

# LOS CONVENIOS ENTRE CATALUÑA Y OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: RÉGIMEN JURÍDICO Y REALIDAD EN LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN DE LA GENERALIDAD CON OTRAS COMUNIDADES

M. Jesús García Morales

Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la  
Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

El Estatuto de autonomía de Cataluña prevé en su art. 27.1 y 2 que la Generalidad de Cataluña pueda suscribir convenios con otras comunidades autónomas. Esta regulación debe entenderse a partir del art. 145.2 de la Constitución, que reconoce la posibilidad de las comunidades para celebrar convenios entre sí (convenios horizontales o interautonómicos). Por ello, una aproximación al régimen jurídico de los convenios que puede suscribir la Generalidad de Cataluña con otras comunidades autónomas debe empezar por un examen de la regulación constitucional para, seguidamente, analizar la regulación de esta técnica de cooperación en el Estatuto catalán y en sus normas de desarrollo. No obstante, una aproximación a los convenios entre la Generalidad de Cataluña y otras comunidades no puede quedarse anclada únicamente en el examen del marco normativo que la Constitución y el ordenamiento catalán prevén para la celebración de estos convenios. Por el contrario, es necesario examinar cómo se han desarrollado en la práctica las relaciones cooperativas de la Generalidad con otras comunidades y cuáles han sido las posibles causas que han motivado —puede ya adelantarse— la no suscripción de esos convenios, a pesar de ser un instrumento que podría resultar de una gran utilidad para resolver problemas entre la Generalidad de Cataluña y otras comunidades sin la presencia de la Administración central.

## 1. La regulación constitucional de los convenios entre comunidades autónomas

El art. 145.2 CE contempla la posibilidad de que las comunidades autónomas suscriban convenios entre sí en los siguientes términos:

«Los Estatutos de Autonomía 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 Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.»

El constituyente español prefiguraba un Estado compuesto y por ello, desde los primeros momentos del proceso constitucional se pensó en la necesidad de que la futura Constitución dedicara algún precepto a las relaciones de colaboración entre los nuevos entes territoriales que habían de constituir el Estado español. Ahora bien, el

constituyente no consideró necesario proclamar expresamente el principio de colaboración ni regular *ex constitutione* las técnicas de cooperación entre el Estado y las comunidades, de forma que tan sólo previó las relaciones convencionales entre comunidades autónomas en el precepto transcrito. Posiblemente, los motivos que guiaron al constituyente encuentran su razón última en el temor a que los convenios horizontales pudieran constituir un embrión para la creación de núcleos de poder susceptibles de amenazar la existencia del Estado. De ahí la rigurosa intervención parlamentaria que la Constitución prevé para la conclusión de los acuerdos de cooperación y la expresa prohibición de la federación de comunidades en el párrafo primero del art. 145.1 CE.<sup>1</sup>

El art. 145.2 CE no tiene ningún precedente directo en la historia constitucional española, ni siquiera en la Constitución de la Segunda República española, que fue el primer texto constitucional aprobado de nuestra historia donde se prefiguraba un Estado descentralizado. No obstante, la Constitución de 1931 inspiró de forma clara el párrafo primero de nuestra actual Constitución ya que el art. 13 de aquella prohibía la federación de regiones autónomas.

Por lo que respecta al derecho comparado, cabe señalar que el art. 145.2 CE tampoco tiene parangón en otros textos constitucionales de nuestro ámbito. Así las Constituciones que mayor influjo ejercieron en nuestro constituyente se limitan a reconocer la posibilidad de que los entes territoriales celebren convenios horizontales o incluso ni siquiera se recoge constitucionalmente esa posibilidad.

Este último es el caso de Alemania,<sup>2</sup> pues la Ley fundamental de Bonn no prevé la celebración de convenios entre *Länder* y, sólo tras su reforma en 1969, contempla explícitamente que éstos y el *Bund* puedan actuar por vía convencional (art. 91. b GG). No obstante, ya antes de esta fecha se entendía de forma unánime que la capacidad para celebrar ambos tipos de convenios era algo consustancial al carácter estatal de las dos instancias.

En Austria<sup>3</sup> la Constitución contempla expresamente tras su reforma en 1974 la

1. La previsión de un precepto relativo a los convenios horizontales aparece ya en el Anteproyecto de Constitución y el debate del mismo precipitó la inclusión de un nuevo párrafo —el futuro art. 145.1 CE— que prohibía expresamente la federación de comunidades autónomas. La inserción de este inciso acaparó la discusión parlamentaria hasta el punto de reabrir el debate sobre el modelo de Estado que iba a prefigurar la futura Constitución, cuestión que ya se había planteado durante la discusión de los art. 1 y 2 CE. La ardua discusión que precedió al art. 145.1 CE relegó a un segundo plano el debate sobre la inicial previsión que acerca de los convenios contenía el Anteproyecto de la Constitución. El texto del actual art. 145.2 CE tiene su origen inmediato en una enmienda presentada en el Senado por la Entesa dels Catalans donde se proponía una doble tipología de convenios que diferenciaba entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación a la vez que prescribía para los mismos una intervención de las Cortes Generales diversa en cada supuesto, que se concretaba, respectivamente, en una comunicación al Parlamento central y una autorización del mismo. La redacción final fue adoptada en la Comisión Mixta.

Véase, para todo lo dicho, el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 14 de junio de 1978, pág. 3261-3262, 3269-3270 y el *Diario de Sesiones del Senado*, de 12 de septiembre de 1978, pág. 2556, y de 3 de octubre de 1978, pág. 3241-3242.

2. Pueden consultarse E. Albertí Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, especialmente pág. 490-504; M. J. Montoro Chiner, *Convenios entre Federación y estados miembros en la República Federal Alemana*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 53, y C. Greywe-Leymarie, *Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne*, Economica, París, 1981, pág. 69.

3. Más ampliamente véase en C. S. Douin, *Le fédéralisme autrichien*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1977, pág. 80-81, y P. Petra, *Il sistema federale austriaco*, Guiffre Editore, Milán, 1980, pág. 285 y 290.

posibilidad de que se celebren convenios no sólo entre los *Länder* sino entre éstos y la Federación (art. 15. a *Överf*).

En Italia<sup>4</sup> la Constitución no prevé la celebración de convenios verticales ni horizontales. Ha sido la Ley 382/1975, de 22 de julio, desarrollada por el Decreto 616/1977, de 24 de julio, la que por primera vez ha contemplado la posibilidad de que las regiones celebren acuerdos «para las actividades que afecten a sus territorios limítrofes» (art. 1.2 de la Ley 382/1975, y, en ese mismo sentido, el art. 8 del Decreto 616/1977).

Quizá el texto constitucional que mayores concomitancias presenta con el nuestro sea el de Suiza,<sup>5</sup> ya que admite la celebración de convenios entre la Confederación y los cantones, así como los convenios intercantonales. No obstante, sólo éstos últimos, conocidos comúnmente como *concordatos*, aparecen expresamente previstos en el art. 7 del texto constitucional en unos términos que recuerdan el tenor del art. 145.2 de nuestra norma fundamental. Así, el mencionado precepto de la Constitución helvética, tras prohibir en su apartado primero cualquier alianza o tratado de naturaleza política entre cantones, permite en el párrafo segundo la celebración de acuerdos intercantonales sobre materias objeto de legislación con el requisito de su posterior comunicación a la autoridad federal.

### 1.1 *Tipología constitucional de los convenios horizontales: los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación*

#### 1.1.1 Algunos criterios de distinción

El art. 145.2 CE distingue dos tipos de convenios horizontales: por una parte, los llamados convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las comunidades autónomas; y por otra, los denominados acuerdos de cooperación interautonómicos.

Esta regulación constitucional plantea un difícil problema hermenéutico: discernir cuándo se está en presencia de uno u otro tipo de convenios horizontales. Al respecto, pocas luces arroja la lectura de los debates constituyentes pues la explicación más amplia que se puede encontrar es la defensa de esa dualidad de convenios, unos relativos «a cuestiones de carácter temporal, y a cuestiones que tienen importancia para el funcionamiento de las comunidades» que no precisan intervención de las Cortes, y otros acuerdos que tienen «un significado político superior y deben ser autorizados previamente por las Cortes Generales».<sup>6</sup> Dicha aclaración poco ayuda a resolver los problemas interpretativos que ha precipitado la dualidad de convenios que prevé el art. 145.2 CE, pues inmediatamente se plantea cuándo un acuerdo tendría ese mayor significado político.

4. Pueden verse P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 248-261; V. Escuin Palop, *Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo*, Fundación Juan March, «Serie Universitaria», núm. 198, Madrid, 1983, pág. 36-37, y J. Piñar Mañas, *Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana*, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, pág. 167-170.

5. Especialmente, J.-F. Aubert, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Éditions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1967, pág. 228-229, e *Íd.* (*Supplément 1967-1982*), Éditions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1982, pág. 64-65.

6. Así se expresaba Sáinz de Baranda, *id.*, pág. 3242.

La delimitación de una u otra categoría de convenios no es una mera elucubración doctrinal, sino que, por el contrario, tiene la mayor trascendencia desde el momento que la Constitución diseña un régimen jurídico diverso para uno u otro tipo de convenios que se traduce en el diferente papel desempeñado por las Cortes Generales en el proceso de aprobación de aquéllos. Así, en los convenios de colaboración basta la mera comunicación de los mismos al Parlamento central mientras que en el caso de los acuerdos de cooperación, se prescribe constitucionalmente una intervención de las Cortes Generales de mayor entidad que se traduce en una autorización previa a la aprobación del acuerdo en cuestión.

De ahí que la mayor parte de los esfuerzos doctrinales se hayan centrado en intentar discernir qué cabe entender por uno u otro tipo de convenios. La doctrina no es pacífica al respecto. Un sector, encabezado por Rivero Ysern,<sup>7</sup> señaló tempranamente que los convenios de colaboración serían aquellos que las comunidades autónomas pacten en el marco de sus propias competencias, mientras que los acuerdos de cooperación serían los que acordaran las comunidades para el ejercicio de competencias no propias.<sup>8</sup> Por su parte, Santolaya Machetti considera que los convenios de colaboración serán aquellos que pacten las comunidades autónomas sobre materias que corresponden a la comunidad, mientras que los acuerdos de cooperación versarán sobre competencias delegadas o transferidas por el Estado.<sup>9</sup> Tal y como se ha señalado por Aja, Tornos, Font, Perulles y Albertí,<sup>10</sup> esta interpretación choca con el tenor del art. 145.2 CE porque traslada el criterio de distinción de ambos tipos de convenios desde el objeto del convenio —que es el que establece la Constitución— al título competencial. Por ello parece preferible la tesis de Menéndez Rexach, que pone el acento en el objeto del convenio y defiende que «toda actividad que esté atribuida a la competencia de las Comunidades (exclusiva o no, según los estatutos) es susceptible de convenios pero sólo en cuanto a la gestión y prestación de los servicios correspondientes». Por el contrario, siguiendo al mencionado autor, la identificación de los acuerdos de cooperación se realizará a través de un criterio residual, es decir, serán dichos acuerdos todos los que no sean convenios de colaboración en el sentido indicado.<sup>11</sup>

### 1.1.2 La facultad de calificación de un convenio horizontal como convenio de colaboración o acuerdo de cooperación

En principio, las comunidades autónomas suscriptoras del convenio son quienes deciden la calificación del mismo bien sea como convenio de colaboración, bien como

7. J. L. Rivero Ysern, «La tipología de los convenios interregionales», en A. Pérez Moreno; J. L. Rivero Ysern; P. Escribano Collado; J. I. López González; J. I. Morillo-Velarde y F. López Menudo, *Comunidades autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización. Convenios*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1980, pág. 212.

8. El criterio competencial ha sido seguido por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en un dictamen sobre el convenio de cooperación cultural entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid (*vide Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, pág. 226-227).

9. P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, Madrid, 1984, pág. 398-409.

10. E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles y E. Albertí, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 434.

11. A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre comunidades autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1982, pág. 98-103. El criterio de Menéndez Rexach es compartido, entre otros, por Aja y otros, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, *op. cit.*, pág. 435-436.

acuerdo de cooperación, y a través de ese acto determinan el régimen de comunicación o autorización previa de las Cortes Generales que corresponda en cada caso.

No obstante, las Cortes Generales ostentan la facultad de recalificar como acuerdo de cooperación el texto que les ha sido remitido inicialmente como convenio de colaboración. Dicha facultad debe ejercerse en el plazo de treinta días desde que les es comunicado un proyecto de convenio de colaboración. De esta manera, las Cortes Generales ostentan la facultad decisoria acerca de la calificación de un convenio horizontal en un acuerdo de cooperación con la consecuencia de que si estiman que el convenio inicialmente remitido es en realidad un acuerdo, el proyecto de convenio de colaboración deberá tramitarse como tal acuerdo y, por tanto, será preceptiva la autorización previa del Parlamento central de acuerdo con el art. 145.2 CE.

Las Cortes disponen de un amplio margen para recalificar el convenio comunicado en acuerdo de cooperación tal y como tuvo ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en la STC 44/1986, de 17 de abril (FJ 4). No obstante, una decisión de las Cortes en ese sentido sería fiscalizable ante el Tribunal Constitucional ya que el Parlamento central está sometido a la hora de recalificar un convenio al bloque de la constitucionalidad y, por tanto, debe decidir la recalificación del mismo examinando si los compromisos asumidos en el convenio comunicado exceden de la gestión y prestación de servicios propios de las comunidades autónomas firmantes.<sup>12</sup> En caso contrario, el Tribunal Constitucional podría controlar la decisión de las Cortes Generales que denegara arbitrariamente la autorización de un acuerdo de cooperación, o bien recalificara como acuerdo un convenio inicialmente comunicado como tal convenio de colaboración.<sup>13</sup> En tal caso, sería nuestro más alto Tribunal quien debería decidir en último extremo la calificación del convenio.

## 1.2 *La intervención de las Cortes Generales en los convenios horizontales*

La Constitución asigna a las Cortes Generales un papel en la tramitación de un convenio horizontal que se circunscribe en el caso de los convenios de colaboración a ser receptoras de la comunicación de los mismos, mientras que para los acuerdos de cooperación se precisa una intervención de las Cortes sustantiva y decisoria que se cifra en una autorización de aquellos acuerdos.

### 1.2.1 *La comunicación de los convenios de colaboración*

La doctrina entiende de forma unánime que la comunicación del convenio de colaboración que concluyan las comunidades autónomas para la gestión y prestación

12. J. M. Rodríguez Oliver, «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», en *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pág. 22.335-22.336.

13. No hay acuerdo en la doctrina a la hora de determinar cuál sería el procedimiento para acudir al Tribunal Constitucional. Se baraja o bien impugna la decisión de las Cortes Generales que denegara la autorización de un acuerdo de cooperación, o bien la decisión de las Cortes que recalificara un convenio de colaboración en acuerdo. Partiendo de que dicha decisión de las Cortes no es un acto legislativo, y de acuerdo con Aja y otros, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas, op. cit.*, pág. 438, el cauce para fiscalizar dicha decisión sería el conflicto de competencias. Otros autores consideran que la vía idónea sería el conflicto entre órganos constitucionales; así, J. M. Gil Robles, *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 97. Incluso se ha defendido la posibilidad de interponer un recurso de amparo con base en los art. 22.1 y 24.1 CE; en ese sentido, M. M. Razquin Lizarraga, *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988, pág. 67-68.

de servicios propios tiene el valor de una mera notificación que aparece como un requisito de eficacia del convenio.<sup>14</sup> Por tanto, la ausencia de dicha comunicación únicamente determinaría que el convenio no pudiera desplegar sus efectos pero, en ningún caso, afectaría a la válida formación de la voluntad negocial del convenio.

Cada estatuto de autonomía regula el plazo dentro del cual deben ser comunicados los convenios de colaboración a las Cortes Generales.

Cada cámara examina por separado la comunicación del convenio remitido. El Congreso de los Diputados lo remite a su vez a su Comisión de Asuntos Constitucionales, que adopta una resolución donde puede recalificar el convenio como acuerdo (art. 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Por lo que respecta al Senado, la recalificación sólo puede tener lugar si un grupo parlamentario o veinticinco senadores plantea una propuesta en ese sentido. Dicha propuesta de recalificación del convenio en acuerdo será remitida a la Comisión de Autonomía y Organización y Administración Territorial o a una Comisión conjunta. En cualquier caso, la Comisión que entiende del asunto elevará al Pleno un dictamen acerca de la posible recalificación del convenio en acuerdo y la decisión del Pleno será comunicada de inmediato al Congreso (art. 137 del Reglamento del Senado).

La decisión de recalificación puede ser coincidente en ambas cámaras, en cuyo caso el presidente del Congreso lo comunicará a los presidentes de las comunidades que suscribieron el convenio de colaboración comunicado a las Cortes (art. 166.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Sin embargo, puede ocurrir que la decisión de recalificación no sea coincidente en las dos cámaras, en cuyo caso será preciso nombrar una comisión mixta que presentará un texto que será sometido a votación del Congreso y del Senado. En caso de desacuerdo, la decisión de recalificar el convenio se atribuye al Congreso de los Diputados (art. 166.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

### 1.2.2 La autorización de los acuerdos de cooperación

El art. 145.2 CE prevé que los acuerdos de cooperación deben ser autorizados por las Cortes Generales. Dicha autorización se configura como uno de los requisitos necesarios para la válida formación de voluntad negocial, por lo cual su omisión en un acuerdo de este tipo determina la nulidad del mismo.<sup>15</sup>

A diferencia de la comunicación de los convenios de colaboración, la autorización de los acuerdos de cooperación supone una intervención de las Cortes Generales *ex ante* a la suscripción del convenio, de modo que lo que es objeto de autorización por el

14. Entre otros, J. I. López González, «La posición de las Cortes ante los convenios interregionales» en A. Pérez Moreno y otros, *Comunidades autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización*, op. cit., pág. 243; A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre comunidades autónomas*, op. cit., pág. 119-121 y P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pág. 409-410.

15. Así lo entiende la totalidad de la doctrina. Entre otros, J. I. López González, «La posición de las Cortes ante los convenios interregionales» en A. Pérez Moreno y otros, *Comunidades autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización*, op. cit., pág. 231-237; A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre comunidades autónomas*, op. cit., pág. 125-134; P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pág. 424-426, y Aja y otros, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, op. cit., pág. 439.

En ese mismo sentido el Tribunal Constitucional ha declarado en la STC 44/1986, de 17 de abril (convenio entre la Generalidad de Cataluña y el Consejo Regional de Murcia), que un acuerdo de cooperación sin autorización previa de las Cortes Generales es nulo [FJ 4].

Parlamento central no es un acuerdo ya firmado sino un proyecto de acuerdo que sólo en caso de ser favorablemente autorizado puede suscribirse válidamente.

El anteproyecto de Constitución exigía que la autorización de los acuerdos de cooperación adoptase la forma de ley orgánica, si bien dicha exigencia se estimó excesivamente rigurosa y fue suprimida en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados.<sup>16</sup> En los primeros momentos de andadura constitucional, algunos autores como Menéndez Rexach se plantearon la forma que debería adoptar la autorización de tales acuerdos. En este sentido, el mencionado autor mantuvo que la autorización debía ser un acto legislativo de las Cortes Generales.<sup>17</sup> Al respecto, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 166) ni el del Senado (art. 137) establecen la forma que debe revestir la autorización de los acuerdos de cooperación, si bien en los escasos casos que ha procedido a otorgar una autorización ésta no ha revestido forma legislativa, sino que ha sido adoptada como resolución de las Cortes Generales.

Cabría plantear qué función desempeñan las Cortes Generales cuando autorizan un acuerdo de cooperación. Parece obvio que cuando el constituyente prescribió la necesaria autorización de dichos acuerdos estaba estableciendo una fiscalización parlamentaria de la actuación concertada de las partes, seguramente por el recelo con el que veía estos acuerdos como eventuales embriones de núcleos de poder político susceptibles de amenazar la existencia del propio Estado. Ahora bien, considero que más que subsumir la autorización de los convenios en la clásica función de control, es preferible estimar que en estos casos estamos ante una función parlamentaria *ad hoc* que sería la relativa a la formación de la voluntad negocial en la actividad convencional interautonómica.

## 2. La regulación de los convenios horizontales en el Estatuto de autonomía de Cataluña y sus normas de desarrollo

El Estatuto de autonomía de Cataluña prevé en el art. 27.1 y 2 la posibilidad de que la Generalidad pueda celebrar convenios horizontales en los siguientes términos:

«1. Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Generalidad podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento de Cataluña y comunicados a las Cortes Generales y entrarán en vigor al cabo de treinta días de esta comunicación, salvo que las Cortes acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el párrafo segundo de este artículo, como acuerdo de cooperación.

»2. La Generalidad también podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales».

El precepto transcrito trae causa del art. 27.1 y 2 del anteproyecto de Estatuto elaborado por la llamada *Comissió dels Vint* y fue aprobado en *Sau* por unanimidad el

16. La supresión tiene su origen en una enmienda propuesta y defendida por el señor Solé Tura (*vide Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 88, de 14 de junio de 1978, pág. 3265).

17. A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre comunidades autónomas, op. cit.*, pág. 128-130.

4 de noviembre de 1978.<sup>18</sup> Dicho precepto pasó a ser el art. 26.1 y 2 del proyecto de Estatuto aprobado el 29 de diciembre de 1979 y remitido al Congreso de los Diputados. Finalmente, durante la tramitación de este texto en las Cortes Generales, el Informe de la ponencia<sup>19</sup> propuso una nueva redacción del artículo que sólo introducía leves modificaciones de redacción. Este último texto coincidía con el del Dictamen de la Comisión Constitucional<sup>20</sup> y fue el que resultó finalmente sometido a referéndum y aprobado por las Cortes Generales como art. 27.1 y 2 del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Cabe advertir que el Estatuto catalán, de acuerdo con la regulación constitucional, no circunscribe la posibilidad de celebrar convenios interautonómicos a las Comunidades limítrofes tal y como ocurre en Italia, pero tampoco prevé específicamente las relaciones convencionales con las comunidades autónomas colindantes o con aquellas con las que se hayan mantenido lazos históricos y culturales, a diferencia de lo que ocurre con la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA) (art. 70.3), donde se prevé específicamente la posibilidad de celebrar acuerdos con el País Vasco, o el caso del Estatuto riojano (art. 15.1), donde no existe referencia a la posibilidad de suscribir acuerdos de cooperación con las comunidades limítrofes, pero sí se prevé explícitamente la posibilidad de formalizar dichos acuerdos con los territorios forales. El Estatuto de Cataluña tan sólo prevé en su disposición adicional quinta que «se facilitará la comunicación cultural con otras comunidades autónomas y provincias, prestando especial atención a todas aquellas con las que Cataluña hubiese tenido particulares vínculos históricos, culturales o comerciales». Como puede observarse, esta disposición no contiene ninguna referencia expresa a los convenios interautonómicos como técnica que potencie esa comunicación entre comunidades, a pesar de que, indudablemente, estos convenios serían uno de los instrumentos más idóneos para impulsar y hacer efectiva la comunicación cultural a la que alude la disposición estatutaria transcrita.

Por otra parte, debe señalarse que el art. 27.1 y 2 del Estatuto catalán ha sido desarrollado por la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo (art. 43.1.b, art. 60 y art. 71.f), que especifican la competencia de cada una de las instituciones en el proceso de formación de la voluntad negocial.

18. El texto del art. 27.1 y 2 del mencionado anteproyecto era el siguiente:

«1. La Generalidad podrá celebrar convenios con las otras comunidades para la gestión y la prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento de Cataluña y comunicados a las Cortes Generales y entrarán en vigor al cabo de treinta días de esta comunicación.

»2. La Generalidad podrá, además, establecer acuerdos de cooperación con otras comunidades en los términos del art. 145 de la Constitución.»

(Véase en J. Sobrequés y S. Riera, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Bases documentals per a l'estudi del procés d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979*, Edicions 62, Barcelona, 1979, vol. II, pág. 261).

El precepto transcrito tiene su origen en el art. 18.1 de la primera redacción del anteproyecto de Estatuto realizada por la Comissió dels Vint, del 8 al 20 de septiembre de 1978, en Sau y Barcelona, donde únicamente se decía que:

«La Generalidad podrá establecer acuerdos de cooperación con otras comunidades en los términos del art. 138 de la Constitución».

La redacción de este precepto es idéntica al art. 10.1 de la propuesta presentada por *Convergència Democràtica de Catalunya* para la redacción del Anteproyecto de Estatuto (*id.* pág. 161 y 231).

19. BOGC, Congreso de los Diputados, Serie H, de 11 de agosto de 1979, núm. 9-I-1.

20. BOGC, Congreso de los Diputados, Serie H, de 24 de agosto de 1979, núm. 9-II.

Asimismo, cabe adelantar que el Reglamento del Parlamento de Cataluña no contiene ninguna disposición relativa a la tramitación parlamentaria de un proyecto de convenio de colaboración horizontal.

### 3. Órganos competentes y procedimiento para la suscripción de convenios entre la Generalidad de Cataluña y otras comunidades autónomas

#### 3.1 Órganos competentes

La suscripción de un convenio horizontal —sea convenio de colaboración o acuerdo de cooperación— en el que sea parte la Generalidad de Cataluña es un acto complejo donde deben intervenir tres órganos diferentes: el presidente de la Generalidad, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña. Cada uno de ellos tiene facultades de diverso cariz sobre uno de los trámites que debe seguir un convenio horizontal hasta su válida celebración.

El Consejo Ejecutivo es competente para aprobar los proyectos de convenios horizontales tal y como dispone el art. 71.1 de la Ley catalana 3/1982, de 23 de marzo.

El Parlamento de Cataluña debe aprobar los convenios horizontales que le ha remitido a tal efecto el Consejo Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27.1 EAC y en el art. 43.1.b de la Ley 3/1982, de 23 de marzo.

Finalmente, el presidente de la Generalidad firma los convenios horizontales (art. 60 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo). A pesar de que esta facultad del presidente aparece específicamente consignada en el precepto precitado, se trata de una competencia que de todas formas correspondería al presidente en tanto es la institución que ostenta la más alta representación de la Generalidad de Cataluña (art. 36.2 EAC). Además, la firma del presidente es un acto debido,<sup>21</sup> a diferencia de la intervención del Consejo Ejecutivo y del Parlamento, que son facultades decisorias sobre uno u otro extremo del proceso de suscripción del convenio.

#### 3.2 Procedimiento para su suscripción. Especial consideración de la intervención parlamentaria

No existen disposiciones en el ordenamiento jurídico catalán que disciplinen el procedimiento interno que debe seguirse para la elaboración de un proyecto de convenio o de acuerdo de cooperación del que vaya a ser parte la Generalidad de Cataluña. Habitualmente el proyecto de convenio horizontal será confeccionado por el departamento correspondiente a la materia sobre la que verse el convenio. Dicho proyecto debe ser elevado al Consejo Ejecutivo para que estudie su aprobación. Ahora bien, la aprobación de este órgano colegiado lo es única y exclusivamente sobre un proyecto ya que el texto así aprobado sólo dejará de ser tal proyecto tras la aprobación del mismo por la Cámara autonómica.

---

21. A. Montea Ferrer, «Convenis i acords de cooperació (EAC 27.1 i 2)», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, vol. II, pág. 847 (839-852).

### 3.2.1 La intervención del Parlamento de Cataluña

El art. 27.1 EAC prescribe la necesaria aprobación de un convenio de colaboración por parte del Parlamento de Cataluña. Esa intervención de la cámara autonómica no era exigida por la Constitución, pero es posible en virtud de la remisión que el art. 145.2 CE hace a los respectivos estatutos para que disciplinen los «supuestos, requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios». El Estatuto de Cataluña es la primera norma estatutaria que preceptúa una intervención del Parlamento autonómico en el proceso de conclusión de un convenio horizontal.<sup>22</sup> Precisamente a partir de esta previsión la casi totalidad de los estatutos de autonomía y sus respectivas normas de desarrollo han prescrito una intervención de la cámara autonómica correspondiente en el proceso de suscripción de un convenio interautonómico.<sup>23</sup>

De esta manera, en el ordenamiento catalán, una vez el proyecto de convenio ha sido aprobado por el Consejo, éste lo debe remitir al Parlamento de Cataluña para que en sesión plenaria y por mayoría absoluta apruebe el proyecto. La aprobación parlamentaria convierte al texto proyectado en un convenio que ya únicamente precisará la firma del presidente de la Generalidad. A diferencia de lo que sucede con la mayor parte de los reglamentos del resto de parlamentos autonómicos, no existe en el Reglamento del Parlamento de Cataluña ninguna disposición que prescriba el procedimiento parlamentario que debe seguirse en el seno de esta cámara para otorgar, en su caso, la aprobación prevista por el art. 27.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña.

22. El Estatuto de Autonomía vasco —que junto al Estatuto de Cataluña fueron los primeros en aprobarse— prevé en su art. 22 la posibilidad de que el País Vasco suscriba convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas, y además convenios con los territorios históricos. Sin embargo, la norma estatutaria vasca mantiene la intervención de las Cortes Generales, tal y como dispone el art. 145.2 CE, pero no prescribe ninguna intervención del Parlamento vasco en el proceso de suscripción de un convenio. Sólo con posterioridad a la aprobación de aquel Estatuto, la Ley 7/1981, de 30 de junio, Ley del Gobierno del País Vasco, prevé que los convenios de colaboración sean comunicados al Parlamento vasco para que éste pueda oponerse a los mismos. Dicho trámite de oposición no se regula en el Reglamento de aquella cámara autonómica sino a través de la Resolución de carácter general de la Presidencia de aquel Parlamento adoptada el 8 de septiembre de 1988. No obstante, debe señalarse que en este caso no se trata de una intervención parlamentaria de carácter decisorio en el proceso de formación de la voluntad negocial como ocurre en el caso de Cataluña, pues en el ordenamiento vasco simplemente se prescribe una comunicación del convenio al Parlamento autonómico con una facultad de oposición de éste a un convenio válidamente celebrado, mientras que en el ordenamiento catalán un convenio de colaboración no aprobado por la cámara autonómica es nulo.

23. La intervención de los diferentes parlamentos autonómicos en el proceso de suscripción de un convenio horizontal adopta diferentes formulaciones en los diversos ordenamientos autonómicos. Siguiendo parcialmente la sistemática propuesta por P. Santolaya Machetti (*Descentralización y cooperación*, op. cit., pág. 431 a 435), dicha intervención de las cámaras autonómicas podría concretarse en la *aprobación* de los acuerdos o convenios en los que sea parte la comunidad (Cataluña, art. 27.1 EAC; que han seguido los estatutos de Cantabria, art. 9.1.d EACant; Comunidad Valenciana, art. 11.i i EAC-Val; Castilla-La Mancha, art. 9.1.d EAC-LM) en la *autorización y aprobación* de cualquier acuerdo que suscriba la comunidad (La Rioja, art. 17.1 EAL-R), en la *ratificación* de los acuerdos en los que participe la comunidad (Aragón, art. 16.f EAArg), en la *autorización de los convenios en áreas de su interés* (Navarra, art. 26.b LORAFNA), o en la autorización con carácter general (Asturias, art. 24.7 EAAst; Extremadura, art. 164-167, Reglamento de la Asamblea extremeña). Andalucía es la única comunidad donde no está prevista una intervención del Parlamento autonómico en el proceso de suscripción de los convenios horizontales pues el art. 72.2 EAAnd remite a una ley autonómica la regulación de los supuestos y condiciones en los que deben celebrarse dichos convenios y dicha ley todavía no se ha adoptado.

Es importante destacar que esta intervención decisoria del Parlamento de Cataluña se prevé únicamente en relación a los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y no para los acuerdos de cooperación. Al respecto cabe señalar que esta intervención no se exige con base en un criterio previo como podría ser la afectación de poderes parlamentarios, por ejemplo en caso de que se afectaran los poderes presupuestarios de la Cámara por la vía de uno de estos convenios. También cabe añadir que no se alcanza a comprender por qué se preceptúa una intervención de la Asamblea autonómica en la formación de la voluntad negocial de los convenios de colaboración, que son convenios de pura gestión administrativa, pero no se prescribe esa misma intervención decisoria del Parlamento catalán para los acuerdos de cooperación que tienen una mayor envergadura, como se desprende del hecho de que la propia Constitución prescriba para los mismos la necesidad de que sean autorizados por las Cortes Generales.

Se acaba de señalar que la aprobación que realiza la Cámara catalana es una facultad decisoria y ello es relevante porque significa que el Parlamento de Cataluña no tiene únicamente una facultad de ratificación de los proyectos de convenios aprobados por el Consejo Ejecutivo sino que puede modificar los términos del texto que le ha sido remitido.<sup>24</sup> Además, debe subrayarse que dicha intervención parlamentaria es un requisito para la válida formación de la voluntad negocial en tales convenios, de forma que un convenio suscrito sin la aprobación de la Cámara catalana determina la nulidad de aquel convenio.

La competencia del Parlamento se circunscribe únicamente a la aprobación del texto que previamente debe ser aprobado como proyecto de convenio. Ello implica que sólo al Consejo se reconoce en exclusiva la iniciativa de presentar proyectos de convenios y, por tanto, un grupo parlamentario no puede elevar a la Mesa un proyecto de convenio para que sea aprobado por el Parlamento. No obstante, el Parlamento lo que sí puede hacer es instar al Gobierno de la Generalidad a través de la aprobación de proposiciones no de ley para que éste adopte un proyecto de convenio y dicho proyecto sea remitido a la Cámara para su aprobación.

Esta intervención de la Asamblea catalana en el proceso de formación de la voluntad negocial de un convenio de colaboración horizontal, así como las previsiones de la mayor parte de los estatutos y normas de desarrollo acerca de la intervención de su Parlamento autonómico en dicho proceso, ha sido valorada de forma diversa. Las opiniones basculan entre aquellos que saludan esa participación parlamentaria por considerar que introduce un elemento de democratización y transparencia en una actividad como la convencional que normalmente se desarrolla en sede ejecutivo-administrativa,<sup>25</sup> y la de aquellos otros que estiman excesivo el papel atribuido a los parlamentos en los convenios de pura gestión administrativa donde la intervención parlamentaria no hará más que ralentizar la celebración de un instrumento como el convenio, cuya virtualidad se mide por su eficacia.<sup>26</sup>

24. Sobre la diferencia entre aprobación y ratificación véase P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pág. 433. De la misma opinión, A. Monreal Ferrer, «Convenis i acords de cooperació (EAC 27.1 i 2)», *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, op. cit., pág. 847.

25. J. Cano Bueso «Los parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación», en J. Cano Bueso (dir.), *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Parlamento de Andalucía, 1990, pág. 82-83.

26. Aja y otros, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, op. cit., pág. 440; también A. Navarro Munuera, «Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica», en *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989, pág. 410-411.

### 3.2. *La intervención de las Cortes Generales*

De acuerdo con lo previsto en el art. 145.2 CE, el Estatuto de Cataluña disocia un régimen de intervención de las Cortes Generales diverso según se trate de un convenio o de un acuerdo de cooperación. Así, en el primer caso se prescribe la comunicación al Parlamento central y en el segundo la previa autorización del mismo. Salvo lo que a continuación se diga respecto al régimen de comunicación que establece el Estatuto catalán, la autorización de las Cortes Generales de un acuerdo de cooperación donde la Generalidad de Cataluña sea parte en nada difiere del régimen de autorización que prevé el art. 145.2 CE y por ello me remito en ese punto a lo ya expuesto en el epígrafe 1.2.

La Constitución remite a los estatutos de autonomía la determinación del carácter y los efectos que debe tener la comunicación a las Cortes Generales de un convenio de colaboración (art. 145.2). En ese sentido, el Estatuto de autonomía de Cataluña prevé un plazo de treinta días para la comunicación a las Cortes Generales de un convenio de colaboración que suscriba Cataluña. Dicho lapso de tiempo se configura, tal y como ha señalado Santolaya Machetti, como «una puesta en conocimiento que otorga a las Cortes Generales, por un período de tiempo determinado, la facultad de recalificar el convenio como acuerdo, en el sentido de hacer necesaria su tramitación como acuerdo».<sup>27</sup> A partir de ahí, el transcurso del plazo de treinta días opera como condición suspensiva de la eficacia del convenio —no de su validez— de tal manera que si transcurrido el mismo las Cortes estiman que la calificación del convenio de colaboración como tal es correcta, dicho convenio empezará a desplegar los efectos previstos en el mismo. Por el contrario, si las Cortes Generales consideran que en realidad es un acuerdo de cooperación, el convenio no entrará en vigor sino que deberá tramitarse como tal acuerdo y recabarse la autorización del Parlamento central. No obstante, la decisión de las Cortes es plenamente fiscalizable ante el Tribunal Constitucional, en los términos ya expuestos, siempre que previamente se interpusiera un conflicto de competencias por los ejecutivos de las comunidades suscriptoras. En ese caso, el alto Tribunal examinaría si el convenio comunicado y recalificado como acuerdo es realmente por su contenido un convenio de colaboración en el sentido del art. 145.2 CE y del art. 27.1 EAC y decidiría finalmente la calificación del convenio.

Además, ya se ha advertido que el Tribunal Constitucional tiene la posibilidad de enjuiciar la calificación de un convenio —y en última instancia de acabar calificándolo— a través de la impugnación prevista en el art. 161.2 CE. Así sucedió en la STC 44/1986, de 17 de abril, donde se resolvía la impugnación interpuesta por el presidente del Gobierno contra la resolución del presidente de la Generalidad de Cataluña por la que se aprobaba el convenio suscrito con el presidente del Centro Regional de Murcia sobre participación y cooperación en cuantas actuaciones afectaran a las aspiraciones y necesidades comunes de ambas colectividades. En la mencionada Sentencia nuestro más alto Tribunal estimó que los compromisos que acordaba la Generalidad de Cataluña y la todavía preautonomía de Murcia debían calificarse como acuerdo de cooperación y no como convenio de colaboración. En este supuesto, la facultad de recalificación no fue realizada por las propias Cortes Generales sino por el Tribunal

---

27. P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pág. 411-412.

Constitucional, quien, tal y como insiste Navarro Munuera, fue quien calificó el convenio que aprobaba la resolución impugnada<sup>28</sup> y, por tanto, fue quien decidió en última instancia la calificación del convenio y la intervención parlamentaria necesaria para su válida celebración.

#### 4. Los convenios horizontales en las relaciones de colaboración de la Generalidad de Cataluña con otras comunidades autónomas

Un dato que caracteriza las relaciones de colaboración que desarrolla la Generalidad de Cataluña con el resto de los centros de poder que componen el Estado español es el creciente desarrollo de la cooperación vertical, entre el Estado y la Generalidad, especialmente a través de convenios entre ambas instancias. Tales convenios no están previstos específicamente en el Estatuto pero se acepta la capacidad de ambas partes para suscribirlos. Por el contrario, los convenios y acuerdos horizontales contemplados explícitamente en los art. 27.1 y 2 del Estatuto catalán son hasta el momento una previsión potencial todavía lejos de ser una realidad en las relaciones convencionales de la Generalidad, pues desde la aprobación del Estatuto no se ha celebrado ningún convenio con otras comunidades autónomas.

##### 4.1 *El convenio entre la Generalidad de Cataluña y el Consejo Regional de Murcia*

La Generalidad suscribió tempranamente en 1982 un convenio con el Consejo Regional de Murcia relativo a la participación y cooperación en cuantas actuaciones afectasen a las aspiraciones y necesidades comunes de ambas colectividades, aunque propiamente no se trataba de un convenio entre comunidades autónomas ya que la entonces futura Comunidad murciana era en aquel momento un ente preautonómico. El mencionado convenio fue declarado nulo por el Tribunal Constitucional (STC 44/1986, de 17 de abril) como consecuencia de que el presidente del Gobierno impugnara por la vía del art. 161.2 CE la resolución del presidente de la Generalidad de Cataluña que aprobaba dicho convenio. En la mencionada sentencia nuestro más alto Tribunal estimó que los compromisos que acordaba la Generalidad de Cataluña y la todavía preautonomía de Murcia debían calificarse como acuerdo de cooperación y no como convenio de colaboración. A partir de ahí, el Tribunal Constitucional estimó que no había concurrido la autorización preceptiva de las Cortes Generales para la celebración válida de ese convenio y, en consecuencia, se anuló la resolución del presidente de la Generalidad que aprobaba dicho convenio y, por extensión, se declaró nulo el mismo (FJ 4). En esta ocasión, la facultad de recalificación no fue realizada por las propias Cortes Generales sino por el Tribunal Constitucional y en consecuencia, como se ha señalado antes, éste también determinó la intervención parlamentaria que precisaba aquel convenio para su válida celebración. Esta decisión de nuestro más alto Tribunal ha sido criticada ya que el convenio declarado nulo sólo contenía vagos compromisos de colaboración y, por ello, no se alcanzaba a comprender por qué el

---

28. A. Navarro Munuera, «Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril», en *Autonomies*, núm. 8, 1987, pág. 128-129.

Tribunal Constitucional calificó como acuerdo de cooperación un texto que no pasaba de una mera declaración de colaboración.<sup>29</sup>

4.2 *Las iniciativas del Parlamento de Cataluña que han intentado impulsar la celebración de convenios horizontales. Especial referencia a la Resolución del Parlamento de Cataluña 32/III para la adopción de un convenio en materia lingüística*

Desde 1982 la Generalidad de Cataluña no ha suscrito ningún convenio ni acuerdo de cooperación con otras comunidades autónomas, aunque desde esa fecha hasta la actualidad sí que se han producido algunas iniciativas desde las instituciones catalanas que han intentado potenciar la celebración de estos convenios. En concreto, se está aludiendo a la Resolución 32/III del Parlamento de Cataluña, sobre la firma de un convenio de colaboración en materia lingüística entre Cataluña, la Comunidad Valenciana y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.<sup>30</sup> Dicha Resolución fue aprobada por unanimidad el 15 de diciembre de 1988 en el seno de la Comisión de Política Cultural y el texto de la misma era el siguiente:

«El Parlamento de Cataluña manifiesta su voluntad de participar en la elaboración de un convenio de colaboración en materia lingüística que, en una primera fase, debería abarcar los territorios de Cataluña, de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, dentro del marco previsto por la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía, y insta al Gobierno de la Generalidad a iniciar con las instituciones valencianas y baleares los trámites necesarios para proceder a la firma de dicho convenio, el cual debe establecer las bases y debe crear los órganos adecuados para elaborar una planificación lingüística conjunta y coordinada que pueda conducir con criterios científicos, modernos y eficaces a la normalización de la lengua catalana en todos los ámbitos de uso y en todo el dominio lingüístico, y que pueda dotar, al mismo tiempo, a estas instituciones de los elementos que garanticen un espacio cultural y de comunicación catalanes y una adecuada proyección exterior de la lengua común.»

Esta Resolución trae causa de una proposición no de ley presentada por el grupo parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya bajo el título de «proposición no de ley sobre la firma de un Tratado de Unión en materia lingüística entre las distintas administraciones del territorio de los Países Catalanes».<sup>31</sup> Sin embargo, el contenido de la Resolución aprobada no es idéntico al de la proposición no de ley inicialmente presentada, ya que durante la tramitación parlamentaria se introdujeron modificaciones terminológicas y también se amplió su contenido en el sentido que a continuación se verá.

En relación al primer extremo, se suprimió la referencia a los «Países Catalanes» y, en su lugar, se mencionaron a las posibles comunidades suscriptoras de ese convenio, Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares. Además, el término *tratado de unión* no aparece en la Resolución finalmente aprobada ya que fue cambiado

29. Un comentario crítico a este pronunciamiento, en A. Navarro Munuera, «Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 d'abril», *op. cit.*, pág. 129.

30. BOPC, núm. 30, de 28 de diciembre de 1988. (Traducimos del catalán las citas de las resoluciones y proposiciones parlamentarias publicadas en el BOPC.)

31. BOPC, núm. 21, de 14 de noviembre de 1988.

por el de *convenio de colaboración*. Esta modificación se imponía desde un punto de vista estrictamente jurídico puesto que en el bloque la constitucionalidad *tratado* es una acepción reservada únicamente para los acuerdos internacionales y la celebración de éstos corresponde en exclusiva al Estado español. Por el contrario, *convenio de colaboración* era el término adecuado porque ésta es la figura prevista explícitamente por la Constitución (art. 145.2) y al Estatuto de autonomía de Cataluña (art. 27.1 y 2) para formalizar un pacto interautonómico como el que se pretendía proponer.<sup>32</sup>

Asimismo, en el transcurso del debate parlamentario se decidió ampliar el contenido de la proposición inicial, pues en ésta sólo se instaba a que el Gobierno de la Generalidad iniciara los contactos políticos y los trámites jurídicos necesarios para llegar a suscribir aquel convenio, mientras que en la Resolución 32/III se declara además la voluntad del Parlamento de participar en la elaboración de dicho convenio.<sup>33</sup> No obstante, cabe señalar que este inciso de la Resolución resulta superfluo pues en el propio ordenamiento catalán (art. 27.1 EAC y art. 43.1 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, Ley del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad) ya se exige con carácter preceptivo una intervención del propio Parlamento autonómico a través de la aprobación de los convenios de colaboración — no de los acuerdos de cooperación — como requisito para ser válidamente suscritos.

Conviene adelantar que, transcurridos cinco años desde la aprobación de esa Resolución, el Gobierno de la Generalidad no ha remitido ningún proyecto de convenio en materia lingüística con la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares. Cabe advertir que en el hipotético caso de que hubiera llegado a suscribirse un convenio como el que se solicitaba sólo hubiera tenido efectos entre las comunidades signatarias pero no en otros estados, ni en otras regiones o territorios integrantes de estados extranjeros, ni en zonas de otras comunidades autónomas no firmantes donde se habla catalán.

Interesa insistir en la limitación de la eficacia espacial de un hipotético convenio como el que se proponía adoptar, ya que del texto de la Resolución parece adivinarse la intención *pro futuro* de extender la eficacia del mismo a territorios catalanoparlantes

---

32. El Sr. Carod-Rovira en representación del grupo parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya defendió la proposición no de ley ante la Comisión de Política Cultural y argumentó la utilización de la denominación de «tratado de unión» por mantener un paralelismo con el tratado de unión firmado entre Flandes y Holanda, en el área de expresión flamenca de Bélgica, para incidir en el estado actual y futuro desarrollo de su común lengua holandesa (*Diari de Sessions, Comissió de Política Cultural*, núm. 31, de 15 de diciembre de 1988, pág. 672-673). En relación a esta cuestión, se presentaron sendas enmiendas de modificación, una enmienda por parte del Grupo Socialista que proponía hablar de «convenios de colaboración [...] entre las distintas administraciones de los países de habla catalana»; y otra del grupo de *Convergència i Unió*, en favor de la expresión «acuerdo entre Cataluña y las comunidades autónomas de Valencia y de las Islas Baleares dentro del marco previsto en la Constitución y en los estatutos de autonomía.» (BOPC núm. 28, de 20 de diciembre de 1988). Igualmente, el texto de esta proposición no de ley y las enmiendas presentadas a la misma dio lugar a la elaboración de un Informe a cargo de letrado del Parlamento de Cataluña, Sr. Joan Vintró, donde se advertía que la terminología utilizada en la proposición no de ley debía modificarse por la de convenio de colaboración de acuerdo con la prevista por la Constitución y el Estatuto catalán (Informe facilitado por el Servicio de documentación, biblioteca y archivo del Parlamento de Cataluña). Finalmente, hubo acuerdo entre todos los grupos y se votó la proposición con el sentido indicado en el mencionado Informe (*Diari de Sessions, Comissió de Política Cultural*, núm. 31, de 15 de diciembre de 1988, pág. 677).

33. Dicho párrafo fue introducido como consecuencia de la aceptación de la enmienda de modificación que en ese sentido presentó el Grupo de *Convergència i Unió* (BOPC, núm. 28, de 20 de diciembre de 1988).

que no forman parte del Estado español. Esa intención se infiere del tenor literal de la propia Resolución donde se hace una delimitación temporal explícita de los efectos espaciales de aquel hipotético convenio cuando se dice que las partes suscriptoras del mismo habrían de ser las ya mencionadas pero sólo «en una primera fase» pues la misma Resolución señala, también de forma expresa, que el objeto de aquel eventual convenio sería «elaborar una planificación lingüística conjunta y coordinada que pueda conducir [...] a la normalización de la lengua catalana *en todo el dominio lingüístico*».

La extensión de los efectos de aquel hipotético convenio interautomático a la totalidad de los territorios donde se habla la lengua catalana implicaría la extensión de los efectos del mismo a territorios no integrados en el Estado español o a territorios que forman parte del mismo pero que corresponden a una comunidad autónoma no suscriptoras del convenio. Las soluciones jurídicas que deberían arbitrarse para conseguir aquella finalidad serían diversas en uno y otro caso.

Así, sería posible extender los efectos de aquel hipotético convenio a territorios de otra comunidad autónoma donde existen zonas catalanoparlantes (caso de la Comunidad de Aragón, concretamente en relación a la franja limítrofe con Cataluña). No obstante, dicha extensión sólo sería admisible si mediara la adhesión de esa comunidad al convenio que inicialmente hubieran suscrito la Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Cataluña.

Sin embargo, esta solución no sería posible cuando estuvieran implicados territorios que no forman parte del Estado español. En este caso, la extensión de los efectos previstos en ese eventual convenio interautonómico a otro Estado donde se hablara catalán (como podría ser Andorra) o bien regiones o territorios catalanoparlantes pero no pertenecientes al Estado español (tal sería el caso de Languedoc-Rosellón o el Alguer) precisaría la previa suscripción de un acuerdo internacional entre el Estado español y los estados a los que pertenecen esas regiones y territorios.<sup>34</sup> En tal supuesto, la Generalidad de Cataluña sólo podría solicitar que el Gobierno estatal celebrase un acuerdo internacional de esas características, tal y como dispone el art. 27.4 EAC, pero la suscripción del mismo correspondería al ejecutivo del Estado.

La Resolución 32/III es la actuación más importante que ha adoptado el Parlamento de Cataluña para potenciar la suscripción de un convenio interautonómico, en este caso en materia lingüística. Sin embargo, no ha sido una actuación aislada ya que la Cámara catalana también adoptó otra resolución, la Resolución 33/III del Parla-

---

34. En ambos supuestos se precisaría la celebración de un tratado internacional, pero en el caso de las regiones transfronterizas hubiera sido posible concluir un acuerdo de cooperación transfronteriza con base en el Convenio marco sobre cooperación transfronteriza adoptado en el seno del Consejo de Europa el 21 de mayo de 1980, ratificado por Francia y por España. No obstante, en este último supuesto se hubiera requerido de todas maneras la previa firma de un acuerdo interestatal debido a la reserva que en ese sentido formuló el Gobierno francés al firmar el mencionado Convenio.

Si se suscribiera un acuerdo entre territorios que no forman parte del Estado español y comunidades autónomas, estaríamos ante lo que se conoce como *gentlemen's agreement* o pactos informales que no pueden desplegar efectos jurídicos. Sobre el tema pueden consultarse entre otros, E. Aja Fernández, «El Ministerio de Asuntos Exteriores y la acción exterior de las comunidades autónomas. Notas sobre el debate», en *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas*. 1989, Civitas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona 1990, pág. 245-248; *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, especialmente, pág. 25-77, y C. Fernández de Casadevante Romani, *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las comunidades autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990, especialmente, pág. 52-63, 101-114.

mento de Cataluña, sobre intercambios escolares entre los territorios de la comunidad lingüística catalana, que incidía de nuevo sobre el tema de la lengua. A través de esta Resolución se instaba en uno de sus puntos —no de forma monotemática como en el caso de la Resolución 32/III— a que el Consejo Ejecutivo procurara:

«La firma de convenios con los gobiernos autónomos de Aragón, de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares, con el fin de favorecer y de regularizar estos intercambios, acogiendo a las facultades que otorga el artículo 145.2 de la Constitución».<sup>35</sup>

Tampoco en este caso el Gobierno de la Generalidad ha remitido hasta la fecha un proyecto de convenio entre Cataluña, la Comunidad Valenciana, Islas Baleares o Aragón en materia lingüística para su aprobación por el Parlamento autonómico. De ahí tampoco pueden derivarse responsabilidades jurídicas para el ejecutivo catalán por no haber propuesto o adoptado las medidas a las que se le ha instado a través de las mencionadas resoluciones ya que, tal y como entiende la doctrina dominante, este tipo de pronunciamientos parlamentarios son un instrumento de orientación política que carece de efectos jurídicos y, por tanto, sólo pueden considerarse como meras recomendaciones para el órgano al que se dirigen.<sup>36</sup>

Sí interesa destacar que en aquellos casos en los que el Parlamento ha instado al Gobierno de la Generalidad para que iniciase negociaciones tendentes a la suscripción de un convenio horizontal han sido siempre en relación a la materia lingüística. Ello demuestra que esta técnica de cooperación podría desplegar en ese ámbito una gran virtualidad para poner en marcha multitud de programas y proyectos relacionados con la lengua en las comunidades catalonoparlantes sin la intervención de la Administración central.

#### 4.3 *La ausencia de convenios horizontales en los que sea parte la Generalidad de Cataluña: posibles causas*

El hecho de que la Generalidad de Cataluña no haya suscrito ningún convenio con otras comunidades autónomas no es excepcional en el conjunto del Estado autonómico, ya que una de las notas características de éste es la escasa relevancia que tiene la colaboración horizontal frente a la extraordinaria profusión que, por el contrario, sí ha alcanzado la cooperación vertical.

Una buena muestra de la escasa proclividad a la suscripción de convenios horizontales por nuestras comunidades autónomas es el siguiente dato: frente a los doscientos —o incluso más de doscientos convenios, según el año— que se suscriben anualmente entre el Estado y las comunidades<sup>37</sup> no se han celebrado ni una decena de convenios

35. Esta Resolución, al igual que la 32/III, fue aprobada en el seno de la Comisión de Política Cultural en su sesión de 15 de diciembre de 1988 (BOPC, núm. 30, de 28 de diciembre de 1988).

36. Entre otros F. Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 381-382; o J. Solé Tura y M. A. Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 223, 225-226. Estos últimos mantienen que en el caso de incumplimiento de estas resoluciones parlamentarias el único mecanismo que existe para controlar el cumplimiento de la resolución es que el Parlamento apruebe otra proposición no de ley que le recuerde la anterior (*id.*, *op. cit.*, pág. 226).

37. Los datos relativos a estos convenios pueden consultarse en *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas. 1989*, Civitas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Locals i Autònoms, Barcelona, 1990; *Id. 1990*, Civitas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Locals i Autònoms, Barcelona, 1991; *Id. 1991*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Locals i Autònoms, Barcelona, 1992, e *Informe sobre comunidades autónomas. 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993.

interautonómicos en toda nuestra andadura constitucional. En concreto, en los tres últimos años no se ha suscrito ninguno pero durante el pasado año circuló un proyecto de convenio entre Navarra, Aragón y La Rioja sobre el canal del Ebro y se barajó la posibilidad de que Cataluña también llegara a suscribirlo. En cualquier caso, la celebración de convenios horizontales no es habitual e incluso, podría llegar a pensarse si acaso esta técnica cooperativa no ha entrado en una fase de cuasifossilización.

Las posibles causas de la no suscripción de convenios interautonómicos por parte de la Generalidad de Cataluña son diversas. Algunas de ellas son causas generales que pueden aclarar por qué la totalidad de las comunidades autónomas —y no sólo la Generalidad de Cataluña— no tienden a suscribir entre sí estos convenios. Sin embargo, también pueden encontrarse algunas causas que concurren específicamente en Cataluña y que han determinado la nula actividad convencional desarrollada por la Generalidad con otras comunidades. Igualmente, cabe señalar que las posibles causas que se enumeran a continuación ni tienen carácter exhaustivo, ni todas ellas participan del mismo carácter, pues algunas tienen su origen en las propias peculiaridades de la puesta en marcha y desarrollo del Estado de las autonomías, otras son de cariz jurídico y, en ocasiones, también de cariz político, ya que no puede desconocerse que detrás de todas las relaciones cooperativas existe una determinada aptitud política entre las correspondientes instancias de gobierno.

a) La construcción del Estado de las autonomías a partir de la anterior estructura centralista ha determinado en la primera fase de desarrollo autonómico una preferencia de la Generalidad de Cataluña y de todas las comunidades autónomas por el trato bilateral con la Administración central.

El escasísimo desarrollo de la actividad convencional interautonómica es uno de los rasgos de nuestro sistema, donde las relaciones convencionales verticales se han desplegado sin un desarrollo previo de las relaciones cooperativas horizontales. Ello diferencia a nuestro sistema de lo que es habitual en los estados compuestos con una tradición cooperativa consolidada, como es el caso de la experiencia alemana, donde las relaciones entre la instancia central y las territoriales se han desplegado a partir de una amplia y previa red de relaciones entre éstas últimas. Posiblemente ello se deba a la propia idiosincrasia del sistema español, pues no debe olvidarse que la puesta en funcionamiento y construcción del Estado de las autonomías ha corrido paralela al progresivo desmantelamiento de un Estado caracterizado a lo largo de la mayor parte de su historia por un férreo centralismo. Ello aclara parcialmente la ausencia de una aptitud desde las propias comunidades autónomas a suscribir convenios entre sí y, por el contrario, permitiría explicar la profusa celebración de convenios entre las comunidades con el Estado desde los primeros momentos de la andadura constitucional y autonómica.<sup>38</sup> Además, seguramente, tales convenios verticales son los sucesores en la

---

38. Los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas no aparecen expresamente previstos en la Constitución, pero siempre se ha admitido la capacidad de ambas partes para poder suscribirlos y se ha interpretado que el silencio constitucional acerca de los mismos obedece a que el constituyente creyó que se trataba de una mención innecesaria que no era preciso llevar a la Constitución. Por lo que respecta a los estatutos de autonomía, sólo la Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del Fuero de Navarra (art. 65 LORAFNA) y el estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 42.1 EAC-Val) prevén expresamente la celebración de convenios entre el Estado y aquellas comunidades.

nueva organización territorial de los múltiples convenios que suscribían la Administración central y las diputaciones provinciales en épocas anteriores. No obstante, después de más de una década de autogobierno para las comunidades autónomas, concretamente quince en el caso de Cataluña, éstas siguen mostrando una preferencia por las técnicas de cooperación vertical y, por el contrario, no suscriben convenios entre ellas, lo que, a juicio de un sector doctrinal, respondería probablemente a que todavía nos encontramos en una primera fase del desarrollo autonómico.<sup>39</sup>

b) La acentuada proclividad de la Generalidad de Cataluña por mantener relaciones cooperativas bilaterales con la Administración central

Esa primacía de las relaciones convencionales verticales es especialmente acentuada en el caso de la Generalidad de Cataluña, que siempre ha mostrado una clara preferencia por entablar relaciones cooperativas bilaterales con el Estado.<sup>40</sup> Así lo verifica, por ejemplo, el hecho de que desde 1988 sea una de las comunidades que más convenios suscribe anualmente con la Administración central.<sup>41</sup> A pesar de ello, y a diferencia de lo que ha ocurrido en algunas comunidades, no se encuentra en el ordenamiento catalán ninguna disposición que intente disciplinar el régimen de estos convenios.<sup>42</sup>

En muchos casos los convenios que se suscriben con el Estado tienen por objeto la puesta en marcha de proyectos o la resolución de problemas que no precisarían en principio la intervención estatal y que podrían resolverse a través de convenios interautonómicos. Los ejemplos en ese sentido son múltiples; así, uno de los que resulta más ilustrativo es constatar cómo para la promoción y el desarrollo del Pirineo navarro, aragonés y catalán se han concluido los convenios bilaterales «Cultural Campo/Pirineos» entre cada una de las comunidades afectadas y el Estado, en lugar de celebrar un convenio horizontal entre las tres comunidades que sirviera a los mismos fines y obviara la presencia de la Administración estatal. Esa proclividad de la Generalidad de Cataluña por la cooperación bilateral no sólo se revela por la profusa utilización que se hace entre ambas partes de los convenios verticales sino que tiene otras manifestaciones; quizá una de las más emblemáticas sea la constitución de la Comisión Bilate-

39. E. Albertí i Rovira, E. Aja Fernández, T. Font i Llovet, X. Padrós i Castillón y J. Tornos i Mas, *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, pág. 502.

40. Un examen de las relaciones de colaboración entre la Generalitat y el Estado en E. Albertí y otros, *Manual de dret públic de Catalunya*, op. cit., pág. 498-502. Un estudio monográfico sobre estas relaciones en E. Albertí i Rovira, «La colaboración entre el Estado y la Generalidad de Cataluña», en *Autonomies*, núm. 12, 1990, pág. 51-63.

41. Vide *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas. 1989*, op. cit.; *Id. 1990*, op. cit.; *Id. 1991*, op. cit.; *Informe sobre comunidades autónomas. 1992*, op. cit.

42. En la actualidad, el régimen de los convenios entre Estado y comunidades autónomas es regulado con carácter básico por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 6 y 8). Sin embargo, con anterioridad a dicha Ley ya algunas comunidades habían regulado aspectos del régimen de los convenios verticales, especialmente el extremo relativo a la intervención de la respectiva cámara autonómica en el proceso de suscripción de los mismos. Tal es el caso del ordenamiento navarro (art. 26.b de la LORAFNA, art. 9.b de la Ley foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y art. 14.c, 21.e y f de la Ley del Gobierno valenciano y art. 163 del texto refundido del Reglamento de las Cortes Valencianas) y del ordenamiento de la Comunidad de Madrid (art. 81.2 de la Ley 9/1990, de Hacienda de la Comunidad de Madrid).

ral de Cooperación el 7 de mayo de 1987 y cuya composición es paritaria entre miembros de la Administración central y de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

c) La Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril

Además, entre las causas que probablemente han determinado la ausencia de convenios entre Cataluña y otras comunidades autónomas se encuentra la mencionada STC 44/1986, de 17 de abril, que declaró nulo el convenio suscrito entre la Generalidad y el Consejo Regional de Murcia. Es posible que este pronunciamiento adverso para las partes suscriptoras de aquel convenio refrenara la celebración de nuevos convenios horizontales. Quizá esa sentencia, muy criticada, como ya se ha puesto de manifiesto, desalentara a la Generalidad para suscribir nuevos convenios interautonómicos ante el temor de una eventual anulación de los mismos en sede constitucional. En tal caso, este pronunciamiento no sólo habría influido en la actual ausencia de convenios entre la Generalidad de Cataluña y otras comunidades, sino que también habría contribuido a reforzar la preferencia de la Generalidad por mantener relaciones cooperativas verticales.

d) El rígido procedimiento para la celebración de convenios horizontales previsto en la Constitución y en el Estatuto de autonomía de Cataluña

Junto a las razones anteriores, no debe olvidarse que otra de las causas de la escasa suscripción de estos convenios radica seguramente en el riguroso tratamiento parlamentario que impone la Constitución para la celebración de convenios horizontales y que también ha previsto el Estatuto de autonomía de Cataluña, así como la mayor parte de las demás normas estatutarias. En el ordenamiento catalán, la intervención de la Cámara autonómica es preceptiva para concluir convenios de mera gestión administrativa y ello contribuye a ralentizar la suscripción de una técnica cooperativa llamada a solucionar de forma eficaz problemas concretos. De ahí que en muchas ocasiones las comunidades autónomas concluyan pactos informales que no se plasman en la suscripción de un convenio precisamente para obviar la rigurosa intervención parlamentaria impuesta constitucional y estatutariamente.

4.4 *La existencia de relaciones de cooperación interautonómicas al margen de la técnica de los convenios horizontales*

A partir de lo que hasta ahora se ha dicho, se deduce que la actividad convencional interautonómica tiene una escasa y decreciente importancia en las relaciones de colaboración entre las diferentes instancias territoriales del Estado español. Ahora bien, de ahí no cabe inferir que las comunidades autónomas no hayan entablado relaciones de colaboración entre ellas a nivel bilateral o multilateral. Dichas relaciones existen, lo que ocurre es que no se han formalizado ni desarrollado a partir de convenios horizontales, posiblemente, tal y como se acaba de apuntar, para evitar el rígido régimen de celebración previsto por la Constitución y los estatutos de autonomía. Es el caso, por ejemplo, de la constitución de la Federación Organizativa de Radiotelevisiónes Autonómicas (FORTA), que agrupa a las radiotelevisiónes de todas las comuni-

dades y que ha adoptado la forma de asociación de derecho privado.<sup>43</sup> Al respecto, cabría señalar que la constitución de sociedades como ésta se ha convertido en una forma de canalizar las relaciones cooperativas interautonómicas a través de las cuales se consigue obviar los requisitos procedimentales que la Constitución y los estatutos disponen para la celebración de convenios horizontales, que son los cauces explícitamente previstos en el bloque de la constitucionalidad para articular las relaciones de colaboración entre las comunidades autónomas.

A modo de recapitulación, destaquemos que en 1978 los convenios interautonómicos inspiraban recelos y temores al constituyente como eventuales embriones de centros de poder político alternativos y amenazantes para el Estado. Ello determinó un procedimiento formal que preveía la comunicación de los convenios de colaboración a las Cortes Generales y la autorización de éstas para la celebración de los acuerdos de cooperación. También el Estatuto de Cataluña y la mayor parte de los estatutos previeron la celebración de convenios interautonómicos, posiblemente por inercia del texto constitucional, pero, además, exigieron nuevos trámites para la suscripción de los mismos. Concretamente, en el caso del Estatuto catalán se prescribió la aprobación del Parlamento autonómico para la celebración de convenios de mera gestión administrativa. El temor que inspiraban los convenios horizontales —y que motivó la actual regulación constitucional del art. 145.2 CE— carece hoy de sentido y los procedimientos articulados para la suscripción de convenios interautonómicos se han revelado excesivamente complejos y rígidos para poder celebrar uno de estos convenios. La consecuencia de ello es que probablemente esa regulación jurídica ha conducido a la no suscripción de convenios horizontales y, asimismo, ha propiciado que las relaciones interautonómicas —bilaterales y multilaterales— se entablen a través de pactos informales cuya formalización y más aún su constancia sean de difícil conocimiento. Ello implica la existencia de una importante zona de penumbra sobre las actuaciones autonómicas que son resultado de relaciones cooperativas con otras comunidades y, en muchos casos, tales actuaciones podrían suponer una huida de los procedimientos constitucionales y estatutarios para entablar esas relaciones.

---

43. Precisamente en Alemania un acuerdo interadministrativo entre *Länder* creó el llamado Grupo de Trabajo de las Instituciones de Radiotelevisión de Alemania (*Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten in Deutschland, ARD*), entre cuyas funciones figuraba articular las relaciones de cooperación entre las sociedades de radiotelevisión de los *Länder*. Una completa información sobre este órgano mixto puede véase en E. Albertí Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, op. cit., pág. 511-512.

