

Nota sobre los convenios entre Comunidades Autónomas en la Constitución

(Notes on the agreements between Autonomous Communities in the Constitution)

Carreras Serra, Francesc de
Univ. Autónoma de Barcelona
Fac. de Derecho
08193 Bellaterra (Barcelona)

BIBLID [1138-8552 (1998), 11; 61-66]

El principio de autonomía conlleva dentro de sí las ideas de unidad e independencia, es decir, de separación y colaboración entre entes. Elemento importante de la colaboración son los convenios, tanto los de gestión y como los de cooperación que, entre CC.AA, son casi inexistentes. Buena culpa de ello la tiene el art. 145.2 CE que dificulta excesivamente su tramitación al no quedar determinado con precisión si las Cortes Generales deben ejercer un mero control jurídico - único adecuado a la naturaleza descentralizada de nuestro Estado - o también un control político. Con un senado de características federales podría intensificarse mejor esta necesidad de colaboración entre comunidades autónomas.

Palabras Clave: Derecho Autonómico. País Vasco. Navarra.

Autonomia printzipioak batasun eta independentziaren ideiak daramatza bere baitan, hau da, erakundeen arteko bereizketa eta lankidetzarena. Hitzarmenak lankidetzaren elementu garrantzitsua dira, bai gestioari eta bai elkar lanari dagozkionak, Komunitate Autonomoen artean ia halakorik ez delarik ere. Horren erruduna, hein handi batean, 145.2 CE artikulua da, hartarako tramitazioa gehiegi zailtzen duelako, ez baitu zehazten Gorte Nagusiek kontrol juridiko soila - gure Estatuaren izaera descentralizatuarekin bat datorren bakarra - edo baita kontrol politikoa ere gauzatu behar duten. Izaera federala izango lukeen senatu baten bidez, komunitate autonomoen artean elkarrekin lan egiteko premia hori era zuzenagoan areagotuko litzateke.

Giltz-Hitzak: Zuzenbide Autonomikoa. Euskal Herria. Nafarroa.

Le principe d'autonomie comprend les idées d'unité et d'indépendance, c'est-à-dire de séparation et collaboration entre les organismes. Les accords sont un élément important de la collaboration, aussi bien ceux de gestion que ceux de coopération qui, entre les Communautés Autonomes, sont pratiquement inexistantes. La faute en est de l'article 145.2 CE qui gêne excessivement leur marche et qui ne détermine pas avec précision si les Cortes Generales doivent exercer un simple contrôle juridique - le seul approprié à la nature décentralisée de notre Etat - ou également un contrôle politique. Avec un sénat à caractéristiques fédérales, cette nécessité de collaboration entre communautés autonomes pourrait mieux s'intensifier.

Mots Clés: Droit Autonómico. Pays Basque. Navarre.

En primer lugar, quiero dar las gracias a los organizadores de esta jornada y, muy en especial, a los profesores Gregorio Monreal y José Manuel Castells que me han invitado a venir para sustituir a mi amigo el profesor Eliseo Aja, el cual en el último momento no se ha podido desplazar. Intentaré, en la medida de mis posibilidades, suplir su ausencia pero pido de antemano disculpas por mi improvisada intervención, producto de la involuntaria precipitación con la que me ha sido pedida. Dicho esto, por muchos más motivos que los esgrimidos habitualmente, procuraré ser breve y, como me han sugerido los organizadores, no examinaré ningún aspecto del convenio vasco-navarro que es el objeto central de esta jornada, ya que lo harán en profundidad los otros dos intervinientes. Me limitaré, por tanto, a trazar el marco constitucional en el cual deben insertarse los convenios entre comunidades autónomas, dentro de la filosofía general de la organización territorial de la España de las autonomías.

De modo general, un convenio presupone la colaboración entre dos o varios entes, entre dos o más personas jurídicas, entre dos o más personas en general. Presupone también que entre estos entes personalizados existen unos intereses comunes: comprender bien esto es esencial para enfocar debidamente la materia que estamos tratando.

En efecto, la relación entre el Estado y las comunidades autónomas están regidas, en primer lugar, por el principio de separación de poderes, es decir, por el principio según el cual las competencias del Estado - entendido como instituciones centrales - no las posee una determinada comunidad autónoma y viceversa. Pero la comunidad autónoma también forma parte del Estado - entendido ahora como conjunto global de poderes públicos - y, por tanto, autonomía no sólo significa separación sino también colaboración: se debe contribuir a colaborar con otras comunidades y con el propio Estado con el fin de racionalizar y maximizar rendimientos, de hacer más funcionales los poderes que cada uno desempeña. Por tanto, una filosofía general de las comunidades autónomas adecuada a la Constitución debe tener en cuenta tanto lo que significa la idea de separación como lo que significa la idea de colaboración, ambos, en todo caso, componentes esenciales del principio de autonomía.

Nuestra Constitución contiene ciertas previsiones que hacen referencia a la colaboración y entre ellas está el art. 145.2 que regula en concreto los convenios entre comunidades autónomas. Dice así tal precepto: "Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales".

No hay duda que a interpretación de este artículo ofrece algunos problemas. De una parte, el precepto constitucional dispone que los estatutos de autonomía podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios entre sí. De otro lado, distingue - aunque no con la suficiente claridad - entre aquellos convenios que son de simple gestión y prestación de servicios y aquellos otros cuyo objetivo es la cooperación en sentido genérico. La distinción entre ambos tipos de convenios no es baladí ya que el mismo artículo precisa que el método de control será distinto en uno y otro caso. En los primeros, en los de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios, basta para su validez la simple comunicación a las Cortes Generales; en los segundos, los de cooperación, es necesaria para su convalidación la autorización previa de las Cortes Generales.

Hay que decir, en primer lugar, que estos convenios entre comunidades autónomas han sido, más que poco frecuentes, casi inexistentes en la España constitucional: menos de una docena de convenios de colaboración y un sólo convenio de cooperación, el llamado Convenio del Arco Mediterráneo suscrito entre las comunidades de Murcia, Valencia, Cataluña y Baleares, convenio que, por otra parte, es muy general y ha tenido muy poca efectividad. Por lo tanto, debe ponerse de relieve la falta de voluntad de cooperación y la miopía respecto a una visión global y de conjunto, por parte de las comunidades autónomas, en no ver la necesidad de establecer este tipo de convenios. Ello contrasta con la experiencia de otros países federales similares al nuestro, como es el caso de Alemania o Austria, en los cuales los convenios entre *länder* son muy frecuentes y extraordinariamente positivos desde el punto de vista de la eficacia en el cumplimiento de los fines públicos.

Hecha esta primera aproximación general al artículo 145 CE, veamos algunos problemas que el mismo plantea, problemas debidos en buena parte a su compleja y confusa redacción, culpable también, sin duda, de la poca utilización que se ha hecho de este instrumento de colaboración.

Según se deduce de la lectura del precepto constitucional indicado, los convenios pueden realizarlos las comunidades autónomas siempre que éstas actúen dentro del marco de sus competencias. Ello, sin embargo, requiere ciertos matices. En efecto, puede distinguirse entre la competencia propiamente dicha y la capacidad que tienen las comunidades autónomas en razón de algunas competencias. Desde este punto de vista, puede haber convenios indeterminados, en los cuales, además de establecer la cooperación entre algunas competencias propias de las comunidades que lo suscriben, se refleje también la cooperación en algún proyecto común algo más indefinido, que contemple competencias que no sean exactamente las propias de estas comunidades.

En todo caso, sí que los convenios deben naturalmente ajustarse al marco constitucional y, en consecuencia, no pueden las comunidades autónomas ejercer otros poderes que aquellos que les confieren los estatutos dentro del marco de la Constitución. Las materias, en consecuencia, sobre las cuales pueden establecerse convenios son las propias de las comunidades autónomas, con el único límite de que no pueden éstas disponer de su titularidad. Ello implica que una comunidad autónoma no puede suscribir un convenio en el cual enajene la titularidad de una competencia que le concede el estatuto de su comunidad, ya que, en ese caso, el convenio sería contrario al bloque de la constitucionalidad. Lo que sí puede hacer el convenio, como es obvio, es modular o establecer determinadas peculiaridades en el ejercicio de esta competencia, aunque siempre con el límite de la imposibilidad de ceder la titularidad de la misma.

En este marco, lo más relevante a destacar es la naturaleza del control que sobre los convenios se ejerce por parte de las Cortes Generales. Este control es problemático y ofrece zonas oscuras sobre las cuales hay opiniones doctrinales diversas. Además, al no existir apenas convenios tampoco ha habido conflictos derivados de las dificultades de interpretación de estas materias, lo cual ha impedido crear una práctica y una interpretación jurisprudencial que de manera clara fijaran su significado constitucional.

Una primera dificultad la ofrece el distinguir entre los dos tipos mencionados en el art. 145 CE: los convenios de gestión y prestación de servicios propios y los convenios de cooperación. De la lectura del precepto constitucional se deduce que una diferencia clara es el diverso tipo de control al que ambos se someten. En los convenios de gestión basta una simple comunicación a las Cortes mientras que en los convenios de cooperación hay que pedir

autorización a las mismas. Pero el problema no está en el control sino en distinguir la naturaleza de uno y otro tipo de convenios.

La doctrina más extendida estima que un convenio de gestión y prestación de servicios propios es aquél que regula la gestión de estos servicios entre dos comunidades autónomas. Es decir, el objeto principal del convenio es regular la actuación concreta de cada una de las dos o más comunidades para hacer que la actividad de las mismas sea conciliable y puedan actuar de mutuo acuerdo. Lo que importa subrayar es, por tanto, que el convenio, en este caso, regula la actuación de ambas partes de forma directa.

Un convenio de cooperación, en cambio, lo que regula - y, normalmente, crea - es un determinado órgano que, a su vez, se encarga de regular las actuaciones futuras de las partes. Por ejemplo, en el caso de que un convenio creara un órgano de colaboración permanente que estableciera actuaciones futuras no previstas en el texto del convenio, nos encontraríamos ante un convenio de cooperación. Desde este punto de vista, y he dicho que no entraría en el fondo del problema, el convenio del cual tratamos en la jornada de hoy es un convenio de cooperación.

Quien debe calificar si un convenio pertenece a un tipo u otro son las Cortes Generales y, más en concreto, según establece el artículo 74.2 CE, el Senado. No obstante en caso de conflicto, es decir, en caso de que la apreciación de la naturaleza del convenio por parte del Senado no coincidiera con el criterio de la comunidad autónoma, ésta debería estar dotada de mecanismos jurisdiccionales para impugnar tal calificación. Un conflicto de esta naturaleza no debería plantearse en términos políticos - de oportunidad o conveniencia - sino en términos jurídicos, ya que el conflicto nace, precisamente, de la diferente apreciación sobre la naturaleza jurídica del convenio. A nuestro modo de ver debería facultarse a las comunidades autónomas que, en tal caso, pudieran apelar al Tribunal Constitucional, seguramente a través de la vía del conflicto de competencia, para que este decidiera en último término la naturaleza cooperativa o colaborativa del convenio.

Una vez establecida la naturaleza del convenio, si éste es de colaboración la comunidad autónoma deberá comunicarlo a las Cortes y será el Estatuto de autonomía correspondiente quien determinará la forma en que esta remisión a las Cortes debe producirse y el momento de entrada en vigor del convenio. Normalmente los estatutos establecen que los convenios entran en vigor a los treinta días de su celebración; sin embargo, algunos de ellos, entre los que se encuentra la Ley de Amejoramiento del Fuero, de Navarra, establecen que el plazo de entrada en vigor es de veinte días, el mismo plazo que se establece en el Código Civil para la entrada en vigor de las leyes. Es en este plazo de tiempo - sea veinte o treinta días - que el Senado puede, bien aceptar la propuesta de la comunidad autónoma o bien señalar que se trata de un convenio de cooperación, mostrando así su desacuerdo con el criterio manifestado por la comunidad autónoma.

Respecto a los convenios de cooperación, el control se ejerce de manera distinta. Ya hemos dicho que para tales convenios se necesita una autorización previa y esta suscita un primer problema: qué naturaleza debe tener el control que se ejerce por parte de las Cortes Generales. Más en concreto: ¿Debe ejercerse este control desde parámetros jurídicos o también desde parámetros políticos?. En definitiva, debe apreciarse su naturaleza desde el punto de vista de la legalidad o de la constitucionalidad o bien debe hacerse desde la mera oportunidad o conveniencia. La contestación a esta disyuntiva tiene su importancia porque de alguna manera incide en la naturaleza misma del Estado de las autonomías. Además, la contestación a esta cuestión no es fácil por las razones que pasamos a examinar.

Por un lado parece disfuncional y contrario al concepto de autonomía que un órgano propio de las instituciones centrales del Estado, como son las Cortes Generales, opine sobre una cuestión que afecta a competencias de las comunidades autónomas. Desde este punto de vista la contestación a la pregunta debería ser que el único control que pueden ejercer el Senado y el Congreso es un mero control jurídico y en ningún caso un control de oportunidad. Pero por la misma dicción ("carácter y efectos") del artículo 145.2 CE y también por la naturaleza misma de las funciones que ejercen las Cortes, parece congruente deducir que el parecer de éstas no debe ser simplemente jurídico - aunque sea sólo desde parámetros de constitucionalidad o de estatutariedad - sino que debe ser también un control político, es decir, de conveniencia u oportunidad.

A mi modo de ver, desde el punto de vista de la filosofía del Estado de las autonomías y, muy especialmente, desde el punto de vista de la naturaleza misma de la noción de autonomía, un control de este tipo sería del todo incongruente con los principios básicos que determinan que las comunidades autónomas pueden disponer libremente de sus competencias sin otro control que no sea jurídico. Además, como es obvio las Cortes Generales no son un órgano adecuado para ejercer un control de constitucionalidad ya que para ello existe el Tribunal Constitucional. Por todo ello considero que el artículo 145.2 CE resulta enormemente desacertado e induce a confusión. Todo ello contribuye a que las comunidades autónomas no deseen realizar convenios ni de cooperación ni de colaboración.

Efectivamente, quizá no se utiliza la vía de la cooperación entre comunidades autónomas porque se trata de un procedimiento que está sometido a este incoherente y disfuncional control político. Pero, además, el procedimiento de control es muy complejo ya que deben ponerse de acuerdo ambas Cámaras - Senado y Congreso - y, en caso de desacuerdo, acudir a una comisión mixta paritaria Congreso-Senado que debe resolver este desacuerdo. En el supuesto de que esta comisión no llegara a una posición unitaria prevalecería la opinión del Congreso. Con lo cual resulta también incoherente el procedimiento. Veamos. Por un lado el convenio es examinado -en primer lugar- por el Senado ya que se trata - aunque sólo sea nominalmente - de la Cámara territorial. Sin embargo, esta primacía del Senado sobre el Congreso es desmentida por la última fase del procedimiento en la cual el parecer del Congreso es determinante.

Para finalizar cabe hacer algunas reflexiones de tipo general. Como hemos dicho al principio en el Estado de las autonomías son determinantes las tres vertientes de la autonomía: la independencia, la separación y la colaboración; y decíamos que esta última estaba en España algo abandonada. Al no arbitrar una vía coherente y sencilla para realizar los convenios se ponen trabas innecesarias a este cauce de colaboración. Es sobre todo en este contexto que la redacción del artículo 145.2 CE es especialmente desafortunada.

De otra parte, es éste un ejemplo claro que evidencia la necesidad de la reforma constitucional del Senado. Reforma que debe afectar tanto a su modo de elección como a sus funciones para que se convierta en una auténtica cámara de las comunidades autónomas. Con un Senado constituido como auténtica cámara territorial cobraría pleno sentido un control de los convenios entre comunidades autónomas que podría perfectamente alcanzar a cuestiones de tipo político .

Llegados a este punto, queremos poner de relieve la necesidad de una mayor colaboración y cooperación entre comunidades autónomas. Es más, en el proceso de unidad europea deben irse rompiendo las fronteras estatales para que las zonas fronterizas no pertenecientes a un mismo Estado colaboren y cooperen entre sí. En este nuevo marco nada lejano, las previsiones de la Constitución española quedarán todavía más desfasadas.

Por último, querría también poner de relieve que la inmensa mayoría de los convenios entre comunidades autónomas serán normalmente convenios destinados a resolver cuestiones que afectarán a la administración prestacional en materias tales como la educación, el medio ambiente, los transportes y comunicaciones o la energía. Es decir, en cuestiones de gran importancia para la vida cotidiana de los ciudadanos pero sin gran calado político. No cabe pensar, por tanto, que por la vía de los convenios va a dividirse nuestro Estado o se van a constituir Estados nuevos o se resolverán contenciosos que afectan a la subsistencia de nuestra unidad y a la soberanía del pueblo.

La utilidad de los convenios está, precisamente, en que por la vía de la colaboración y de la cooperación pueden resolverse problemas que aparentemente no afectan a aquellas cosas que se describen con palabras escritas en mayúscula sino a las que más inciden en la vida diaria de las personas porque contribuyen a potenciar su libertad personal. Hasta ahora, hemos dado importancia a las primeras y hemos minusvalorado a las últimas. Quizás ha llegado el momento de enfrentarnos con la realidad e invertir el orden: dar la primacía a aquellas cosas que nos resuelven la vida y dejar en lugar secundario a las grandes palabras inútiles que tienden a destruirla. Para las cosas de la vida creo que son importantes los convenios.

Nada más. Muchas gracias.