

# COMENTARI DE LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 44/1986, DE 17 D'ABRIL

Andrés E. Navarro Munuera  
Becari de la Facultat de Dret  
de la Universitat de Barcelona

1. La Sentència del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 d'abril (*BOE* de 29 d'abril de 1986), per la qual es resol, en sentit estimatori, la impugnació núm. 163/1982 interposada pel Govern de l'Estat, a l'empara de la via processal prevista per l'article 161.2 de la Constitució, contra la resolució del President de la Generalitat de Catalunya aprovatòria del conveni subscrit amb el President del Consell Regional de Múrcia sobre «participació i cooperació, en totes aquelles actuacions que afectin les aspiracions i necessitats comunes a totes dues col·lectivitats», i de la qual va ser ponent el magistrat Fernando García-Mon y González-Regueral, ofereix dues qüestions principals d'especial interès, les quals seran objecte d'aquest comentari.

La primera qüestió és d'ordre processal, i es refereix a la delimitació de l'àmbit i abast material propis del recurs constitucional dissenyat per l'article 161.2 de la llei fonamental i desenvolupat pel Títol V de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (en endavant LOTC). El Tribunal Constitucional va haver de fer referència a aquesta llei per solucionar l'objecció prèvia d'admissibilitat que, davant la demanda, va formular la representació processal autonòmica, al·legant l'excepció de falta de legitimació del Govern sobre la base d'una interpretació restrictiva del citat precepte constitucional.

La segona qüestió ja té a veure amb la resolució del problema de fons, que versa sobre la interpretació de l'article 145.2 de la Constitució, article que tracta sobre els convenis o acords de col·laboració i cooperació entre Comunitats Autònomes. En concret, constitueix el tema central de la sentència, base de la *ratio decidendi* de la seva resolució, la matèria de règim d'intervenció i control de les Corts Generals sobre aquests convenis interautonòmics com a requisit per a la seva validesa i entrada en vigor.

Sobre aquests dos aspectes, doncs, centrarem tot seguit el nostre interès, de manera separada i pel mateix ordre seguit pel Tribunal per tractar cada una d'aquestes qüestions.

2. La regulació continguda a l'article 161.2 de la Constitució va cridar poderosament l'atenció de la nostra doctrina des de la mateixa aparició del text fonamental. El motiu era l'anomalia que significava l'atribució al Tribunal Constitucional d'una competència fiscalitzadora sobre reglaments i resolucions autonòmics en relació amb la naturalesa pròpia i essencial d'aquell òrgan com a jutge de la constitucionalitat de les lleis.<sup>1</sup> Però, sobretot, per la contradicció o excepció que aquest precepte constituïa.

---

1. Així, entre altres, S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, Civitas, 1984, p. 303, ha notat la singularitat i especialitat del recurs contra disposicions sense rang de llei i resolucions de les Comunitats Autònomes, previst per l'article 161.2 de la Constitució, en plantejar-se «davant un Tribunal com el Constitucional, que no té competències per revisar aquestes disposicions, sinó les lleis i normes d'aquest rang».

cional consagrava respecte al control dels actes administratius i disposicions reglamentàries de les Comunitats Autònomes per part de la jurisdicció contencioso-administrativa, previst, igualment, per l'article 153.c) de la Constitució.

En vista de la difícil compatibilització, si més no inicialment, entre els continguts de tots dos articles de la nostra llei de lleis, un sector doctrinal va proposar com a solució restringir al màxim el recurs dissenyat per l'article 161.2 i reconduir-lo a l'àmbit dels conflictes positius de competència entre l'Estat i les Comunitats Autònomes —el coneixement dels quals es preveu com a atribució del Tribunal Constitucional a l'apartat 1.c) del mateix article 161—, la qual cosa va portar a caracteritzar l'article 161.2 com un precepte superflu, buit de veritable contingut.<sup>2</sup>

Aquesta tesi negadora de la substantivitat processal pròpia de la impugnació governamental davant el Tribunal Constitucional contemplada a l'article 161.2 de la Constitució, rebia el suport dels seus patrocinadors sobre la base de considerar com a possibilitat d'inconstitucionalitat d'una disposició reglamentària o resolució autonòmica únicament i exclusivament la vulneració de l'ordre de distribució de competències, és a dir, la invasió o interferència en l'àmbit d'atribucions no pròpies. Així, doncs, si resultava del tot impossible concebre un supòsit d'inconstitucionalitat d'un reglament o acte autonòmic diferent de la falta de competència, la vacuïtat de la proposició constitucional continguda a l'article 161.2 seria manifesta, igual que l'absència de tota singularitat en el procés dissenyat per aquest precepte, ja que aquest tipus de violació del bloc normatiu constitucional no és sinó el que es ventila en el procediment de conflicte positiu de competència.

Tanmateix, no sembla que puguem trobar un fonament jurídic-constitucional seriós per a aquesta tesi, que limita estrictament les relacions de la potestat reglamentària autonòmica amb la Constitució a l'esquema competencial de distribució de poders entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. Per consegüent, cal posar serioses objeccions a aquesta interpretació de l'article 161.2 de la Constitució, tot i que és de destacar el lloable intent de la doctrina, motivat per la necessitat de proposar una exegesi superadora de les incongruències i contradiccions del text constitucional en

2. En efecte, així es van pronunciar ben aviat F. Rubio Llorente i M. Aragón Reyes, «Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, pp. 161-169, els quals van negar substantivitat pròpia a la impugnació prevista a l'article 161.2, ja que «no suposa (...) més que la via per instrumentar els conflictes de competència entre l'Estat i les Comunitats Autònomes a què es refereix l'apartat 1.c) del mateix article» (p. 165). Més tard, aquests autors reiteren de nou la seva tesi buidadora de contingut real de l'article 161.2 —malgrat comptar ja amb la LOTC i el seu explícit Títol V— a «La jurisdicció constitucional», dins A. Predieri i E. García de Enterría (dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático* 2a. ed.), Madrid, Civitas, 1981, pp. 829-886.

En aquest mateix sentit restrictiu de l'àmbit constitucional de l'operativitat de l'article 161.2, prenent com a referència els conflictes de competència, s'han pronunciat també, entre altres, P.L. Serrera Contreras, «Las Comunidades Autónomas y las impugnaciones del artículo 161.2 de nuestra Constitución», dins l'obra col·lectiva *El Tribunal Constitucional*, III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981, p. 2.536; i E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (3a. ed.), Madrid, Civitas, 1985, pp. 150 i 152.

Afirmen, en canvi, la plena substantivitat material del recurs constitucional davant reglaments i resolucions de les Comunitats Autònomes, previst a l'article 161.2, J.L. Meilán Gil, «Legalidad constitucional y legalidad administrativa en la actuación de las Comunidades Autónomas», dins l'obra col·lectiva *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, III, Madrid, IEF, 1984, pp. 2.127-2.150; i G. Fernández Farreres, «La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal (A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 54/1982, de 26 de julio, y 16/1984, de 6 de febrero)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1985, pp. 125-146.

aquesta matèria, i també per la preocupació que mostren tots aquests autors envers el perillós risc que la institució processal constitucional introduïda per l'esmentat precepte planteja sobre el bon funcionament del nostre Tribunal Constitucional, ja que, pel que sembla, aquest mecanisme impugnatori és un element pernicios de congestió, obstrucció i paralització de l'adequat i dinàmic desenvolupament de les seves competències «pròpies» i «naturals», que són les referides al control de la constitucionalitat de les lleis.<sup>3</sup> Sobretot si es considera que aquesta nova atribució de l'òrgan de justícia constitucional no apareix, *prima facie*, sinó com una innecessària duplicació respecte a la garantia jurisdiccional sobre els reglaments i actes administratius autonòmics que l'article 153.c) de la Constitució confereix a l'ordre contencioso-administratiu, en lògica amb el seu tradicional àmbit de competències. Compacte sistema aquest que, aparentment, xocaria amb el recurs constitucional dissenyat a l'article 161.2 de la norma fonamental.

La inviabilitat de la postura doctrinal descrita es va fer palesa amb el desplegament legal de l'article 161.2 de la Constitució. En efecte, la LOTC es va apartar de manera palesa d'aquella interpretació que identificava el recurs previst en el controvertit precepte constitucional amb el conflicte positiu de competència, i va afirmar de manera rotunda, en el seu Títol V, la substantivitat i singularitat pròpies de la via impugnatòria dissenyada per l'article 161.2 respecte a la resta de processos constitucionals i, en especial, respecte al conflicte positiu de competència.<sup>4</sup>

Això no obstant, del mateix Títol V de la LOTC sembla derivar-se'n algun inconvenient per al reconeixement de la substantivitat processal del recurs dissenyat per l'article 161.2 de la Constitució. En concret, es tracta de l'article 77 de la llei esmentada quan disposa que:

«*La impugnación regulada en este título, sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta ley...*», preceptes aquests que regulen el règim dels conflictes positius de competència Estat-Comunitats Autònomes. Aquesta remissió procedimental de la via impugnatòria constitucional del Títol V als tràmits propis dels conflictes competencials positius constitueix aparentment un poderós argument contrari a l'afirmació de la plena substantivitat del recurs que tractem davant el Tribunal Constitucional. Tanmateix, entenem que la identitat formal o procedimental entre tots dos processos constitucionals, disposada pel mateix article 77 de la LOTC, no pot portar a una conclusió semblant. I, en aquest sentit, G. Fernández Farreres ha posat de manifest, molt encertadament, que és un fenomen força usual a la LOTC la remissió, a efectes

---

3. En aquest sentit L. Tolívar Alas, «Un supuesto excepcional de control: el número 2 del artículo 161 de la Constitución española», en l'obra col·lectiva *El Tribunal Constitucional*, op. cit., III, p. 2.674. Igualment, R. Martín Mateo, *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 296, que observa amb inquietud la conversió del Tribunal Constitucional en un «auténtic coll d'ampolla del dispositiu normatiu».

4. Així, la LOTC regula en el seu Títol IV els procediments sorgits per conflictes constitucionals, i dedica la secció primera del capítol II d'aquest Títol (arts. 62-67) als conflictes positius de competència entre l'Estat i les Comunitats Autònomes i els d'aquestes entre elles. Mentre que el Títol V de la llei (arts. 76 i 77) s'ocupa «*de la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución*», tal com es diu a la rúbrica. Sembla clara, doncs, per a la ment del legislador la diferenciació entre tots dos processos constitucionals i, consegüentment, la peculiaritat distintiva pròpia del recurs de l'article 161.2 de la Constitució, la qual cosa és corroborada, a més, per la referència individualitzada a aquesta impugnació que també contenen els articles 2.1.f) i 10.e) de la llei esmentada.

purament de tramitació formal, d'un procés constitucional a un altre, de manera que aquesta norma presenta diverses manifestacions d'aquell mateix fenomen, consistent, en definitiva, en el fet que «per a processos constitucionals de caràcter singular i específic, des del punt de vista estrictament procedimental, la LOTC preveu que la seva substanciació i tramitació es faci d'acord amb les normes pròpies d'altres processos».<sup>5</sup>

Així, doncs, la identitat de tramitació procedimental existent entre el procés regulat a l'article 161.2 de la Constitució i els conflictes positius de competència no pot constituir un fonament adequat per a la negació de la singular i específica substantivitat d'aquest procés constitucional i del Títol V de la LOTC. Això, òbviament, tampoc no impedeix que calgui reconèixer certa connexió — a nivell formal, indiscutiblement, com acabem de veure — entre tots dos processos constitucionals, afinitat que ja advertí el Tribunal Constitucional a la seva Sentència de 22 de febrer de 1982.<sup>6</sup>

Però si no existeix una distinció formal o procedimental entre el conflicte competencial i el recurs dissenyat per l'article 161.2, on resideix la predicada substantivitat d'aquest últim procés constitucional? Doncs justament en l'àmbit material del control de constitucionalitat exercitable en el seu si, que no es redueix, com en el cas del conflicte, a l'enjudiciament de la imputació al reglament o acte autonòmic d'un determinat vici d'inconstitucionalitat, consistent en la vulneració de l'ordre constitucional de distribució de competències, sinó que és més ampli, ja que abraça qualsevol contrastació de la disposició o resolució comunitària fiscalitzada amb el bloc normatiu constitucional, i, especialment, amb principis i preceptes constitucionals de caràcter material, al marge de l'ordre competencial. En suma, la via d'impugnació regulada en el Títol V de la LOTC permet un control complet de la constitucionalitat de la norma o resolució recorreguda, més enllà dels estrictes límits del conflicte de competències. I, precisament, és aquest el veritable i singular element substantiu configurador de la peculiaritat del recurs contencioso-constitucional dissenyat per l'article 161.2 de la norma suprema que permet diferenciar-lo del procés de conflicte competencial.

Amb tot, algun autor encara ha reconduït novament — ara, en aquest aspecte material de fons — la via impugnatòria del Títol V de la LOTC a l'òrbita dels conflictes constitucionals de competència. En concret, el professor E. García de Enterría, que afirma ja de bon començament que aquest recurs és «un tipus de conflicte singularitzat pel fet d'adoptar la forma impugnatòria».<sup>7</sup> Després d'aquesta primera identificació amb els conflictes competencials, sosté que la transcendència pràctica d'aquesta impugnació — encara que el que és objecte de recurs és sempre matèria administrativa (reglaments i resolucions comunitàries) — es refereix als límits constitucionals i «paraconstitucionals» de l'autonomia, d'on «l'Estat no podrà exercir aquesta via impugnatòria llevat del cas en què afecti els límits constitucionals de l'autonomia, únic cas en què l'Estat sembla legitimat per fer-ho i únic també en què el Tribunal Consti-

5. «La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución...», *op. cit.*, p. 133, nota 10.

6. Encara que incidentalment i de manera molt genèrica, sense concretar quins són els punts de connexió entre aquests dues vies processals, tal com s'observa en la literalitat del Fonament jurídic setè d'aquesta Sentència 6/1982 (*Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 11, p. 206), quan el Tribunal Constitucional diu, respecte a la impugnació de l'article 161.2 de la Constitució i el Títol V de la LOTC, que «de alguna manera se conecta con los conflictos de competencia entre Gobierno y Comunidades Autónomas».

7. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, p. 150.

tucional, que no és jutge de Dret administratiu, pot actuar per assegurar l'aplicació i la interpretació de la norma que el concerneix, la Constitució».<sup>8</sup>

Aquesta restricció de la legitimació del Govern per interposar el recurs regulat per l'article 161.2 als supòsits en què, d'alguna manera, estigui en joc l'ordre constitucional de distribució de competències,<sup>9</sup> sembla motivada per la necessitat de reduir al màxim l'àmbit material sobre el qual es projecta la dualitat fiscalitzadora de les jurisdiccions contencioso-administrativa (art. 153.c) i constitucional (art. 161.2) en relació amb les disposicions reglamentàries i resolucions administratives de les Comunitats Autònomes, a més d'intentar minimitzar el vast potencial suspensiu que implica aquest mecanisme impugnatori respecte a les potestats normatives i executives comunitàries.

Doncs bé, en aquesta línia argumental es basa l'excepció processal al·legada per la representació autonòmica com a motiu d'inadmissibilitat de la demanda interposada pel Govern en el supòsit impugnatori de l'article 161.2 resolt per la Sentència constitucional 44/1986, de 17 d'abril. En efecte, la part demandada dedueix la falta de legitimació del Govern central per a la impugnació plantejada en aquest procés del fet que:

«L'article 161.2 de la Constitució no pot interpretar-se en el sentit ampli que permeti impugnar davant el Tribunal Constitucional, en detriment de la jurisdicció contencioso-administrativa, qualsevol resolució de les Comunitats Autònomes que, d'alguna manera, pogués reputar-se contrària a la Constitució, sinó tan sols aquelles que tinguin una vinculació o connexió amb les qüestions de competència, cosa que només succeirà quan es violin preceptes constitucionals dels quals resulti la incompetència de la Comunitat Autònoma per portar a terme les actuacions objecte d'impugnació.»<sup>10</sup>

La interpretació restrictiva dels articles 161.2 de la Constitució, i 76 i 77 de la LOTC que hi ha sota el raonament reproduït, pretén salvar l'àmbit competencial exclusiu que l'article 153.c) de la norma suprema atribueix a la jurisdicció contencioso-administrativa, i evitar així l'encavallament de la justícia constitucional amb els tribunals d'aquest ordre jurisdiccional en el control de la constitucionalitat de les normes reglamentàries i resolucions administratives emanades de les autoritats autonòmiques. Però alhora implica una limitació injustificada de toda possible relació entre la potestat reglamentària de les Comunitats Autònomes i la Constitució a l'estricta ordre de distribució de competències. I, així mateix, igual que totes les tesis que redueixen l'operativitat del recurs de l'article 161.2 als conflictes, la impossibili-

---

8. E. García de Enterría, *op. cit.* p. 152. Més endavant l'autor justifica l'atribució d'aquesta competència al Tribunal Constitucional sobre la base que es tracta d'una qüestió constitucional, «com corresponent a la distribució territorial del poder dissenyada per la Constitució i als seus precisos límits» (p. 153). Cal observar de nou la identificació implícita del procés regulat per l'article 161.2 de la Constitució amb el supòsit conceptual.

9. Encara que la fórmula emprada pel professor García de Enterría —«els límits constitucionals de l'autonomia»— sembla que es refereix a un àmbit més ample que l'estrictament competencial, l'afectació d'aquests límits —com assenyala Fernández Farreres, «La impugnación...», *op. cit.*, p. 139— «no s'identifica amb l'estricta cas de la invasió d'àmbits competencials no propis o infracció o no respecte a l'ordre constitucional de distribució de competències».

10. Antecedent tercer i Fonament jurídic primer, a), de la sentència analitzada (*Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 61, 1986, pp. 534-535).

tat de concebre hipòtesis de supòsits d'inconstitucionalitat de reglaments i actes comunitaris diferents de la no competència, invasió o no respecte d'àmbits competencials no propis.

Per al Tribunal Constitucional, però, no hi ha cap raó que autoritzi a sostenir aquesta restricció dels motius fonamentadors del recurs dissenyat per l'article 161.2 als vicis d'incompetència o vulneracions de l'ordre constitucional de distribució de poders entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. I en la seva consideració de l'excepció d'inadmissibilitat plantejada és ben explícit:

*«Olvida el representante de la Generalidad de Cataluña al razonar así que el artículo 161.2 de la Constitución no limita la impugnación prevista en el mismo a que la infracción de los preceptos constitucionales en que ha de apoyarse la impugnación quede limitada a los supuestos en que esté en juego la competencia; sino que, como dice el precepto expresamente y sin restricción alguna, «el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los Órganos de las Comunidades Autónomas». De ahí que, en desarrollo de este precepto, el artículo 77 de la LOTC disponga que la impugnación regulada en el Título V, «sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley». No entraña, pues, una interpretación extensiva del artículo 161.2 de la CE, encuadrar la impugnación dentro de ese precepto; supone utilizar un cauce adecuado y seguir el procedimiento expresamente previsto en el Título V de la LOTC. Por ello la excepción ha de ser desestimada.»<sup>11</sup>*

Per a la ment del Tribunal, doncs, resulta clara i indubtable la substantivitat material del procés constitucional regulat en els articles 161.2 de la Constitució, i 76 i 77 de la LOTC. A més, amb la rotunditat de la seva afirmació en aquesta sentència, sembla que es posa fi a la dialèctica doctrinal existent sobre la interpretació d'aquests preceptes, i es consolida definitivament aquest procés constitucional com una via d'impugnació autònoma i singular, diferenciada dels conflictes positius de competència.

3. La qüestió de fons afrontada pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 44/1986 fa referència a la matèria dels acords o convenis de col·laboració i cooperació entre les Comunitats Autònomes, matèria regulada de manera molt succinta i genèrica per l'article 145 de la Constitució, i desenvolupada, sense gaire més precisió, pels diversos Estatuts d'Autonomia, entre els quals ens interessa, als efectes d'aquesta decisió constitucional, l'Estatut català en els dos primers apartats del seu article 27.

En concret, el problema jurídic fonamental plantejat en aquest procés és el relatiu als requisits que, segons els indicats preceptes, han de complir els convenis i acords interautonòmics per a la seva validesa i eficàcia; sobretot i especialment, els tràmits que han de seguir en el si de les Corts Generals, i la transcendència de la seva absència per al naixement i vida aplicativa del conveni o acord.

Així, l'Advocat de l'Estat al·lega com a principal fonament de la impugnació de la resolució del President de la Generalitat de Catalunya aprovatòria del conveni subscrit amb el President de l'ens pre-autonòmic murcià, que «pel seu contingut, el conveni subscrit té la naturalesa d'un acord de cooperació que, segons els articles 145.2 de la Constitució i 27.1 de l'Estatut de Catalunya, requereix per a la seva

11. Fonament jurídic primer, a) (BJC, *op. cit.*, p. 535).

celebració l'autorització prèvia de les Corts Generals, i per tant s'hauria de reputar nul»<sup>12</sup> ja que no s'ha tramès l'acord al Parlament estatal, i no s'ha produït, doncs, la preceptiva autorització d'aquest per a la seva celebració.

Per la seva banda, la representació autonòmica contesta a aquesta al·legació de la part recurrent adduint que «el conveni impugnat no està sotmès als requisits de l'article 145 de la Constitució (...), perquè el seu contingut, d'àmplia generalitat i inconcreció, no genera la força vinculant que caracteritza els convenis i acords que en l'esmentat precepte es contemplen per determinar-ne els límits».<sup>13</sup>

Davant d'aquesta disparitat palesa de les parts enfrontades en el procés sobre el caràcter o naturalesa del conveni recorregut —fet aquest que resulta fonamental a l'hora de determinar concretament el règim d'intervenció i control de les Corts Generals per a la seva entrada en vigor—, el Tribunal Constitucional parteix, en primer lloc, de la consideració que l'apartat segon de l'article 145 de la llei fonamental no és «un precepto que habilite a las Comunidades 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 de los acuerdos o convenios de cooperación».<sup>14</sup>

Tant aquest precepte constitucional com la seva projecció estatutària —art. 27.1 i 2 de l'Estatut de Catalunya—, que són les normes del bloc de la constitucionalitat que constitueixen el paràmetre decisorí d'aquest supòsit processal, resulten aplicables als convenis o acords, però no a d'altres figures que no responguin a aquesta qualificació jurídica. Els convenis o acords es caracteritzen pel seu contingut jurídicament vinculant, generador d'obligacions per a les parts contractants, davant les meres declaracions conjuntes d'intencions o propòsits, o la simple exposició de directrius o línies d'actuació, supòsits aquests últims que no tenen la naturalesa operativa pròpia dels convenis o acords. Doncs bé, el Tribunal Constitucional, seguidament, i davant la manca de concordança de les parts processals al respecte, analitza el contingut del conveni interautonòmic impugnat per determinar si es tracta d'un acord vinculant en termes jurídics, al qual és aplicable, per tant, el règim normatiu a què hem fet referència. I, en efecte, després d'un examen del conjunt del conveni, l'alt Tribunal

12. Antecedent primer (BJC, op. cit., p. 533).

13. Antecedent tercer (BJC, op. cit., 534).

14. Fonament jurídic segon (BJC, op. cit., p. 535).

Aquesta constatació sobre la configuració de l'article 145.2 de la Constitució serveix a l'alt Tribunal per rebutjar l'oposició que manifesta el Govern a la validesa del conveni impugnat basant-se en el fet que «de conformidad con el artículo 145.2 de la Constitución, las Comunidades Autónomas sólo podrán celebrar acuerdos y convenios entre sí, pero no con Entes Preautonómicos, como era el caso de Murcia cuando se suscribió el documento, ya que «dicho precepto constitucional no puede considerarse limitativo de una competencia que aún sin él tendrían las Comunidades Autónomas, sino tan sólo como precepto habilitante en los concretos términos que en él se establecen.» (Antecedent primer, BJC, op. cit., p. 533). És a dir, el Tribunal no considera que la manca de previsió en l'article 145.2 dels convenis o acords entre Comunitats Autònomes i ens pre-autonòmics signifiqui necessàriament la prohibició de realitzar-los, com pretén deduir l'Advocat de l'Estat.

Igualment, però, el Tribunal Constitucional tampoc no admet l'al·legació autonòmica que infereix d'aquesta absència de regulació per part del precepte constitucional dels convenis entre Comunitats Autònomes i territoris en règim de pre-autonomia, la no necessitat de complir en aquesta classe d'acords els requisits exigits per aquesta norma, ja que «admitir que los convenios entre Comunidades constituidas y territorios en fase de constitución no están sujetos para su eficacia a los requisitos constitucionales y estatutarios previstos para las Comunidades, hubiera significado brindar un fácil camino para eludir dichos requisitos. Pero es que, además, la resolución aprobatoria del Convenio —que es la impugnada directamente— no cumple ninguno de los requisitos del artículo 27 del Estatuto de Cataluña» (Fonament jurídic quart, a), BJC, op. cit., p. 536).

conclou afirmant la naturalesa d'obligació d'aquest i la seva subsegüent submissió al que disposen els articles 145.2 de la Constitució i 27.1 i 2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Arribats en aquest punt, cal referir-se a la distinció que realitzen la Constitució i els Estatuts d'Autonomia entre dues classes de convenis,<sup>15</sup> sobre la base d'un criteri objectiu material: els anomenats «convenis de col·laboració», que tenen per objecte la gestió i prestació de serveis propis de les Comunitats Autònomes, i els «acords de cooperació», que s'ocupen d'una matèria diferent d'aquella, i que són definits, doncs, d'una manera residual. La transcendència d'aquesta classificació rau en el diferent règim jurídic a què se sotmet cadascun d'aquests dos tipus de convenis interautonòmics, sobretot pel que fa al grau d'intervenció i control de les Corts Generals sobre ells. Així, mentre els *convenis de col·laboració* només han de ser comunicats al Parlament estatal, i entren en vigor un cop ha transcorregut el termini de trenta dies des d'aquesta comunicació,<sup>16</sup> el règim dels *acords de cooperació* resulta més complex, ja que requereixen en tot cas l'autorització prèvia de les Corts per a la seva celebració per part de les Comunitats Autònomes interessades.<sup>17</sup>

Però el valor del criteri objectiu per a la distinció entre les diverses categories de convenis interautonòmics ha estat molt matisat pels Estatuts d'Autonomia, que confereixen a les Corts Generals la facultat per modificar la qualificació d'un conveni de col·laboració enviat com a tal i trametre'l com a acord de cooperació necessitat de la corresponent autorització. En qualsevol cas, ha de quedar clar que la qualificació del conveni per part de les Corts no és absolutament discrecional, sinó que s'ha d'atenir estrictament, a partir del contingut de l'acord, als criteris subministrats per la Constitució i els Estatuts d'Autonomia, de tal manera que la decisió resulta sempre fiscalitzable pel Tribunal Constitucional. Ara bé, atès que en aquesta matèria el bloc normatiu constitucional ha delimitat amb escassa precisió el paràmetre de distinció entre els convenis de col·laboració i els acords de cooperació, la realitat suposa que les Corts Generals disposen d'un marge de decisió enormement ample a l'hora d'efectuar la qualificació corresponent del conveni rebut.<sup>18</sup>

En aquest aspecte, però, sembla deduir-se del raonament jurídic del Tribunal una discrecionalitat plena i absoluta en mans de les Corts a l'hora de decidir sobre la qualificació d'un conveni interautonòmic entre les dues classes o categories ressenyades, i la seva corresponent submissió a un o altre règim de coneixement, intervenció i control per part del Parlament estatal. Així, el Tribunal Constitucional afirma que *«resulta indiferente a efectos de la impugnación 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*

15. Sobre la interpretació d'aquesta distinció a la doctrina, vegeu, per tots, Ángel Menéndez Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*. Madrid, IEAL, 1982, pp. 93 i ss.

16. Per tant, la comunicació de la celebració del conveni intercomunitari a les Corts Generals es configura com a *condictio iuris* perquè el conveni tingui eficàcia. En aquest sentit, R. Entrena Cuesta, dins l'obra col·lectiva F. Garrido Falla i altres, *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Civitas, 1980, p. 1.566, citat per Menéndez Rexach, *op. cit.*, p. 25, nota 7.

17. I, en aquest cas, la intervenció autoritzadora de les Corts Generals es configura com un requisit substancial de validesa de l'acord intercomunitari. Per tant, l'absència d'aquest tràmit essencial determina la nul·litat de l'acord de cooperació.

18. En aquest sentit, Eliseo Aja, Joaquim Tornos, Tomàs Font, Joan Manuel Perulles i Enoch Albertí, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Tecnos, 1985, pp. 436 i 439.



deben cumplir». <sup>19</sup> Però l'alt Tribunal oblida que la llibertat de les Corts per establir el conjunt més o menys extens de requisits que el conveni ha de complir per a la seva validesa i eficàcia, està limitada —per bé que de manera molt lleu— pel bloc de la constitucionalitat, pel que fa als criteris o paràmetres que genèricament dissenya per a la distinció entre convenis de col·laboració i acords de cooperació. I les Corts, davant el contingut del conveni o acord que els és enviat per les Comunitats Autònomes que hi participen, han de tenir en compte aquests criteris normatius per procedir a la corresponent qualificació del conveni. D'on resulta que, en aquest punt, la decisió de les Corts és plenament fiscalitzable pel Tribunal Constitucional, el qual pot modificar perfectament, si ho creu procedent, la qualificació d'un acord interautonòmic efectuada per les mateixes Corts, amb la consegüent transcendència pel que fa al règim procedimental que ha de seguir el conveni per assolir la seva vigència.

En lògica coherència amb la seva consideració sobre el caràcter enterament discrecional de la decisió de les Corts, el Tribunal Constitucional no manté amb fermesa —ni tan sols sembla tenir present—, al llarg de la fonamentació jurídica de la sentència, la distinció entre les dues classes de convenis. I dóna la sensació que els equipara tots a l'única categoria dels acords de cooperació, ignorant l'existència de la figura dels convenis de col·laboració, que, com ja sabem, és la més afavorida pel que fa a l'agilitació de la seva tramitació en el si de les Corts Generals.

En qualsevol cas, el Tribunal qualifica el conveni impugnat com a *acord de cooperació*, necessitat per a la seva vàlida celebració de l'autorització prèvia de les Corts Generals. En conseqüència, «*por falta de un requisito constitucionalmente exigido para su validez, la autorización de las Cortes Generales que exige el artículo 145.2 de la CE, y que configura como previo a su aprobación el artículo 27.2 del Estatuto de Cataluña, ha de declararse la nulidad de la resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña. aprobatoria del convenio y, como consecuencia, la del convenio mismo.*» <sup>20</sup>

Aquest és, doncs, l'aspecte fonamental que interessa retenir: de la decisió del Tribunal Constitucional es dedueix la qualificació del conveni objecte del procés com a acord de cooperació, i la seva consegüent submissió al règim més estricte de control per part de les Corts Generals, consistent en la necessitat d'autorització prèvia per part d'aquestes perquè pugui ser celebrat per les Comunitats Autònomes interessades.

Si l'acord subscrit pel President de la Generalitat de Catalunya i el President de l'ens pre-autonòmic murcià s'hagués tractat d'un *conveni de col·laboració*, les conseqüències de no haver estat tramès a les Corts Generals serien diferents i menys greus. En aquest cas, el Tribunal no podria haver declarat la nul·litat del conveni, sinó decretat la retroacció de la seva tramitació al moment de la preceptiva comunicació a les Corts, i un cop complert aquest requisit procedimental, el conveni entraria en vigor als trenta dies de la comunicació —tal com disposa l'article 27.1 de l'Estatut català—, sense que les Corts poguessin objectar en aquest cas la qualitat del conveni com a acord de cooperació, atès que la qualificació del tipus de conveni —en funció del seu contingut objectiu material, i d'acord amb els paràmetres subministrats pel bloc de la constitucionalitat— ja l'hauria realitzada, i amb caràcter definitiu, el Tribunal Constitucional.

19. Fonament jurídic quart, c) (BJC. *op. cit.*, p. 536).

20. Fonament jurídic tercer, *in fine* (BJC. *op. cit.*, p. 536).

De qualsevol manera, el Tribunal sembla equiparar en la pràctica la declaració de nul·litat que emet a una retroacció de l'expedient al moment de compliment del tràmit d'intervenció de les Corts —comunicació del conveni a aquestes per part de les Comunitats Autònomes participants—, ja que «*la nulidad que se declara no impide, naturalmente, que ambas Comunidades Autónomas, cumpliendo los requisitos constitucionales y estatutarios, puedan celebrar los acuerdos que estimen procedentes o reproducir el que ahora se anula.*»<sup>21</sup> El que sí que queda clar és que el conveni recorregut en el supòsit processal plantejat requereix en tot cas l'autorització prèvia de les Corts per ser vàlidament celebrat per les Comunitats Autònomes interessades.

Aquesta conclusió pot resultar indiscutible per al Tribunal des de la perspectiva del contingut del conveni. Però el que sí que se li pot objectar —en un pla de major abstracció— és que, a la vista de la sentència, es troba a faltar una major riquesa i precisió del Tribunal Constitucional en la interpretació de la matèria dels convenis entre Comunitats Autònomes. Sobretot pel que fa a la distinció entre convenis de col·laboració i acords de cooperació, i el diferent règim d'intervenció i control que hi tenen les Corts Generals. Cal ser conscients, però, de la dificultat d'aquesta interpretació, atesos els termes amplis, ambigus i imprecisos en què es pronuncien tant la Constitució com els Estatuts d'Autonomia. Però precisament per això l'alt Tribunal de garanties constitucionals ha deixat passar una avinentesa única per realitzar una necessària exegesi clarificadora d'aquesta matèria, que difícilment podrà plantejar-se en el futur.

---

21. Fonament jurídic quart, c), *in fine* (BJC, *op. cit.*, p. 537).