRRAGA (1997): 388-390.

(31) *Vid.* el Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, BOCG, Senado, Serie I, n.º 155, de 12 de septiembre de 1994.

5.^a Constituir el Grupo del Arco Mediterráneo Español (GAME) estableciendo Comisiones de Cooperación que aborden el estudio de los sistemas territoriales y la coordinación interadministrativa.

6.^a Establecer Comisiones Técnicas de Coordinación y una Secretaría Técnica *Permanente* con sede en la Comunidad Valenciana.

7.^a Facultar a los representantes del GAME a introducir, de forma consensuada, las variaciones pertinentes en cada área de cooperación así como su aplicación y las formas de organización que resulten más efectivas» (32).

Bien es cierto que no encontramos ni en la tramitación de estos dos acuerdos de cooperación en los Parlamentos autonómicos ni en las Cortes Generales documento alguno que nos permita afirmar categóricamente que, a juicio de las Cámaras, es éste el elemento clave de su calificación como acuerdos de cooperación puesto que la decisión de las respectivas Mesas sobre la misma está basada en el informe oral del letrado correspondiente, sin que hallemos su reflejo en las respectivas actas ni, por supuesto, en las correlativas publicaciones oficiales (33).

Pese a ello, estimamos que puede estar aquí, en este elemento de permanencia y de pluralidad de actividades interautonómicas de cooperación sobre una multiplicidad de materias, la clave de la distinción entre convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y acuerdos de cooperación. Así lo entendemos, en la inteligencia de que, como ya habrá advertido el lector, el estudio comparativo de estas manifestaciones prácticas a las que hemos aludido nos aporta dos elementos fundamentales a tener en consideración: en primer lugar, se ha de destacar que, contrariamente a lo defendido por los valedores del criterio competencial como eje distintivo, sobre la inmensa mayoría de materias objeto de ambos acuerdos de cooperación las Comunidades Autónomas implicadas poseen competencia vía Esta-

(32) La cursiva es mía.

(33) *Vid.*, v.g., el escueto texto del *Acta calificación de la iniciativa por la Mesa del Parlamento vasco* del segundo de los acuerdos de cooperación citados, en reunión celebrada el 28 de mayo de 1996 (exp. N.º 05/18/03/00/0001), donde se da por calificado el texto sin motivación alguna y se ordena su publicación en el BOPV y su remisión a los Grupos Parlamentarios y a la Sección de Plenos y Comisiones; respecto de las Cortes Generales, *vid.*, v.g., la mera ratificación de la calificación de las partes del primero de los acuerdos de cooperación, también carente de motivación expresa, realizada por ambas Cámaras, en BOCG, Congreso, Serie E, n.º 86, de 22 de julio de 1994 y BOCG, Senado, Serie I, n.º 155, de 12 de septiembre de 1994. Pese a ello, podemos encontrar respecto de este mismo acuerdo la voz discrepante de algún parlamentario, contraria a tal calificación, en el expediente parlamentario: *vid.* la intervención del senador Espert Pérez-Caballero (G.P. Popular) y, particularmente, la del senador Pérez García (G.P. Socialista), en Diario de Sesiones del Senado, Comisión General de las Comunidades Autónomas, n.º 122, de 5 de septiembre de 1994.

tuto de Autonomía —ya exclusiva, ya compartida, ya concurrente— y no vía artículo 150.2 CE; y, en segundo lugar, debemos reseñar especialmente el hecho, que reafirma nuestra apuesta por el elemento de estabilidad, permanencia y pluralidad como factor distintivo, de que cuando lo convenido versa exclusivamente sobre alguna actuación concreta en estas mismas materias, el pacto entre Comunidades Autónomas se sustancia a través de un convenio de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y no por medio de un acuerdo de cooperación (34).

Sin embargo, el tercero de los convenios horizontales hasta la fecha tramitados como acuerdos de cooperación parecería que rompe con esta tendencia en la distinción material de estas figuras: el llamado *Protocolo y Proyecto de convenio de colaboración* en materia de extinción de incendios forestales entre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de 22 de mayo de 1996, pese a su correcta denominación original, fue entendido por las partes, en los momentos finales de su tramitación autonómica como convenio necesitado de autorización parlamentaria y así lo hicieron constar en su protocolo previo (35):

«Las Comunidades Autónomas firmantes se obligan a suscribir el convenio de colaboración en materia de extinción de incendios cuyo Proyecto se acompaña como Anexo de este Protocolo, una vez cumplimentados los preceptivos trámites legales y obtenida la autorización de las Cortes Generales. A fin de obtener esta autorización, las Partes se obligan a elevar el Proyecto al Senado en la forma prevista en su Reglamento».

Así calificado por las partes, las Cortes Generales, habida cuenta de que, a criterio de la Mesa, resulta, cuanto menos, dudoso que éstas puedan recalificar como convenio de colaboración lo que las partes le elevan para

(34) *Vid.*, claramente este contraste en materia sanitaria, *v.g.*, entre el acuerdo de cooperación para la creación de un Órgano Permanente de encuentro para políticas comunes entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra (BOCG, Senado, Serie I, n.º 27, de 26 de junio de 1996) y el convenio de colaboración sanitaria también entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra (BOCG, Senado, Serie I, n.º 246, de 15 de noviembre de 1988); y, en materia de infraestructuras, *v.g.*, el acuerdo de cooperación del Arco Mediterráneo Español entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia, Islas Baleares y Valencia (BOCG, Senado, Serie I, n.º 128, de 25 de mayo de 1994) y el convenio de colaboración sobre infraestructuras viarias entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra (BOCG, Senado, Serie I, n.º 504, de 18 de junio de 1998).

(35) *Vid.* BOCG, Senado, Serie I, n.º 47, de 11 de septiembre de 1996.

autorizar como acuerdo de cooperación (36), mantuvieron dicha calificación (37).

No obstante ello, en nuestra opinión, esta circunstancia no resta fuerza a la tesis aquí defendida, favorable a considerar como elemento clave de la definición de qué debemos entender por acuerdo de cooperación la creación de un marco permanente de colaboración sobre una variedad de materias. Y ello, en la inteligencia de que este tercer acuerdo de cooperación, sencillamente, no es tal, pese a su autorización por las Cortes Generales. Antes al contrario, su objeto es el prototipo de lo que hemos dado en llamar *gestión y prestación de servicios propios*. Tanto es así, que posteriormente la propia Comunidad Autónoma de Castilla y León ha firmado idénticos convenios con otras Comunidades Autónomas limítrofes (Extremadura, Galicia y La Rioja) (38) que no han sido calificados por las partes ni por las Cortes Generales como acuerdos de cooperación sino como convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios. Y decimos *idénticos* porque no es sólo que coincidan en la materia sobre la que versan sino que los textos pactados son copias literales del acuerdo de cooperación de Castilla y León con Madrid y Castilla-La Mancha (39). De tal modo que el objeto del convenio y las actividades cooperativas a llevar a cabo son, una por una y

(36) Así lo recogía, con un criterio que no compartimos, la propia Nota evacuada por los servicios de la Cámara sobre el trámite del procedimiento de autorización en el Senado de los acuerdos de cooperación: «{...} si las propias Comunidades Autónomas son las que califican el instrumento como acuerdo de cooperación y solicitan la previa autorización de las Cortes Generales para su entrada en vigor, nada cabe oponer por parte del Congreso de los Diputados o del Senado, resultando difícil de aceptar teóricamente la posibilidad de que las Cámaras puedan variar esta precalificación».

(37) *Vid.* la ausencia de propuestas respecto del trámite de autorización en BOCG, Senado, Serie I, n.º 57, de 27 de septiembre de 1996.

(38) Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Extremadura en materia de extinción de incendios forestales, de 17 de junio de 1998 (BOCG, Senado, Serie I, n.º 517, de 29 de junio de 1998); convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 30 de julio de 2001 (BOCG, Senado, Serie I, n.º 412, de 18 de abril de 2002); y convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 2 de febrero de 2006 (BOCG, Senado, Serie I, n.º 400, de 2 de febrero de 2006).

(39) Excepción hecha de pequeños retoques concernientes a la comisión de seguimiento de los convenios (irrelevante a nuestros efectos) y la lógica modificación de la cláusula novena, relativa a la tramitación en las Cortes Generales: la referencia a la entrada en vigor de los convenios de colaboración transcurridos treinta días desde la recepción de la comunicación de las Cortes Generales, en ausencia de reparos por éstas, en el previo acuerdo de cooperación no existe por razones obvias.

para todos ellos —convenios de colaboración y acuerdo de cooperación—, las mismas. A saber:

«CLÁUSULA PRIMERA. Objeto y ámbito de aplicación:

El presente convenio tiene por objeto establecer las condiciones par la colaboración de las Comunidades Autónomas firmantes en la prestación del servicio de extinción de incendios forestales, así como en materia de seguridad y prevención de los mismos.

{...}

CLÁUSULA QUINTA. Cooperación práctica y técnica:

1. A fin de lograr la mayor efectividad de este Convenio y, en general, del mejor funcionamiento de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales, las partes se comprometen a colaborar con las siguientes actuaciones:

a) Preparación y realización conjunta y/o coordinada de programas y proyectos concretos.

En estos programas o proyectos deberán especificarse, entre otros aspectos, sus objetivos, su duración, las obligaciones de las partes y, en su caso, la forma de financiación conjunta que se considere oportuna.

b) Diseño y desarrollo de ejecución y maniobras conjuntas.

c) Envío de técnicos para la prestación de servicios y asesoría y consulta.

d) Aceptación de personal de cualquiera de las Comunidades firmantes en los servicios de prevención y extinción de incendios de ls otras para su formación y perfeccionamiento profesional y técnico.

e) Organización de reuniones, encuentros, cursos y seminarios sobre las materias objeto de este Convenio.

f) Intercambio de información, documentación, publicaciones y material didáctico. La difusión de la información objeto del intercambio podrá ser excluida, restringida o limitada cuando la parte que la haya facilitado así lo manifieste expresamente.

g) Cualquier otra modalidad de cooperación práctica o técnica acordada por las partes.

2. Las partes definirán, en cada caso concreto, los modos de financiación de las actuaciones de cooperación desarrolladas en aplicación de este Convenio sobre una base bilateral y podrá solicitar e interesar, de común acuerdo, la participación de instituciones y Organismos, propios y/o ajenos, en el desarrollo de los programas y proyectos conjuntos en cualquiera de sus diferentes modalidades».

No hay razón, pues, para que el Protocolo y Proyecto de convenio entre Castilla y León, Madrid y Castilla-La Mancha fuese calificado como acuerdo de cooperación y autorizado por las Cortes Generales, ya que el único elemento que lo diferencia de los posteriores convenios de colaboración para

la gestión y prestación del mismo servicio es el carácter multilateral del primero frente a la bilateralidad de los segundos, extremo éste que nada aporta a la diferenciación *ratione materiae* entre un tipo y otro de convenios horizontales.

V. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA DE LEGE FERENDA

En síntesis, pues, para nosotros, la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación debería quedar establecida en los siguientes términos: serían convenios los que versaran sobre gestión y prestación de servicios en el ámbito de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas; y serían acuerdos los que incidieran sobre competencias legislativas y aquellos otros que, aun afectando sólo a potestades ejecutivas, diseñaran un marco permanente de cooperación sobre un amplio abanico de materias.

Ello no obstante, aunque ésta sea para nosotros la posición doctrinal más adecuada, no podemos obviar la realidad que el Derecho positivo nos impone. Para ser más precisos, no podemos desconocer la expresa limitación del ámbito material de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios que algunos Estatutos de Autonomía establecen al identificarlo con las competencias exclusivas de su Comunidad Autónoma o de todas las Comunidades parte en el convenio. Por esta razón, con la legislación actual, deben ser siempre considerados acuerdos de cooperación no sólo aquellos pactos cuyo objeto sea distinto de la gestión y prestación de servicios, cualquiera que sea la materia sobre la que versen —v.g., acuerdos para armonizar las respectivas legislaciones autonómicas sobre un determinado sector material o acuerdos sobre la ejecución de Tratados Internacionales que afecten a materias de competencia autonómica—, sino también aquellos otros cuyo objeto esté constituido por gestión y prestación de servicios pero que no sean susceptibles de ser formalizados a través de un convenio de colaboración por estar referidos a materias sobre las que la Comunidad Autónoma correspondiente no tenga competencia exclusiva y su Estatuto de Autonomía recoja tal limitación (40) —entendiendo, obviamente, en este caso, por competencias *exclusivas* aquellas que el propio Estatuto califique de tales, con independencia de que desde el punto de vista doctrinal no las consideremos así—. Y ello en la inteligencia de que, pese a que nosotros entendemos que el término *propios* no es la clave de la distinción del ámbito material respectivo de los convenios de colaboración y los acuerdos de coo-

(40) De la misma opinión, MENÉNDEZ REXACH (1982): 107.

peración al identificarlo con todo el marco competencial que ostente una Comunidad Autónoma, con independencia de su carácter exclusivo o no, el hecho de que los Estatutos de Autonomía limiten el ámbito de los convenios de colaboración al de sus competencias exclusivas no es una opción inconstitucional, en tanto la laxitud del artículo 145.2 CE lo permite (41).

Podemos, entonces, concluir afirmando que resultaría altamente recomendable *de lege ferenda* que, a diferencia de lo hasta ahora hecho, los legisladores de aquellas Comunidades Autónomas que todavía se encuentran inmersas en procesos de reforma estatutaria fueran sensibles a todas las cuestiones aquí planteadas. De esta forma, podrían dichos Estatutos establecer unas bases mínimas —desarrollables vía legislación autonómica— referidas a los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, deslindando claramente el ámbito propio de estas dos figuras de conformidad con los criterios aquí expuestos, así como las correlativas intervenciones parlamentarias, y dibujando un marco armónico suficiente que favoreciese la utilización de estos instrumentos de cooperación horizontal. Todo ello, claro está, en el entendido de que una reforma del artículo 145.2 CE que resolviera esta cuestión resulta, en la situación política actual, hartamente improbable.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AA.VV., CORTES GENERALES (1989): *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2005): «Comentario al artículo 19», en M. GARCÍA CANALES y A. GARRORENA MORALES, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Murcia, Consejo Jurídico.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (1994): «Los convenios entre Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, n.º 240, págs. 107-129.
- CALAFELL FERRÁ, V. J. (2006): *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC.
- CALAFELL FERRÁ, V. J. (2005): «Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas», en AA.VV., *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de Estudio*, Madrid, Ministerio de Justicia.

(41) Cuestión diferente es, como se ha advertido en páginas precedentes, la obligada crítica a las disfunciones que esta opción provoca, por ejemplo, en aquellos supuestos en los que un Estatuto de Autonomía exija para la celebración de un convenio de colaboración que las demás Comunidades Autónomas con las que se pacte deban calificar también de exclusivas las competencias puestas en liza, siendo necesario entonces, caso de que la contraparte no cumpla con dicho requisito, que el pacto se sustancie a través de un acuerdo de cooperación.

- 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», en *RVAP*, n.º 66, págs. 255-277.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Estudios de Derecho Público.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. I. (1988): «Las relaciones interautonómicas», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y otros, *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, IEE.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M. (1997): «La actividad de la Comunidad Autónoma de Navarra en 1996», en J. TORNOS MÁS (dtor.), *Informe de Comunidades Autónomas*, Barcelona, IDP.
- RIVERO YSERN, J. L. (1980): «Tipología de convenios interterritoriales», en A. PÉREZ MORENO y otros, *Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización. Convenios*, Sevilla, Instituto García Oviedo.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (1997): *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, Marcial Pons.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J. (1999): «Comentario al artículo 145», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL (dtor.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. XI, Madrid, Edersa.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (1985): *Descentralización y cooperación*, Madrid, IEAL.
- TAJADURA TEJADA, J. (2000): *El principio de colaboración en el Estado Autonomico*, Granada, Comares.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1988): *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos.