

# MARIA JESUS GARCIA MORALES

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad de Barcelona

## LA INTERVENCION DE LOS PARLAMENTOS EN LOS CONVENIOS SUSCRITOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

### SUMARIO

- I. EL CONVENIO COMO TÉCNICA DE COLABORACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y SU MARCO JURIDICO
  1. La admisibilidad constitucional de los convenios verticales
  2. Principales rasgos de la actividad convencional en el Estado español
  3. La normativa sobre los convenios verticales
    - 3.1 La normativa estatal
      - A) Las primeras disposiciones sobre los convenios de colaboración
      - B) La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
    - 3.2 La normativa autonómica
  - II. LA INTERVENCION DE LOS PARLAMENTOS PREVIA A LA FIRMA DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
    1. La autorización de los convenios verticales por el Parlamento Foral
      - 1.1 Origen de la autorización
        - A) El RD 121/79, de 26 de Enero, sobre normas de elecciones locales y ordenación de las instituciones forales
        - B) Las Bases sobre elección, composición y funciones de las instituciones forales, de 10 de Diciembre de 1980
      - 1.2 Ambito material de la autorización
      - 1.3 Función y naturaleza de la autorización
      - 1.4 Procedimiento previsto para la autorización
        - A) En las Normas Provisionales, en el Reglamento Interino y en el Reglamento Provisional
        - B) En el Reglamento de 12 de Junio de 1985
      - 1.5 Seguimiento de la actividad del Parlamento Foral en la autorización de convenios verticales

**2. La aprobación de los convenios verticales por las Cortes Valencianas****2.1 Origen de la aprobación****2.2 Ambito material de la aprobación****2.3 Función y naturaleza de la aprobación****2.4 Procedimiento previsto para la aprobación****2.5 Seguimiento de la actividad de las Cortes Valencianas en la aprobación de convenios verticales****III. LA INTERVENCION DE LOS PARLAMENTOS TRAS LA FIRMA DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS****1. La ratificación de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid****1.1 Origen de la ratificación****1.2 Ambito material de la ratificación****1.3 Función y naturaleza de la ratificación****1.4 Procedimiento previsto para la ratificación****1.5 Seguimiento de la actividad ratificatoria de convenios verticales por parte de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid****2. La remisión a los Parlamentos****2.1 La remisión a los Parlamentos autonómicos****A) La remisión a la Asamblea de Madrid****B) La remisión a la Diputación General de La Rioja****C) La remisión a las Cortes de Castilla y León****D) Algunos rasgos comunes****2.2 La remisión a las Cortes Generales****A) La comunicación prevista en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana****B) La comunicación al Senado prevista en la LRJAP y PAC****3. Los convenios verticales y los mecanismos parlamentarios tradicionales de información, impulso y control****IV. A MODO DE CONCLUSION****I. EL CONVENIO COMO TÉCNICA DE COLABORACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y SU MARCO JURIDICO**

En la actualidad la mayor parte de las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se articulan a través de convenios. Sin embargo, la profusa utilización que se hace de la técnica convencional contrasta con la casi total ausencia de previsiones jurídicas bajo la que empezaron a suscribirse los convenios verticales (entre el Estado y las Comunidades). Todavía hoy la normativa reguladora del régimen jurídico de este instrumento sigue siendo parca si bien, cada vez son más numerosas y más importantes las disposiciones -tanto estatales como autonómicas- que intentan regular algunos aspectos de aquella técnica de colaboración. En ese sentido, la reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Admi-

nistrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, contiene algunas previsiones sobre los convenios verticales y sus efectos.

Son muchos los extremos que presenta el régimen jurídico de estos convenios, basta pensar en temas tales como eficacia, nulidad, modificación, o extinción de los mismos, o bien, en las posibilidades de control en sede judicial de las actuaciones y compromisos asumidos a través de esta técnica de colaboración. Las páginas siguientes sólo pretenden estudiar un único aspecto del régimen de este instrumento que es el relativo a la implicación de los Parlamentos dentro de aquella actividad convencional. Para ello se examinará, en primer lugar, la normativa que tanto desde el Estado como desde las Comunidades Autónomas se ha adoptado para disciplinar este cauce de colaboración. A continuación, se analizarán los casos donde aquellas normaciones asignan un papel a las Asambleas Legislativas correspondientes, tanto en los supuestos donde esa participación parlamentaria se prevé durante el proceso que lleva a la suscripción de los convenios verticales, como en aquellos casos donde esa intervención de las Cámaras tiene lugar tras la celebración de los mismos.

## 1. La admisibilidad constitucional de los convenios verticales

Nuestra Constitución sólo prevé en el art. 145.2 la celebración de convenios horizontales. A pesar de ello, la totalidad de la doctrina considera que el silencio que guarda el texto constitucional sobre los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas no puede interpretarse como una interdicción de los mismos sino, todo lo contrario, como el reconocimiento de una evidencia que no era necesario llevar a la Constitución<sup>1</sup>. La mayor parte de los Estatutos tampoco se han referido a los convenios verticales, tan sólo lo han hecho la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (en adelante, LORAFNA) (art. 65) y el Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 42.1). No obstante, puede afirmarse que hay una previsión implícita de estos convenios en algunas leyes sectoriales (arts. 16 y 18 Ley 8/1980, de 22 de Diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, art. 16.1 Ley 30/1983, de 28 de Diciembre, de Cesión de Tributos del Estado, art. 9 Ley 29/1990, de 26 de Diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial), así como en multitud de Decretos de Traspasos<sup>2</sup>.

El Estado y las Comunidades pueden ser partes de un convenio vertical porque se reconoce de forma unánime que ambas instancias disponen de capacidad general para vincularse contractualmente<sup>3</sup>. No obstante, esa capacidad sólo es admisible si se ejerce respetando la estricta igualdad de las partes pues no puede hablarse de colaboración cuando el convenio se convierte en un mecanismo sutil de intervención del Estado en la esfera competencial de las Comunidades. En ese sentido, la doctrina y la jurisprudencia constitucional<sup>4</sup> han reiterado hasta la saciedad que un convenio no puede supo-

<sup>1</sup> Así lo ha entendido unánimemente la doctrina española, por todos, E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J.M. PERULLES Y E. ALBERRT, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid 1985, pág. 424.

<sup>2</sup> El número de Reales Decretos de Traspasos que prevén la celebración de convenios es elevadísimo. El estudio más completo sobre los mismos por lo que respecta a la Comunidad de Cataluña y hasta 1984 veáse en J. TORNOS MAS Y T. FONT LLOVET, *Las relaciones entre la Administración del Estado y la de la Generalidad de Cataluña en los Reales Decretos de Transferencias*, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Barcelona 1984, págs. 338 a 354.

<sup>3</sup> E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 424.

<sup>4</sup> Algunos de los pronunciamientos donde nuestro más Alto Tribunal ha declarado la indisponibilidad de las competencias a través de convenios de colaboración verticales son las SSTC 38/1982, de 22 de Junio, [FJ.3] (Normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalidad de Cataluña); 71/1983, de 29 de Julio, [FJ.1 a 5] (Catalogación de Montes); 11/1984, de 2 de Febrero [FJ.1 y 3] (Emisión de Deuda Pública en el País Vasco); 143/1985, de 24 de Octubre, [FJ.8 y 9] (Acta de inspección en concepto de cinematografía); 95/1986, de 10 de Julio, [FJ.5] (Ayudas a Jóvenes Agricultores); 96/1986, de 10 de Julio [FJ.3] (Auxi-

ner una renuncia de competencias porque el objeto del mismo no es nunca la titularidad de la competencia, que es indisponible, sino su ejercicio. De este modo, el orden de distribución competencial -que sólo la Constitución y los Estatutos pueden realizar- no se ve alterado.

Bajo ese principio de la indisponibilidad de las competencias los convenios verticales están llamados a desplegar su virtualidad, sobre todo, en el ámbito del ejercicio de las competencias concurrentes y compartidas<sup>5</sup>. Pero estos convenios también pueden tener por objeto actuaciones que incidan en materias de competencia exclusiva tanto de las Comunidades Autónomas como del Estado. En relación a las primeras basta pensar, a título de ejemplo, en los innumerables convenios que versan sobre asistencia y servicios sociales o sobre vivienda<sup>6</sup>. Por lo que respecta a los convenios que de alguna forma pueden incidir en el ejercicio de competencias exclusivas del Estado, puede pensarse en los suscritos durante 1991 entre la Administración estatal y algunas Comunidades Autónomas sobre Cooperación con Iberoamérica<sup>7</sup>. Sin perjuicio de reconocer que las Comunidades pueden desarrollar actuaciones de relieve internacional, lo cierto es que esos convenios intentan canalizar esa actividad y coordinar las actuaciones que se desarrollen en un ámbito tan importante como es la política exterior del Estado.

## 2 Principales rasgos de la actividad convencional en el Estado español

Algunos de los rasgos que pueden inferirse de la práctica convencional seguida hasta nuestros días son los siguientes:

a) Los convenios verticales han sido el principal cauce de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde los primeros momentos y una buena muestra de ello es la progresión creciente con la que se han celebrado. No obstante, a partir de 1990 parece haberse iniciado una cierta estabilización en torno al número de convenios suscritos que ronda un volumen superior a los doscientos<sup>8</sup>.

b) Por lo que respecta a las partes suscriptoras, debe advertirse que en relación a la Administración el Estado los convenios suscritos durante los tres últimos años por los Ministerios de Asuntos Sociales, de Educación y Ciencia, y el de Obras Públicas suman entre todos ellos la mitad de los convenios que se celebran anualmente. Pero junto al protagonismo de aquellos Ministerios, debe ponerse de manifiesto la gran cantidad de organismos autónomos del Estado que son parte en convenios verticales ya que en muchos casos éstos versan sobre materias cuya competencia corresponde a tales organismos<sup>9</sup>. En lo que concierne a las Comunidades Autónomas, la actividad que se

lios a Jóvenes Agricultores); 104/1989, de 8 de Junio, [FJ.4] (Medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos).

5 E.AJA y M.CARRILLO, «Los procedimientos de relación entre los Parlamentos Territoriales y los órganos del Estado», en A.FIGUEROA LARAUDOGOTIA y J.C.da SILVA OCHOA (Coord.), *Parlamento y Derecho* (Seminario de Derecho parlamentario celebrado los días 1 a 3 de Marzo de 1990), Parlamento Vasco, Vitoria 1991, pág.450.

6 Algunos de los convenios que se suscriben anualmente y que se encuentran más extendidos son el convenio-programa para el desarrollo de servicios sociales de las Corporaciones Locales, el convenio en desarrollo de programas de situaciones de necesidad o los convenios sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

7 Convenio entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Gobierno del Principado de Asturias (BOE de 3 de Julio de 1991). los convenios entre la AECI con la Junta de Andalucía, con la Generalidad Valenciana, con la Comunidad de Madrid, y con «Iniciativas Regionales madrileñas S.A» (todos ellos en el BOE de 17 de Octubre de 1991).

8 Vid. *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas`1990*, Civitas, Barcelona 1991, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas`1991*, Fundació Carles Pi i Sunyer D`Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona 1992.

9 J.TORNOS MAS y T.FONT LLOVET advirtieron tempranamente ese dato y en ese sentido hablaron del

desarrolla por vía de convenio es desigual entre ellas. De esta manera hay Comunidades como Cataluña, la Comunidad Valenciana, Madrid y Castilla-La Mancha que anualmente se hallan a la cabeza de las que más convenios suscriben y por el contrario, hay otras Comunidades como el País Vasco, Aragón o Islas Baleares donde los convenios que celebran cada año con el Estado, a veces, no superan la decena.

c) Las relaciones cooperativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas siguen caracterizándose por una acusada bilateralidad. Es de esperar que la colaboración multilateral se impulse a través de la potenciación que se pretende dar a las Conferencias Sectoriales desde los Pactos Autonómicos, firmados el 28 de Febrero de 1992, si bien en éstos también se ha optado por seguir manteniendo a las Comisiones Bilaterales de Cooperación de modo que permanecerá la colaboración bilateral.

d) Un dato que caracteriza las relaciones de colaboración en el Estado español es la extraordinaria profusión de la cooperación vertical frente a la escasa relevancia que tiene la horizontal. De esta manera, puede afirmarse que entre nosotros las relaciones de colaboración verticales se han desplegado sin un desarrollo previo de las horizontales -a diferencia de lo que es habitual en otras experiencias de Derecho Comparado (es el caso de Alemania o Austria)- porque nuestros convenios verticales son herederos de los múltiples convenios que suscribían la Administración central y las Diputaciones Provinciales en épocas anteriores. Por el contrario, no se han celebrado ni una docena de convenios intercomunitarios en toda nuestra andadura constitucional, en los dos últimos años no se ha suscrito ninguno y actualmente, existe un proyecto de convenio entre Navarra, Aragón y La Rioja sobre el Canal del Ebro. En cualquier caso la celebración de convenios horizontales no es habitual e incluso, podría llegar a pensarse si acaso este instrumento de colaboración no ha entrado en una fase de cuasi-fosilización. Como se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, sería bueno que las Comunidades decidieran no ignorar este importante mecanismo que tienen en sus manos para resolver problemas comunes sin la intervención del Estado.

e) Otro rasgo a destacar es la enorme variedad de contenidos que tienen los convenios verticales. Hasta el momento el intento más completo por sistematizar esa enorme heterogeneidad de convenios en razón de su contenido ha sido realizado por ALBERTI quien ha propuesto la siguiente tipología: convenios con un alto componente de auxilio, convenios para la coordinación, convenios sobre funciones o competencias y finalmente, convenios para la consecución de una finalidad común para ambas partes, dentro de los cuales se englobarían los convenios para ejecución de una obra y aquellos que se suscriben para la elaboración de planes conjuntos<sup>10</sup>. Esta sistemática tiene la virtualidad de poner de manifiesto la gran variedad de figuras que coexisten bajo la denominación de convenio y por esa razón, no es posible predicar un régimen jurídico uniforme para las diferentes clases de convenios.

f) Desde un punto de vista funcional los convenios han desempeñado papeles muy variados. Así, durante el proceso de traspasos de servicios, los Reales Decretos de transferencias previeron un gran número de convenios a través de los cuales se perseguía la retención en manos de la Administración central de competencias que en el proceso de actualización de los traspasos debían pasar a las Comunidades<sup>11</sup>. Incluso en estos últimos años se ha intentado por vía de convenios mantener la presencia del

---

efecto «sectorializador» de la técnica convencional (*vid. J.TORNOS MAS y T. FONT LLORET, Las relaciones entre la Administración del Estado y la de la Generalidad de Cataluña en los Reales Decretos de Transferencias, op. cit.,* pág. 352-353).

<sup>10</sup> E.ALBERTI ROVIRA, «Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea de Murcia-Universidad de Murcia, núm.2, 1990, págs. 78 a 85.

<sup>11</sup> S.MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol.I, Civitas, Madrid 1982, pág.232.

Estado en sectores de competencia autonómica<sup>12</sup>. En ese sentido, de forma creciente, los convenios han venido encubriendo subvenciones estatales sobre ámbitos donde la competencia es de las Comunidades Autónomas y cuyo otorgamiento aparece condicionado a la celebración de un convenio previo. En tales casos, las necesidades de financiación exógena que padecen de forma permanente las Comunidades obligaban a éstas a suscribir el convenio de forma que el Estado mantenía su presencia en aquel sector a cambio de dinero. Esa situación ha sido analizada por el Tribunal Constitucional después de que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña interpusiera sendos recursos de inconstitucionalidad contra determinadas partidas de las Leyes de Presupuestos del Estado para 1988 y 1989. En unos casos, a través de las partidas impugnadas se asignaban a órganos estatales consignaciones que servían para financiar actividades donde la competencia -al menos, de ejecución- era de la Comunidad. En otras ocasiones, las partidas que se impugnaban eran aquellas cuya transferencia se supeditaba a la previa celebración de un convenio vertical, aun cuando las cuantías previstas se imputaban a sectores donde la competencia de la Comunidad recurrente era exclusiva. Al respecto, nuestro más Alto Tribunal ha declarado por primera vez la inconstitucionalidad de aquellas partidas presupuestarias que asignaban a órganos de la Administración central subvenciones que recaían sobre ámbitos donde la competencia era de las Comunidades ya que, según ha declarado, aquellas consignaciones no respetaban ni el orden competencial ni la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Por lo que respecta a los convenios que canalizan transferencias estatales, el Tribunal Constitucional se ha limitado a declarar que son admisibles siempre que se entiendan como técnica que facilite la asignación de esos recursos a las Comunidades incluso, aunque aquellos versen sobre sectores donde éstas ostentan competencias exclusivas. De esta forma, la sentencia 13/1992, de 6 de Febrero, rechaza la utilización que ha hecho el Estado de los convenios como medio para perpetuar su presencia en ámbitos donde las competencias corresponden hoy a las Comunidades Autónomas «pues en todo caso, el Estado tiene la obligación de distribuir las subvenciones entre las Comunidades Autónomas durante el ejercicio presupuestario, con la mayor antelación posible»[FJ.10].

g) Junto a las funciones anteriores los convenios también están desarrollando una función «reparadora», en terminología de ALBERTI, pues a través de muchos de ellos se evita un recurso de inconstitucionalidad o un conflicto de competencias, o bien se produce el allanamiento a un recurso o a un conflicto previamente interpuestos<sup>13</sup>. En otras ocasiones, los convenios se están suscribiendo para aplicar disposiciones legales de tal forma que aquellos pueden acabar desempeñando *de facto* el papel de un reglamento<sup>14</sup>. En tales casos, la cuestión radica no tanto en la ilegitimidad de esa actuación como en los efectos de un convenio de esas características pues debe entenderse que la aplicación o desarrollo que el convenio haga de la ley no obliga a terceros y, ni siquiera, obliga a las partes que en otro momento pueden decidir mantener una posición diferente de la inicialmente acordada<sup>15</sup>.

h) Por último, debe señalarse que en nuestro Estado las relaciones de colaboración -y específicamente los convenios verticales- empezaron desarrollándose sin previ-

12 Gráficamente E. ALBERTI ROVIRA habla en esos casos de «previsión preventiva» de colaboración o de «previsiones ad cautelam» (E. ALBERTI ROVIRA, «La col.laboració entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya», *Autonomies*, núm. 12, 1990 pág. 54).

13 *Id., op. cit.*, pág. 56.

14 Un ejemplo es el Acuerdo el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Foral de Navarra para la aplicación de la Ley Foral del Vascuence en los centros docentes públicos, (BOE de 21 de Septiembre de 1988) donde se detallan extremos tales como la adscripción del profesorado a los centros bilingües, la forma en la que constituirán los grupos de alumnos de enseñanza bilingüe, o cómo se programará anualmente la distribución de puestos escolares.

15 E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1986, pág. 492-493.

siones jurídicas, o incluso al margen de las mismas. Sin embargo, de forma progresiva la inercia de lo fáctico ha desencadenado un proceso de institucionalización que halla su mejor reflejo en el número cada vez mayor de disposiciones jurídicas que intentan disciplinar las complejas redes cooperativas que se han ido tejiendo.

### **3. La normativa sobre los convenios verticales**

#### **3.1 La normativa estatal**

Recientemente, las Cortes Generales han aprobado la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>16</sup> (en adelante, LRJAP y PAC) que es el primer cuerpo normativo del ordenamiento estatal que pretende disciplinar de forma completa las relaciones entre todas las Administraciones Públicas del Estado español y en especial, las relaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Tradicionalmente, las relaciones interadministrativas se han desarrollado en el ámbito local y, a pesar de ello, la parquedad de la legislación local anterior a la Constitución ha sido notable<sup>17</sup>. En ese sentido, se ha llegado a afirmar en relación al régimen jurídico de los convenios interadministrativos que ha sido una auténtica *terra incognita* en nuestro Derecho<sup>18</sup> pues, como ha señalado MENÉNDEZ REXACH, estos convenios sólo adquirieron carta de naturaleza a partir de la reforma en 1973 de la Ley de Contratos del Estado, aunque fuera para ser excluidos del ámbito de aplicación de aquel cuerpo legal<sup>19</sup>. Tras la Constitución se ha dictado una normativa que disciplina someramente las relaciones interadministrativas en el ámbito local<sup>20</sup> pero hasta la aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común seguimos sin un texto que regulase de forma global las relaciones entre las diferentes Administraciones territoriales y, en especial, el régimen de los convenios verticales en cuanto técnica a través de la que se instrumentan tales relaciones. Justamente, ha sido a partir de la ingente cantidad de convenios que se estaban suscribiendo, cuando se han empezado a adoptar algunas normas para regular aspectos puntuales de la actividad convencional. No obstante, el carácter fragmentario de estas disposiciones pronto ha desvelado la insuficiencia de las mismas y ha determinado que el legislador estatal haya aprobado la ya mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### **A) Las primeras disposiciones sobre los convenios de colaboración**

Las primeras iniciativas que se tomaron desde la Administración central en torno

16 BOE de 27 de Noviembre de 1992.

17 Así lo demuestra A.MENÉNDEZ REXACH que hace un seguimiento desde el Estatuto municipal de 1924 hasta la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de Noviembre de 1975 y el Texto articulado parcial de las mismas aprobado por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de Octubre, y observa como las referencias a las relaciones interadministrativas por vía de convenio no pasan de meras menciones (A.MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1982, págs. 64 a 68).

18 Así se expresó en el Dictamen de los Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el convenio de cooperación cultural entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid que fue publicado como «Nota sobre el convenio de cooperación cultural entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid» en *Revista de las Cortes Generales* núm.5, 1985, pág.225.

19 A.MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 63.

20 Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (arts. 55 a 62) y Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril que aprueba el Texto Refundido de disposiciones en materia de régimen local (arts. 61 a 71). Además son múltiples las disposiciones autonómicas relativas a la cuestión en las que debe destacarse la importancia que se otorga al convenio. (Así lo destaca T.FONT LLOVET en relación a la legislación autonómica sobre régimen local, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas* 1990, op. cit., pág. 235).

a los convenios entre las Comunidades Autónomas y el Estado fueron dos Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica. A través de estas disposiciones se perseguía establecer unas reglas de coordinación entre los diferentes Ministerios a la hora de suscribir convenios con las Comunidades que según PÉREZ CALVO –entonces Director General de Régimen Jurídico del Ministerio para las Administraciones Públicas– pretendían poner fin «a una situación en la que los diferentes Ministerios venían suscribiendo convenios con las Comunidades Autónomas sin que existieran los instrumentos necesarios para la coordinación de esas actuaciones y de su análisis desde una perspectiva política y económica global»<sup>21</sup>.

El primero de estos Acuerdos es el de 13 de Septiembre de 1984. Allí se indicaba que el órgano competente para suscribir estos convenios era el Ministro en nombre del Gobierno, y en el caso de los organismos autónomos lo sería su Presidente, se disponía que en el convenio se especificaría el título competencial que amparaba las actuaciones objeto del mismo y se ordenaba la publicación en el Boletín Oficial del Estado. No había transcurrido un año cuando la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica adoptó un nuevo Acuerdo de 18 de Junio de 1985 que sustituyó al anterior con la pretensión de completarlo. El nuevo Acuerdo recogía los mismos extremos que el de 13 de Septiembre de 1984, pero a diferencia de aquel, se extendía algo más a la hora de regular el procedimiento de formación de la voluntad negocial. Así, se imponía una autorización para cualquier proyecto de convenio que sería otorgada por la propia Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica. Y además, atendiendo a las enormes cantidades de dinero que se vehiculaban a través de los convenios verticales, se disponía que los Departamentos Ministeriales debían elaborar un programa especificando los créditos presupuestarios comprometidos por el convenio tanto en el ejercicio vigente como en los sucesivos.

A pesar del encomiable intento que suponían sendos Acuerdos sus prescripciones no lograron disciplinar de una forma completa ni tampoco satisfactoria la realidad convencional. Tales circunstancias han determinado la adopción del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de Marzo de 1990 sobre reglas para la suscripción de convenios de colaboración con el Estado<sup>22</sup>. Dicha disposición al igual que el Acuerdo de 18 de Junio de 1985 mantiene el régimen de autorización previa a cargo de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, reitera la necesidad de publicación de los convenios en el Boletín Oficial del Estado y regula de forma bastante completa el régimen interno de los convenios verticales. Al igual que sus antecedentes inmediatos, el Acuerdo del 90 sólo vincula a la Administración del Estado pero, a diferencia de aquellos, supone el primer intento por *standarizar* el texto de los convenios pues ordena que se contemplen los siguientes extremos: título competencial que ampara las actuaciones objeto del convenio, órganos firmantes, régimen de financiación, órgano para su seguimiento, vigencia y en su caso, posibilidad de prórroga, causas de denuncia, así como mecanismos para la resolución de las controversias que puedan plantearse a lo largo de la ejecución del convenio. Sin embargo, la importancia del Acuerdo del 90 radica en la flexibilidad que prevé para suscribir los convenios-modelo pues permite que el proyecto de aquellos convenios se entienda autorizado automáticamente cada vez que vaya a suscribirse si resulta informado favorablemente por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica. Esta iniciativa supone un giro en el tratamiento de los convenios verticales que únicamente facilita el trabajo interno de esta

21 A.PÉREZ CALVO, «Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 235-236, 1987, pág. 483.

22 A diferencia de los dos Acuerdos anteriores de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica que no fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado, el nuevo Acuerdo del 90 se ha adoptado como Acuerdo del Consejo de Ministros que ha recibido publicidad (BOE de 16 de Marzo de 1990).

Comisión pero a través de ese régimen de autorización automática de los convenios-programa no se potencia la colaboración multilateral ya que estos convenios siguen suscribiéndose bilateralmente entre el Estado y cada Comunidad Autónoma.

No debe olvidarse que junto al Acuerdo de 2 de Marzo de 1990 existe un Acuerdo anterior del Consejo de Ministros, de 13 de Mayo de 1988<sup>23</sup>, por el que se dispone la aplicación del sistema de fiscalización previsto en el art. 95.3 Ley General Presupuestaria a todos los convenios de cooperación entre la Administración central y las Comunidades Autónomas (Punto Séptimo, 1. del Acuerdo de 13 de Mayo de 1988), con la única excepción de los convenios que concluyan el Ministerio de Defensa y los organismos dependientes del mismo ya que el propio Acuerdo excluye de su ámbito de aplicación a aquel Departamento Ministerial y a los órganos que de él dependen (Punto Noveno del Acuerdo de 13 de Mayo de 1988). La extensión de esa iniciativa -también adoptada en otros sectores- a los convenios verticales supone introducir un control a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado de los fondos públicos que se comprometen a través de los convenios. Por tanto, se trata de una iniciativa positiva en cuanto pretende fiscalizar la asignación y ejecución de recursos públicos, sobre todo, teniendo en cuenta la importancia que tiene el trasfondo económico en la casi totalidad de los convenios que se suscriben. No obstante, puede cuestionarse la vigencia de ese Acuerdo pues el sistema de fiscalización contemplado es el previsto en el art. 95.3 Ley General Presupuestaria según la redacción que le dio al mismo la Ley 33/1987, de 23 de Diciembre, de Presupuestos Generales para 1988 y por tanto, el Acuerdo remite a un precepto cuya vigencia se consumió con el ejercicio presupuestario para el que se previó. Sin embargo, también podría interpretarse que el sistema de fiscalización dispuesto por el Acuerdo del 88 puede seguir aplicándose pero remitiéndose al precepto de la legalidad hoy vigente (art. 95.3 Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de Septiembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria). A mi juicio, esta última interpretación es posible si además se piensa que poco después de aprobarse el actual texto de la Ley General Presupuestaria, el Consejo de Ministros aprobó un nuevo Acuerdo, de 4 de Noviembre de 1988, por el que extendía el sistema de fiscalización previa previsto en el art. 95.3 del nuevo texto a los convenios que el Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos pudieran formalizar<sup>24</sup> pues –como se ha acabado de señalar– este Departamento Ministerial y los órganos de él dependientes habían quedado excepcionados de la aplicación del Acuerdo de 13 de Mayo de 1988. A partir de ahí, se deduce que la finalidad del Acuerdo de 4 de Noviembre de 1988 era cubrir la exclusión del Acuerdo inmediatamente anterior de forma que el sistema de fiscalización se extendiera a los expedientes de los convenios que fueran a suscribir todos los Departamentos Ministeriales con las Comunidades Autónomas. Por ello, entiendo que la fiscalización previa de la Intervención General de la Administración del Estado debe aplicarse a la totalidad de los convenios verticales según el procedimiento dispuesto por el art. 95.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria que además, es idéntico al precepto correspondiente del texto derogado.

## B) La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

La reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Pro-

23 Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establece el sistema de fiscalización limitada previa que regula el art. 95 de la Ley General Presupuestaria en materia de retribuciones, subvenciones, indemnizaciones, contratos patrimoniales y convenios (BOE de 4 de Junio de 1988).

24 Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establece en el Ministerio de Defensa y organismos de él dependientes, el sistema de fiscalización previa limitada que regula el art. 95 de la Ley General Presupuestaria, en materia de obras, suministros, de asistencia con Empresas consultoras o de servicios y de trabajos específicos y concretos, no habituales, de retribuciones, subvenciones, indemnizaciones, contratos patrimoniales y convenios (BOE de 30 de Diciembre de 1988).

cedimiento Administrativo Común reserva su Título Primero a las relaciones interadministrativas (arts. 4 a 10) y dentro del mismo se dedican tres preceptos a los convenios entre Estado y Comunidades Autónomas (arts. 5.3, 6 y 8).

La necesidad de que existiera un texto legal que disciplinara globalmente las relaciones entre todas las Administraciones del Estado español tras la aprobación de la Constitución había sido apuntada tempranamente por PÉREZ MORENO<sup>25</sup>. Sin embargo, como se ha advertido antes, hasta el momento las únicas prescripciones legales en torno al tema eran las previstas en la normativa local. En ese contexto, la actual Ley es el primer texto que se presenta con la intención de regular las relaciones que puedan entablar la totalidad de las Administraciones territoriales del Estado español y, por ende, las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado que hasta el momento han venido desarrollándose sin un basamento legal.

En este sentido, el art. 4.1 LRJAPyPAC consigna los principios que deben presidir la globalidad de las relaciones interadministrativas. Tales principios son los mismos que enumera el art. 55 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local para las relaciones en las que sean parte los entes locales, de forma que Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha extendido a las relaciones entre todas las Administraciones territoriales del Estado español los principios ya enumerados en la legislación local para las relaciones interadministrativas que se desarrollaran en ese ámbito.

El art. 4.1 c) y d) LRJAPyPAC también prevé un deber de información recíproco que ya se contempla en el art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico. La novedad fundamental que introduce en este punto la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es que se consigna al requerimiento de información por parte de la Administración solicitante como el instrumento que hará efectivo el deber recíproco de auxilio ínsito en el principio de colaboración (arts. 4.2 y 3 LRJAPyPAC).

Además, el art. 4.1 a) y b) LRJAPyPAC dispone que las partes deberán respetar el ejercicio de las competencias de cada una. De esta forma, el mencionado precepto enuncia como deber legal un deber constitucional de colaboración en su dimensión negativa que proscribe que una instancia realice actuaciones que no tengan en cuenta los intereses del conjunto o de las demás instancias, dimensión del deber de colaboración que nuestro más Alto Tribunal ha expresado en términos de lealtad institucional<sup>26</sup>.

A partir de ahí, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha pretendido reordenar los mecanismos de colaboración a través de los cuales puede canalizarse la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En ese sentido, la Ley regula las Conferencias Sectoriales, los Consorcios y los Convenios de colaboración verticales. El art. 5 LRJAPyPAC se destina a las Conferencias Sectoriales reproduciendo en sus dos primeros párrafos, de forma casi literal, la regulación que en torno a las mismas contiene el art. 4 de la Ley del Proceso Autonómico. Por su parte el art. 7 LRJAPyPAC se reserva a los Consorcios u órganos dotados de personalidad jurídica cuya creación era habitual en las prácticas cooperativas entre los diferentes entes. Finalmente, los arts. 5.3, 6 y 8 LRJAPyPAC se destinan a disciplinar algunos aspectos del régimen jurídico de los Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el primero de los preceptos

25 El autor planteaba al poco tiempo de aprobarse la Constitución la conveniencia de una ley de bases sobre contratos que regulara los convenios interadministrativos (A. PÉREZ MORENO y otros, *Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización. Convenios*, op. cit., pág. 77).

26 Así se observa claramente en la STC 46/1990, de 15 de Marzo, [FJ.4] (Leyes canarias que aplazaban la entrada en vigor de la Ley de Aguas) donde se ha configurado al principio de colaboración como «deber de lealtad», expresión con claras resonancias a la *Bundestreuue* alemana, término que ya había utilizado el Tribunal Constitucional en la sentencia 96/1986, de 10 de Julio. [FJ.3] (Auxilios a Agricultores Jóvenes) donde habló de «recíproco apoyo y mutua lealtad».

que se acaban de citar se prevén los llamados Convenios de Conferencia Sectorial que no deben entenderse como un tipo de convenios con un régimen jurídico diferenciado del resto de convenios verticales pues bajo aquella denominación únicamente se esconde un convenio que se diferencia del resto por el lugar donde se ha formalizado el mismo: una Conferencia Sectorial. Por lo demás, en líneas generales los arts. 6 y 8 LRJAPyPAC consignan:

- los órganos competentes para la celebración del convenio (el Gobierno de la Nación y los autonómicos), un esquema formal al que deberán ajustarse los convenios que se celebren, que además, no aporta ninguna originalidad pues prácticamente, reproduce cada uno de los extremos que se consignan en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de Marzo de 1990

- el momento de la perfección del convenio, que tendrá lugar con la firma del mismo

- la publicación de los convenios tanto en el Boletín Oficial del Estado como en los Diarios Oficiales

- la comunicación de los convenios al Senado y

- una cláusula de competencia en favor de la jurisdicción contencioso-administrativa para dirimir las controversias que surgen durante la ejecución de un convenio, sin perjuicio, de la que pueda tener la jurisdicción constitucional.

A la vista de lo expuesto, puede advertirse que en relación a los Convenios verticales la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común intenta disciplinar el régimen de esta técnica de colaboración sin tener en cuenta que bajo ese rótulo de «Convenio de colaboración» se encubre una amplia panoplia de prácticas convencionales para las que no se debiera preverse un régimen jurídico uniforme.

Por lo demás, el hecho de que esta disposición legal tenga el carácter de básica la ha convertido en la primera norma que regula los convenios verticales en aquellas Comunidades donde no existe ninguna disposición relativa a este instrumento. Igualmente, cabe advertir que los Acuerdos del Consejo de Ministros mantendrán su vigencia por lo que respecta la Administración Central pues sus reglas no contravienen las disposiciones de la LRJAPyPAC. Sólo en ese mismo supuesto, también seguirán vigentes las normas que en cada Comunidad se hayan adoptado para disciplinar la actividad convencional.

### 3.2 La normativa autonómica

Las primeras disposiciones autonómicas que versan sobre los convenios verticales se contienen en las Leyes de Gobierno y Administración de algunas Comunidades Autónomas. Así se especifican los órganos suscriptores de tales convenios en las Leyes de Gobierno de Navarra<sup>27</sup>, Extremadura<sup>28</sup>, La Rioja<sup>29</sup>, Castilla-La Mancha<sup>30</sup> y la Comunidad Valenciana<sup>31</sup> que prevén bajo diferentes formulaciones que sus respectivos Ejecutivos suscribirán los convenios verticales. Unicamente, en la Comunidad Valenciana se establece de forma expresa que el Presidente del Consejo es quien está facultado para la firma de los convenios verticales<sup>32</sup>.

27 Art. 9.b) Ley 23/1983, de 11 de Abril.

28 Art. 25.9 Ley 2/1984, de 7 de Junio.

29 Art. 22 f) Ley 4/1983, de 29 de Diciembre.

30 Art. 12.8 Ley 3/1984, de 25 de Abril.

31 Art. 21 f) Ley 5/1983, de 30 de Diciembre.

32 Art. 14 c) Ley 5/1983, de 30 de Diciembre.

En otras ocasiones, aquellas leyes detallan algunos extremos del procedimiento a seguir para la celebración del convenio. Tal es el caso de la Comunidad Valenciana o de la Comunidad Foral de Navarra, cuyas Leyes de Gobierno -en desarrollo de las prescripciones estatutarias- aluden a la necesidad de una intervención de sus Parlamentos autonómicos respectivos que tiene carácter previo a la suscripción del convenio por los respectivos Ejecutivos<sup>33</sup>. En otros supuestos, como en La Rioja o en Extremadura las menciones se circunscriben a la necesidad de un acuerdo del Gobierno autonómico que apruebe y autorice la suscripción del convenio<sup>34</sup>, mientras que en otras ocasiones, como sucede en Asturias y Murcia se entiende que ese acuerdo es preciso sólo en aquellos convenios cuya cuantía sea indeterminada, que superen la cuantía que legalmente puede comprometer un Consejero, o que comprometan ejercicios presupuestarios futuros<sup>35</sup>.

Tras la aprobación de las diferentes Leyes de Gobierno y Administración de cada Comunidad la actividad normativa desplegada por las Comunidades Autónomas para regular las relaciones convencionales que se mantienen con el Estado ha tenido un desarrollo dispar en cada una de ellas. En la actualidad, se han adoptado diferentes iniciativas en Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, La Rioja, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia, mientras que en las nueve Comunidades restantes no existe ninguna previsión jurídica sobre los convenios verticales.

Del examen de la actividad normativa que han adoptado estas Comunidades Autónomas se infiere que, sin lugar a dudas, las dos Comunidades que actualmente disponen de una normativa más amplia son las de Madrid y Castilla-La Mancha. Desde los primeros momentos la Comunidad madrileña ha suscrito un importante número de convenios y buena parte de ellos lo han sido con el Estado. Esa ingente actividad convencional alertó sobre la importancia de empezar a adoptar alguna medida que ordenara aquella actividad. Así se llegó a la aprobación del Decreto 36/1986, de 10 de Abril<sup>36</sup>, que disponía la creación de la Dirección de Servicios de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos como órgano para potenciar las técnicas de colaboración vertical y además, encomendaba a la Secretaría General Técnica la llevanza de un registro de convenios cuyo funcionamiento se describía sucintamente. Esa primera iniciativa ha tenido continuidad en la Resolución de 8 de Julio de 1986<sup>37</sup> sobre criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad donde se han regulado extremos relativos a la nomenclatura de los convenios, los actos preparatorios para su suscrip-

33 Arts. 11.i) y 42.1 del EAC-Val y correlativamente arts.21 e) y f) de la Ley 5/1983, de 30 de Diciembre, del Gobierno Valenciano ; art.26.b) de la LORAFNA y correlativamente art. 9.b) de la Ley 23/1983, de 11 de Abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Navarra.

34 Art. 22.f) de la Ley 4/1983, de 29 de Diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja; art. 25.9 de la Ley 2/1984, de 7 de Junio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Extremadura. En ambas Comunidades la intervención del Ejecutivo es idéntica pero en la Ley riojana se habla de «autorizar y aprobar *los convenios con la Administración Central...*» mientras que en la Ley extremeña esa misma autorización y aprobación se exige respecto a «*los convenios con otras Comunidades Autónomas y demás Administraciones Públicas...*»(la cursiva es mía).

35 Art. 25.o) Ley 6/1984, de 5 de Julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; art.21.10 de la Ley 1/ 1988, de 7 de Enero, del Presidente del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de la Región de Murcia.

No obstante, debe advertirse que en el caso de Asturias y de Murcia los preceptos de sus respectivas Leyes de Gobierno hablan de *contrato* no de *convenio*, pero se viene entendiendo que lo dispuesto en sendos preceptos es de aplicación a los convenios de colaboración con el Estado donde la cuantía que se compromete es indeterminada, en aquellos que superan la cuantía que puede autorizar legalmente un Consejero, o en los convenios de ejecución plurianual. Nótese igualmente que esas dos disposiciones son idénticas al art. 21. q) de la Ley 1/1983, de 23 de Diciembre, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid que su vez reproduce para los convenios de colaboración el art. 5 de la Resolución de 8 de Julio de 1986.

36 Decreto 36/1986, de 10 Abril sobre la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia (BOM núm.88, de 15 de Abril de 1986)

37 BOM núm.163, de 11 de Julio de 1986.

ción, los requisitos para su firma, y asimismo, se han prescrito reglas sobre el funcionamiento del registro que completan las que ya contiene el Decreto 36/1986, de 10 de Abril. Tras esas dos disposiciones, el paso más importante lo dio la Ley 4/1988, de 22 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1989, donde se disponía la remisión a la Asamblea autonómica de todos los convenios que se celebraran así como la necesidad de ratificación por aquel Parlamento de los que superaran los doscientos millones<sup>38</sup>. Esa disposición volvió a reproducirse en la Ley 4/1990, de 4 de Abril, de Presupuestos para 1990<sup>39</sup> y de ahí, ha pasado a la Ley 9/1990, de 8 de Noviembre, de Hacienda de la Comunidad<sup>40</sup> que será estudiada con detenimiento en un momento ulterior. Recientemente, la última Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 1992, Ley 2/1992, de 8 de Mayo, ha prescrito la necesidad de que los convenios que impliquen compromisos financieros deban ser informados por la Consejería de Hacienda de la Comunidad. La andadura iniciada por la Comunidad madrileña resulta sumamente ilustrativa de la importancia que progresivamente han adquirido los convenios pues al principio -como ocurre con todas las técnicas de colaboración- se desarrollan sin previsiones jurídicas y paulatinamente, van siendo asumidos por el ordenamiento a través de disposiciones cada vez más numerosas e importantes como lo denota el rango legal que tienen las últimas previsiones de esta Comunidad<sup>41</sup>.

Tras Madrid, la Comunidad que ha adoptado más iniciativas para disciplinar el régimen jurídico de los convenios ha sido Castilla-La Mancha. En esta Comunidad se dictó en primer lugar una Circular del Consejero de la Presidencia, de 9 de Enero de 1990, y poco después otra del Consejero de Administraciones Territoriales, de 26 de Julio de 1991, que ha sustituido a la anterior, y a través de la cual se regulan algunos extremos del proceso de celebración de los convenios (actos preparatorios y órgano competente para la firma) así como el registro de los mismos. Precisamente, sendas Circulares han sido adoptadas como consecuencia de la puesta en funcionamiento del registro de convenios pues se consideró que para el correcto funcionamiento del mismo era necesario dar unos criterios sobre los extremos anteriores. Ese registro dependió en un primer momento de la Secretaría General de la Presidencia, después por acuerdo del Consejo del Gobierno autonómico de 19 Diciembre de 1989, pasó a la Consejería de Presidencia y fue entonces cuando se dictó la primera Circular mencionada. Hoy el Decreto 112/1991, de 23 de Julio<sup>42</sup>, ha atribuido la llevanza del registro a la Consejería de Administraciones Públicas y por ello, el responsable de esta Consejería dictó tras la aprobación de este Decreto otra Circular con la finalidad de recordar las mismas reglas que contenía la anterior.

En el Principado de Asturias junto a la llevanza de un registro de convenios<sup>43</sup>, la Ley 1/1985, de 4 de Junio, reguladora de la publicación de las normas así como de las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado<sup>44</sup>, prescribe la publicidad de todos los convenios intercomunitarios así como de los convenios que suscriba la Comunidad con organismos y entidades, pero en el caso de estos últimos sólo si son de interés general (arts. 11 a 13 de la Ley citada).

38 Disposición Adicional Undécima de la Ley 4/1988, de 22 de Diciembre (BOM núm.311, de 30 de Diciembre de 1988).

39 Disposición Adicional Séptima de la Ley 4/1990, de 4 de Abril (BOM núm.86, de 11 de Abril de 1990).

40 Artículo 81.2 de la Ley 9/1990, de 8 de Noviembre de Hacienda de la Comunidad de Madrid (BOM núm. 277, de 21 de Noviembre de 1990).

41 Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1992, de 10 de Abril, de Presupuestos Generales para la Comunidad de Madrid para 1992 (BOM núm.109, de 8 de Mayo de 1992).

42 Decreto 112/1991, de 23 de Junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas (art.7.1. f))(BOCM núm.58, de 26 de Julio de 1991).

43 Decreto 83/1991, de 13 de Septiembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas (art.7.1.g)) (BOPA núm. 226, de 28 de Septiembre de 1991).

44 BOPA núm.137, de 17 de Junio de 1985.

En el resto de las Comunidades Autónomas mencionadas al inicio de este epígrafe la iniciativa más generalizada es la organización de registros de convenios. Actualmente, la llevanza de estos registros se prevé en las tres Comunidades que acabamos de ver y en Murcia<sup>45</sup>, Aragón<sup>46</sup>, Comunidad Valenciana<sup>47</sup>, La Rioja<sup>48</sup>, y Castilla y León<sup>49</sup>. Se trata de una iniciativa en expansión que puede acabar imponiéndose en todas las Comunidades Autónomas aunque hasta el momento la única Comunidad que posiblemente se sumará a las ocho anteriores es Extremadura donde desde hace algunos meses existe proyecto normativo sobre creación y funcionamiento de un registro de convenios.

A partir de las normativas más desarrolladas, bien sea desde la Administración central o desde las Comunidades Autónomas, se observa un protagonismo casi absoluto de los Ejecutivos en la negociación y celebración de los convenios que concluyen entre sí Estado y Comunidades Autónomas y correlativamente, se infiere el nimio papel que tienen asignados los Parlamentos en el proceso de formación de la voluntad negocial. A continuación, se examinará el papel desempeñado por las Cámaras Legislativas tanto en el proceso que lleva a la suscripción de un convenio, así como los supuestos donde esa intervención de las Cámaras se prevé tras la celebración de los mismos.

## II. LA INTERVENCION DE LOS PARLAMENTOS PREVIA A LA FIRMA DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

### 1. La autorización de los convenios verticales por el Parlamento Foral de Navarra

El art. 65 de la LORAFNA prevé la celebración de convenios verticales en los siguientes términos:

«La Administración del Estado y la Administración Foral podrán celebrar convenios de cooperación para la gestión y prestación de obras y servicios de interés común».

Estos convenios también aparecen contemplados en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana pero, a diferencia de éste, la LORAFNA los inscribe en un capítulo dedicado específicamente a las relaciones con la Administración del Estado (Capítulo IV Título II)<sup>50</sup>.

45 Decreto 68/1986, de 31 de Julio, por el que se modifica la estructura y organización del Gabinete de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 8.4.a) (BORM núm.215, de 19 de Septiembre de 1986).

46 Decreto 151/1988, de 4 de Octubre, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Registro General de convenios y se regula el funcionamiento del mismo (BOA núm.102, de 7 de Octubre de 1988).

47 Decreto 63/1989, de 2 de Mayo , sobre registro de convenios y acuerdos de cooperación de la Generalidad (DOGV núm.1069, de 22 de Mayo de 1989).

48 Decreto 72/1990, de 5 de Julio, por el que se crea el registro de convenios a suscribir entre la Comunidad y otras Administraciones o entidades públicas o privadas (BOR núm.85, de 12 de Julio de 1990).

49 Orden de 30 de Abril de 1992, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (art. 2.TRES.1.e) (BOCyL núm. 87, de 8 de Mayo de 1992).

Ya el 11 de Marzo de 1988 se aprobó una Resolución del Pleno de las Cortes de Castilla y León por la que se pedía al Ejecutivo que se abriera un Libro-Registro en cada Consejería (BOCCL núm. 31, de 21 de Marzo). Esta disposición parlamentaria manifiesta la sensibilidad sentida por el tema en esta Comunidad pero no tenía efectos vinculantes para el Ejecutivo que ha decidido organizar la llevanza de un registro cuatro años después de la aprobación de aquella Resolución. (Más detalles sobre esta Resolución en el Apartado III, 2.1, C)).

50 La LORAFNA es el único Estatuto de Autonomía que prevé en su sistemática una sección donde se

Ese cúmulo de disposiciones que contiene el Estatuto navarro respecto a las relaciones verticales es el reflejo de la forma a través de la que tales relaciones se han desarrollado históricamente, pues desde las Leyes de 1839 y 1841 se ha ido conformando un *modus vivendi* entre Navarra y el Estado basado en la negociación que ha permitido hablar del sistema foral como un régimen de carácter paccionado. Precisamente, los convenios con el Estado son una buena prueba del clima de entendimiento que ha presidido las relaciones entre Navarra y la Administración central. Basta recordar algunos de los convenios más ilustrativos como los que ya durante la Restauración se suscribieron para el cobro del azúcar, para la recaudación del impuesto del alcohol, o para concretar las tareas de los Ayuntamientos en la proposición de candidatos para la provisión de plazas de maestros de escuela. Tampoco durante la Segunda República dejaron de celebrarse convenios con Navarra, sobre todo en materia tributaria, como los suscritos entre el Ministerio de Hacienda y la Diputación Foral para satisfacer los cupos de azúcares, cerveza o achicoria. Bajo el franquismo siguieron concluyéndose múltiples convenios en los más variados sectores, de los cuales dos de ellos, los convenios sobre ordenación y coordinación de los transportes suscritos en 1950, han llegado a ser examinados por el Tribunal Constitucional en su sentencia 86/1988, de 3 de Mayo [FJ.3] por la que se resolvía el conflicto de competencias interpuesto por el Gobierno de la Nación contra los Decretos Forales 24/1984, de 18 de Abril y 124/1984, de 14 de Agosto sobre otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones del transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carretera o para vehículos con residencia en Navarra<sup>31</sup>.

## 1.1 Origen de la autorización

Se acaba de señalar que el art. 65 de la LORAFNA prevé la celebración de convenios entre la Administración del Estado y la foral como la fórmula de actuación concertada que han utilizado Navarra y el Estado durante más de siglo y medio, pero además, el art. 26.b) de ese mismo texto ha dispuesto que la Diputación sólo puede formalizar convenios verticales si cuenta con la previa autorización del Parlamento Foral. Esta intervención parlamentaria no recibe explicación en el Preámbulo de la LORAFNA ni tampoco en el Acta General de las reuniones celebradas por las Comisiones Negociadoras del Pacto de Reintegración y Amejoramiento Foral. En concreto, en este último texto únicamente se nos dice que los comisionados fijaron durante la décima reunión que el convenio sería el instrumento a través del cual se canalizarían las relaciones entre el Estado y Navarra pero, en ningún caso, se aludió a la intervención parlamentaria que el art. 26.b) de la LORAFNA exigirá en aquellos convenios<sup>32</sup>. Para encontrar una explicación sobre el origen y finalidad de la autorización que prescribe el mencionado precepto debemos acudir a dos textos previos al Estatuto navarro: el Real Decreto

---

regulan específicamente las relaciones con la Administración del Estado. El Estatuto de Autonomía de Andalucía aunque encabeza su Título V bajo la rúbrica «Relaciones con la Administración del Estado y con otras Comunidades Autónomas» no alude en ningún momento a los convenios verticales sino únicamente a los intercomunitarios.

51 Una amplia noticia de los convenios que han celebrado Navarra y el Estado desde el siglo pasado en S. MARTÍN RETORTILLO, «Evolución histórica del régimen foral navarro», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, obra colectiva de la que el mencionado autor también es Director. Civitas, Gobierno de Navarra, Madrid 1992, especialmente págs. 72 a 74, y 86.

52 Los términos que se recogían en el Acta General eran los siguientes: «En lo referente a las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral, se aproximaron criterios en cuanto a la proyección concreta de los principios forales, fijándose que la vía de relación habría de ser la del convenio, dada la naturaleza jurídica del Régimen Foral». (El texto puede consultarse en *Amejoramiento del Fuero*, Servicio de Publicaciones de la Diputación Foral de Navarra, Pamplona 1982, págs. 17 a 25). Nótese que en el párrafo transcrita se dice que en aquella reunión se fijó –no que se introdujera– el convenio como técnica para canalizar las relaciones entre el Estado y Navarra. Por ello, es lógico pensar que la previsión del actual

121/1979, de 26 de Enero, y las Bases aprobadas por el Parlamento sobre elección, composición y funciones de las instituciones forales, de 10 de Diciembre de 1980.

### A) EL Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, sobre normas de elecciones locales y ordenación de las instituciones forales

El primer paso para la democratización del sistema foral se inicia a partir del Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero<sup>53</sup>. A tal efecto, esta disposición no desmantelaba por completo las viejas instituciones del régimen navarro sino que perseguía readaptarlas al nuevo proceso que se había abierto<sup>54</sup>. De acuerdo con esa finalidad, la disposición mencionada dotaba a la Diputación Foral de una nueva configuración y ordenaba la supresión del Consejo Foral Administrativo Navarro<sup>55</sup>. Pero, sin lugar a dudas, la innovación más importante que contenía aquella norma era la constitución del Parlamento Foral.

El nuevo Parlamento asumía todas las atribuciones del Consejo Foral y además, todas aquellas que le encomendara el citado Real Decreto (art.3.1. y 3.2). Precisamente, una de las funciones que aquella disposición le asignaba de forma expresa era «la aprobación de los convenios que formalizara la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus organismos autónomos» (art.3.2.6º). En alguna ocasión se ha pensado que esa función no fue heredada de las atribuciones que tenía el Consejo Foral sino que se trataba de una novedad introducida por el Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero<sup>56</sup>. No obstante, esa afirmación no puede sostenerse con rotundidad porque el recién creado Parlamento Foral asumía de forma mimética las funciones del Consejo y, aunque entre las mismas no figuraba expresamente el conocimiento de los convenios con el Estado, la Diputación Foral podía enviarle esos convenios porque aquel órgano consultivo entendía de cuantos asuntos la Diputación le decidiera someter<sup>57</sup>. Por ello, parece preferible pensar que la aprobación parlamentaria de los convenios que fuera a suscribir la Diputación Foral con la Administración del Estado no sería enteramente una originalidad del Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, sino que estaríamos ante una función que ya con anterioridad podía desempeñar el Consejo Foral aunque con un alcance diferente pues, a partir de la norma citada, estaremos ante un requisito preceptivo en el proceso de celebración de aquellos convenios.

---

art. 26.b) LORAFNA ya constaba en la redacción provisional de su Título I (el relativo a las Instituciones) y tras la décima reunión simplemente se confirmó aquel extremo. Esta parece la hipótesis más plausible aunque no puede acabar de verificarse porque las discusiones de las Comisiones Negociadoras del Pacto de Reintegración y Amejoramiento del Fuero se realizaron a puerta cerrada y por tanto, no hay publicidad sobre las mismas.

53 BOE de 27 de Enero de 1979.

54 D. LOPERENA ROTA, «La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto 121/79, de 26 de Enero», en S. MARTÍN REYORTILLO (Dir.), *Derecho Público Foral de Navarra*, op.cit., pág.112.

55 El Consejo Foral Administrativo era un órgano de naturaleza consultiva creado en 1898 con la finalidad de llenar el vacío institucional que había generado la Ley paccionada de 1841 ya que, ésta al no prever una Asamblea Legislativa, supuso la supresión definitiva de las antiguas Cortes del Reino de Navarra reunidas por última vez en 1829. La disposición que ordenaba la creación del Consejo Foral fue una circular de 1898 y tanto su composición como sus funciones fueron remodeladas en varias ocasiones. Entre sus atribuciones constaban el conocimiento de los presupuestos, de las cuentas provinciales, la emisión de deuda pública, las cuestiones relacionadas con el Fuero, y cuantos asuntos entendiera la Diputación que merecían su especial asesoramiento. Los datos apuntados se han extraído de la obra monográfica de F. GÓMEZ ANTÓN, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*. Ed. Rialp, Madrid 1962, especialmente, págs. 17 a 23, y 54 a 58.

56 Así parece mantenerlo D. LOPERENA ROTA, «La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto 121/79, de 26 de Enero», op.cit., págs. 140 a 142.

57 F. GÓMEZ ANTÓN, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, op. cit., pág.23.

## B) Las Bases sobre elección, composición y funciones de las instituciones forales, de 10 de Diciembre de 1980

El Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, era la primera norma que expresamente atribuía al Parlamento Foral una intervención en la celebración de convenios que se concretaba en una actividad aprobatoria de los mismos. Sin embargo, las Bases sobre elección, composición y funciones de las instituciones forales, aprobadas el 10 de Diciembre de 1980<sup>58</sup>, son el texto que de forma indubitable va a ejercer una mayor influencia en el tratamiento parlamentario que la LORAFNA dispensará a los convenios verticales.

Estas Bases traen causa del Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, que imponía a la Diputación el deber de enviar al Parlamento<sup>59</sup> para su aprobación una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales (art.5). En cumplimiento de ese precepto y de las solicitudes que en ese sentido le había hecho el propio Parlamento, la Diputación remitió a aquel dos proyectos de bases, uno sobre Reintegración Foral, que trataba sobre temas competenciales<sup>60</sup> y otro, sobre aspectos institucionales y funcionales<sup>61</sup>. Aquí nos interesa el segundo de esos proyectos pues en su Base vigésimo primera contenía una detallada enumeración de los supuestos en los que la Diputación Foral necesitaba recabar una autorización del Parlamento para formalizar un convenio. La redacción de la Base número veintiuno del proyecto era la siguiente:

«— La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento Foral para la formalización de los siguientes pactos o convenios:

- «a) Pactos o convenios que afecten a las facultades forales o de Navarra
- «b) Pactos o convenios que afecten al régimen fiscal o económico de Navarra
- c) Pactos o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda de Navarra
- d) Pactos o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley foral o exigan medidas legislativas para su ejecución.»

Como puede observarse, son múltiples las concomitancias que presenta esta Base del proyecto con los supuestos enumerados en los arts. 93 y 94.1 CE en relación a los Tratados y Convenios internacionales que precisan una autorización de las Cortes Generales. Por ello, puede pensarse que sus redactores extrapolaron, con las matizaciones necesarias, la prevista en los mencionados preceptos del texto constitucional. No obstante, la tipología formulada en el proyecto no pasó a las Bases definitivamente aprobadas el 10 de Diciembre de 1980 pues en la Base Sexta -que era la que aludía a la

58 El Acuerdo del Parlamento Foral aprobando esas Bases apareció publicado en el BOPN núm.35. de 27 de Noviembre de 1980.

59 Las dos resoluciones del Parlamento en las que solicitaba de la Diputación Foral la presentación de dos proyectos, uno sobre Reintegración Foral y otro, sobre Institucionalización foral, fueron aprobadas por el Pleno en la sesión de 5 de Noviembre de 1979 (DSPN núm. 25, de 19 de Agosto de 1980). Una detallada exposición sobre el origen de esas resoluciones y sobre el debate parlamentario que las precedió en M. BERMEJO GARDE y P. DÍEZ LAGO, *Crónica del Parlamento de Navarra: 1979-1989*, Parlamento de Navarra, Pamplona 1990, págs. 27-28.

60 Proyecto de Bases de Negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra adoptado por Acuerdo de la Diputación Foral de 27 de Diciembre de 1979 (BON núm. 13, de 30 de Enero de 1980).

61 Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales adoptado por Acuerdo de la Diputación de 28 de Febrero de 1980 (BOPN núm. 3. de 18 de Marzo de 1980).

participación de aquel Parlamento en la celebración de un convenio vertical- únicamente se disponía que:

- «-La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento Foral:
- «a) Para emitir deuda pública, constituir avales o garantías o contraer crédito.
- «b) Para formalizar pactos o convenios con el Estado, las Comunidades Autónomas o con otras entidades Públicas».

A la vista de esa redacción se infiere que las Bases aprobadas mantenían una intervención del Parlamento Foral en el proceso de conclusión de los convenios que celebraran la Diputación y la Administración central. Sin embargo, se transformaba la **aprobación** prevista por el Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, en una **autorización** siguiendo lo dispuesto en el proyecto elaborado por la Diputación, pero distanciándose del mismo al renunciar a cualquier categorización de los convenios en orden a su intervención parlamentaria.

La influencia de las Bases sobre elección, composición y funciones de las instituciones forales en la organización institucional que dispone la LORAFNA es notoria y en el extremo que nos interesa fue decisiva pues aquí los redactores del Estatuto navarro se limitaron a reproducir la Base Sexta que se acaba de transcribir.

## 1.2 Ambito material de la autorización

La LORAFNA se limita a disponer que la Diputación Foral precisa la autorización previa del Parlamento Foral para formalizar convenios con la Administración del Estado sin prescribir ningún criterio que permita averiguar qué convenios verticales necesitan para su celebración la intervención autorizante del Legislativo autonómico. A partir de una interpretación sistemática de los arts. 65 y 26.b) de la LORAFNA, podría pensarse que sólo los convenios para la prestación de obras y servicios de *interés común* -entendiendo por tales aquellos que versan sobre el ejercicio de competencias compartidas o concurrentes<sup>62</sup>- necesitan la autorización del Parlamento Foral ya que son los únicos que contempla el Estatuto navarro. Sin embargo, ese criterio no ha sido seguido en la práctica porque los convenios que la Diputación suele remitir a la Cámara -y además ésta ha autorizado- versan, habitualmente, sobre los sectores de urbanismo, vivienda o asistencia social, que son ámbitos donde la Comunidad ostenta competencias exclusivas<sup>63</sup>.

Debe añadirse que la LORAFNA sólo prescribe la autorización de aquellos convenios en los que la parte que concurre con la Comunidad Foral es el Estado pero, en ocasiones, se han remitido al Parlamento Foral convenios con entes de la llamada Administración independiente, como el concluido con el Consejo Superior de Seguridad Nuclear, cuya naturaleza y dependencia de una Administración territorial es discutida<sup>64</sup>.

---

62 E.AJA y M.CARRILLO, «Los procedimientos de relación entre los Parlamentos territoriales y los órganos de Estado», *op. cit.*, págs.449; P.SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pág. 443.

63 Algunos ejemplos son el convenio con el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para la promoción pública de la rehabilitación de cascos antiguos (BOPN núm.40, de 2 de Julio de 1986), el convenio con la Administración Central para la colaboración en acciones concretas de Lucha contra la Pobreza enmarcadas en el Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (BOPN núm.7, de 22 de Septiembre de 1987), o el convenio con el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el que se determinan las actuaciones protegibles en materia de vivienda para 1988 (BOPN núm.13, de 22 de Marzo de 1988), el mismo convenio para 1989 (BOPN núm.37, de 9 de Mayo de 1989).

64 Convenio a suscribir con el Consejo de Seguridad Nuclear para la encomienda de funciones previstas

### 1.3 Función y naturaleza de la autorización

La doctrina ha prestado escasísima atención a la autorización del Parlamento Foral en el proceso de celebración de un convenio vertical. Tan sólo en alguna ocasión aislada se ha reparado en esta particularidad del ordenamiento navarro y ha sido para indicar que a través de aquella autorización parlamentaria se controlaba la labor del Ejecutivo<sup>65</sup>. Podría entenderse que el Parlamento Foral fiscaliza la actuación del Gobierno navarro cada vez que se somete a su autorización un convenio entre la Comunidad y el Estado porque, siguiendo la noción de control parlamentario propuesta por GARCÍA MORILLO y MONTERO GIBERT<sup>66</sup>, se está permitiendo que el Parlamento autonómico examine la actuación de la Diputación Foral en aquel ámbito. No obstante, estimo que resulta más conveniente entender que esa intervención autorizante es un instrumento al servicio de una función *ad hoc*. Propiamente, se trataría de una atribución específica relativa a la formación de la voluntad negocial en los convenios que suscriben ambas instancias.

Por lo que respecta a la naturaleza de la autorización del Parlamento Foral, debe señalarse que ésta es un requisito preceptivo en el proceso de celebración de un convenio entre Navarra y el Estado, y así se infiere de la propia redacción del art. 26 b) de la LORAFNA que dispone imperativamente que «la Diputación Foral *precisará* de la pre-*via* autorización del Parlamento para formalizar convenios con el Estado y las Comunidades Autónomas». El Estatuto navarro así como sus normas de desarrollo<sup>67</sup> insisten en el carácter previo y obligatorio de esta autorización parlamentaria, de forma que la configuran como un trámite sin el cual el Ejecutivo Foral no puede vincular válidamente a la Comunidad. Por ello, puede concluirse que la ausencia de la autorización del Parlamento navarro en un convenio vertical será causa de nulidad del mismo ya que ha sido celebrado sin uno de los requisitos prescritos por aquel ordenamiento autonómico. Esta invalidez podría dirimirse ante la jurisdicción constitucional a través del art. 161.2 CE. A través de este procedimiento -y conforme al desarrollo que ha hecho del mismo el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (arts. 76 y 77 LOTC)- podría impugnarse la resolución aprobatoria del convenio celebrado sin los requisitos prescritos estatutariamente o bien, impugnarse la resolución que le diera publicidad. No obstante, debe reconocerse que ésta es una posibilidad de difícil verificación -aunque no imposible- porque raramente el Gobierno de la Nación hará valer la nulidad de un convenio en el que el propio Estado es parte.

### 1.4 Procedimiento previsto para la autorización

Desde que el Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, ordenara la constitución

en la Ley 15/1980, de 22 de Abril (BOPN núm. 26, de 2 de Abril de 1987). Durante el debate el Sr. Gortari manifestó que este convenio no debía autorizarse por el Parlamento porque la LORAFNA sólo preveía esa autorización respecto a los convenios con la Administración del Estado y el Consejo de Seguridad Nuclear no se incluía en la misma (DSPN núm. 97, de 10 de Abril de 1987, pág. 30-31). Pese a esas observaciones el proyecto fue autorizado (BOPN núm. 29, de 15 de Abril de 1987).

65 J.A RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona 1989, pág. 217; o D. LOPERENA ROTA, «La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto 121/79, de 26 de Enero», *op. cit.*, pág. 142. En ese mismo sentido, la Exposición de Motivos del Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, dispone que «La Diputación mantiene todas las competencias actuales, necesitando, como se ha dicho, la aprobación del Parlamento Foral para los asuntos que se señalan, quedando sometida al mismo tiempo al control y fiscalización del referido Parlamento Foral» (*la cursiva es mía*).

66 Los autores entienden el control parlamentario como examen de la actividad del Ejecutivo independientemente de la sanción que pueda derivar del mismo (*vid. J. GARCÍA MORILLO y J.R. MONTERO GIBERTH, El control parlamentario*, Tecnos, Madrid 1984, págs. 25 a 36).

67 Ley Foral 23/1983, de 11 de Abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (art. 9 b)).

del Parlamento Foral dicha institución ha contado con cuatro textos que han disciplinado su funcionamiento. En primer lugar, se dictaron las llamadas *Normas Provisionales*, luego se aprobó el *Reglamento Interino*, con posterioridad lo fue el *Reglamento Provisional*, y finalmente, en 1985 se dictó el Reglamento actualmente vigente. En cada uno de esos textos se ha regulado la intervención del Parlamento Foral en la celebración de convenios con el Estado. Veamos cuál ha sido el tratamiento dado en cada una de esas disposiciones a aquella intervención.

#### A) En las Normas Provisionales, en el Reglamento Interino y en el Reglamento Provisional

El Parlamento Foral constituido el 23 de Abril de 1979 necesitaba un texto que disciplinara su funcionamiento, por ello el día anterior a su sesión constitutiva la Diputación Foral aprobaba las llamadas *Normas provisionales para la constitución y funcionamiento del Parlamento Foral de Navarra*<sup>68</sup>. Esta disposición no preveía de forma expresa la intervención parlamentaria en los convenios que celebraran la Diputación y el Estado. Únicamente, se limitaba a ordenar en su art. 32 que mientras no existiera un Reglamento sería la Comisión de Urgencia Normativa la que conocería de los supuestos que precisaban la aprobación del Parlamento según el Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, y uno de estos casos era, como se recordará, el de los convenios o pactos que la Diputación Foral formalizara con el Estado. Dos meses más tarde se aprobaba el *Reglamento Interino* pero durante ese breve lapso de tiempo la Comisión de Urgencia Normativa tuvo ocasión de aprobar un convenio con el Ministerio de Obras Públicas para la financiación y gestión de planeamiento local<sup>69</sup>. Sin embargo, debe destacarse que tanto este convenio como los que se celebraron hasta la entrada en vigor de la LORAFNA fueron acuerdos interadministrativos entre el Estado y una Diputación Foral que en aquel momento era el órgano máximo de una Corporación Local y no el Ejecutivo de una Comunidad Autónoma.

El 9 de Junio de 1979 se aprobaba el primer Reglamento del Parlamento Foral más conocido como *Reglamento Interino*<sup>70</sup>. La intervención parlamentaria prevista para los convenios en el Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, se desarrollaba en el Título VII de este Reglamento que aparecía encabezado con la rúbrica de «Procedimiento de aprobación de los pactos y convenios que formalice la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus organismos autónomos». Dicho Título constaba de un artículo único -art. 83- donde se reiteraban los términos del art. 3.2.6º del Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, y se disponía que los trámites pertinentes para la aprobación del convenio se establecerían en las normas que dictara el Presidente de acuerdo con la Mesa Interina y previa audiencia de la Junta de Portavoces. En la práctica, esas normas de tramitación se disciplinaban a través de un acuerdo de la Mesa Interina que se adoptaba cada vez que la Diputación remitía un proyecto de convenio al Parlamento. El contenido de ese Acuerdo fue idéntico en todas las ocasiones que se trató un proyecto de convenio: se disponía la publicación del proyecto en el Boletín Oficial del Parlamento Foral y se ordenaba su debate en el Pleno otorgando un turno a favor y otro en contra a los representantes de los Grupos Parlamentarios -si lo solicitaban- por un tiempo máximo de diez minutos<sup>71</sup>. Una vez finalizado el debate se procedía a la vota-

68 BON núm.50, de 23 de Abril de 1979

69 Este es el primer convenio que fue remitido al Parlamento Foral para su aprobación tras el Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero. El proyecto de convenio fue aprobado por acuerdo de la Comisión de Urgencia Normativa de 11 de Octubre de 1979. El texto del convenio puede consultarse en *Obra Legislativa del Parlamento Foral de Navarra*, Parlamento de Navarra, Pamplona 1984, págs.42 a 46.

70 BON núm.79, suplemento de 13 de Junio de 1979.

71 El primer acuerdo de la Mesa Interina que contenía las reglas procedimentales para la aprobación de un convenio se dictó con ocasión de la tramitación del proyecto de convenio entre la Excelentísima Diputa-

ción y si el resultado de la misma era favorable al proyecto presentado éste se aprobaba mediante acuerdo del Pleno.

El *Reglamento Interino* permaneció vigente hasta que se aprobó el *Reglamento Provisional* de 30 de Marzo de 1982<sup>72</sup>. Este nuevo texto dedicaba su art. 149 a la tramitación de la aprobación parlamentaria prevista por el Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, para los convenios con el Estado. La regulación contenida en el aquél precepto recogía básicamente lo dispuesto en los acuerdos de la Mesa Interina dictados bajo la vigencia del Reglamento anterior. No obstante, se intentaba ordenar algo más el desarrollo del debate en el Pleno de forma que, bajo el Reglamento Provisional, se iniciaría con una defensa del proyecto de convenio por parte de un representante de la Diputación Foral, seguidamente, se abriría un turno a favor y en contra para los representantes de los Grupos parlamentarios que lo solicitaran y finalmente, se cerraría con un turno de réplica en favor del representante de la Diputación. Realizada la votación, se disponía que facultativamente el Presidente podría otorgar un turno de explicación del voto.

Al igual que el Reglamento Interino, el Reglamento Provisional disciplinaba el funcionamiento del Parlamento Foral constituido al amparo del Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, y por ello, la intervención parlamentaria se seguía concretando en una **aprobación** de los proyectos que le remitía la Diputación Foral.

Bajo la vigencia de este Reglamento entró en vigor la LORAFNA cuyo art. 26. b) hablará de la **previa autorización** que la Diputación debe obtener del Parlamento Foral para formalizar convenios con el Estado. Pero, mientras se elaboraba el Reglamento que debía regular la organización de la Cámara que diseñaba el Estatuto navarro (art.11 y ss. LORAFNA), los convenios que se celebraron entre Navarra y el Estado fueron tramitados a través del procedimiento que para su aprobación disciplinaba el Reglamento Provisional<sup>73</sup>. También durante la vigencia de este texto se iniciará la Primera Legislatura del Parlamento Foral salido tras las elecciones de 8 de Mayo de 1983 y, en consecuencia, esta institución perdía la naturaleza administrativa o quasi parlamentaria que tenía hasta ese momento pues pasaba a convertirse en una auténtica Cámara Legislativa<sup>74</sup>.

---

ción Foral y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (BOPN núm. 33, de 8 de Noviembre de 1981). Las reglas que este acuerdo contenía fueron reiteradas por aquella Mesa cada vez que se hubo de ordenar la tramitación de un proyecto de convenio bajo la vigencia de este Reglamento.

72 BOPN núm.20, de 22 de Abril de 1982.

73 Incluso dos años después de la entrada en vigor de la LORAFNA, los proyectos de convenios que se remitían al Parlamento Foral decían que se enviaban para su aprobación conforme al 3.2 del Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero. El primer proyecto de convenio donde se ordena su remisión a los efectos del art. 26 b) LORAFNA es el relativo al convenio de cooperación entre el Ministerio de Obras Públicas y el Gobierno de Navarra para la realización de operaciones de actuación conjunta en áreas urbanas y asentamientos urbanos (BOPN núm. 33, de 9 Noviembre de 1984).

74 La doctrina ha debatido la naturaleza jurídica de los Parlamentos que se constituyeron durante las Preautonomías. Por lo que respecta al Parlamento Foral que funcionó desde Abril de 1979 hasta Mayo de 1983, hay acuerdo en que una norma reglamentaria como el Real Decreto 121/1979, de 26 de Enero, no podía crear una auténtica Asamblea Legislativa. A partir de ahí, se barajan dos posiciones: por una parte, los que estiman que la naturaleza del Parlamento Foral era claramente administrativa hasta las elecciones de 1983, así D.LOPERENA ROTA, «La democratización de las instituciones forales. El Real Decreto 121/79, de 26 de Enero», *op. cit.*, pág.146; y por otra, quienes sostienen que es preferible hablar del Parlamento Foral que funcionó hasta aquella fecha como un órgano singular con una conformación simbiótica entre los caracteres administrativo y legislativo porque, salvo la posibilidad de dictar leyes, funcionaba como un auténtico Parlamento al que incluso la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Disposición Transitoria Quinta LOTC) confería legitimación para promover conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad . de esa opinión es J.A RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fueno*, *op. cit.*, pág.218. En cualquier caso, las disposiciones que dictó el Parlamento Foral desde su constitución hasta su elección democrática se denominaron *Normas* y su naturaleza reglamentaria fue afirmada por la Audiencia Territorial de Pamplona y por el Tribunal Supremo (*vid.D.LOPERENA ROTA, Aproximación al régimen foral de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1984, pág. 96).

## B) En el Reglamento de 12 de Junio de 1985

La entrada en vigor de la LORAFNA el 16 de Agosto de 1982 inició la elaboración de un nuevo Reglamento que fue finalmente aprobado por el Pleno el 12 de Junio de 1985<sup>75</sup>. La intervención del Parlamento Foral en la formalización de convenios verticales se especifica en los arts. 158 y 159 del texto vigente que, a diferencia de lo dispuesto en los Reglamentos anteriores, ya no habla de la **aprobación** sino de la **autorización** de aquellos convenios siguiendo la terminología adoptada por la LORAFNA. No obstante, se trata de una diferencia puramente nominal porque en ambos supuestos lo que se ha enviado al Parlamento Foral es un proyecto de convenio y, por tanto, ya se hable de aprobar o de autorizar, estamos ante una intervención parlamentaria *ex ante* sin la que no puede formalizarse el convenio<sup>76</sup>.

La Diputación Foral si quiere obtener la autorización del Parlamento debe remitir la documentación que se consigna en el art. 158 del actual Reglamento: el acuerdo de la Diputación Foral que adopta el proyecto de convenio, el texto de ese proyecto y una memoria justificativa del mismo que suele ser un resumen de la exposición que normalmente hará el Consejero del ramo en defensa del convenio. El envío de esa documentación es una exigencia que aparece por primera vez en el texto de 12 de Junio de 1985 y su introducción es plausible pues regulariza la remisión de una información que la Diputación, ya con anterioridad, había acompañado en algunas ocasiones<sup>77</sup>. Además, esa documentación permite suministrar a los parlamentarios datos suficientes para debatir la propuesta de convenio y, en definitiva, para decidir si apoyan o no su autorización.

La tramitación procedural no varía en exceso de la que ya establecía el *Reglamento Provisional* de forma que sigue existiendo una defensa del proyecto por parte de un miembro de la Diputación Foral a la que sucede la apertura de un turno a favor y en contra del proyecto del que pueden hacer uso los representantes de los Grupos Parlamentarios que así lo soliciten. La discusión del proyecto se ordena según las reglas del debate a la totalidad, de tal manera, que la disyuntiva en la que se halla el Parlamento Foral es denegar o conceder la autorización del proyecto remitido. En este sentido, hubiera sido bueno mantener la posibilidad de formular enmiendas parciales que bajo el nombre de *propuestas de recomendación a la Diputación* preveía el proyecto del actual Reglamento. A través de las mismas se permitía incorporar al texto sometido a autorización las sugerencias que se formularan en el transcurso del debate, en lugar de autorizar o rechazar en bloque la colaboración previamente pactada entre los órganos ejecutivos<sup>78</sup>.

---

75 BON núm.77, de 26 de Junio de 1985.

76 Una prueba de que la diferencia entre la **aprobación** y la **autorización** del Parlamento Foral en los convenios con la Administración del Estado es una mera cuestión nominal se plasma claramente cuando se observa que el texto que pasó definitivamente al Reglamento del 85 era resultado de una enmienda presentada por el Grupo Socialista del Parlamento de Navarra en cuya motivación sus defensores decían textualmente que: «el texto que se propone, coincide con la normativa que ha regido durante estos últimos cuatro años la *aprobación* de convenios por el Parlamento» (*la cursiva es mía*) (La enmienda en cuestión era la núm. 297, *vid.* BOPN núm.4, de 19 de Enero de 1984).

77 Desde el proyecto de convenio sobre modificaciones del convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Diputación Foral relativo al establecimiento de Centros docentes durante los años 1982, 1983 y 1984 la Diputación adjuntaba, a veces, al texto el proyecto una memoria explicativa del mismo (*vid.* DSPN núm.26, de 1 de Octubre de 1984, pág.13).

78 Esas *propuestas de recomendación a la Diputación Foral* aparecían previstas en el art. 165.3 del proyecto del Reglamento hoy vigente (BOPN núm.13, de 10 de Noviembre de 1983). Finalmente, no pasaron al texto definitivo al prosperar una enmienda del Grupo de los Socialistas del Parlamento de Navarra que pedía su supresión porque, según se decía, el texto del mencionado precepto «no se ajusta a lo establecido en el Arreglo ya que según determina éste en su art. 26.b), el Parlamento debe autorizar o no la «formalización» del convenio, pero no determinar el contenido material del mismo, ya que ello corresponde,

La decisión del Parlamento Foral que autoriza un convenio entre el Estado y la Comunidad no tiene prescrita una forma determinada y lo habitual es que se adopte como acuerdo del Pleno que será publicado en el Boletín Oficial de la Cámara.

Frente a los Reglamentos que le precedieron el de 12 de Junio de 1985 es el que mejor describe la intervención autorizante del Parlamento Foral en los convenios verticales. Debe destacarse además, que esa regulación adquiere un carácter principal frente a la de los convenios entre Comunidades Autónomas porque el art. 161 del Reglamento dispone que las normas que regirán la tramitación de la autorización de convenios horizontales será la prevista para los convenios que se hayan de formalizar entre la Administración del Estado y la foral.

### **1.5 Seguimiento de la actividad del Parlamento Foral en la autorización de convenios verticales<sup>79</sup>**

La actividad del Parlamento Foral relativa a la autorización de los convenios que vayan a suscribir el Estado y la Comunidad navarra ha sido diversa en cada una de las etapas que aquella Cámara ha atravesado desde su constitución. Desde un punto de vista cuantitativo, por el Parlamento Foral pasaron durante el período 1979-1983 ocho proyectos de convenios, de los cuales dos de ellos eran con la Universidad Nacional de Educación a Distancia; ya en la Primera Legislatura (1983-1987) fueron autorizados dieciocho y durante en el transcurso de la Segunda (1987-1991) lo fueron diez. Actualmente, durante la Tercera Legislatura en curso sólo han sido autorizados tres convenios.

Los principales rasgos de la actividad de autorización de convenios verticales que desempeña el Parlamento Foral son los siguientes:

- a) Todos los textos de convenios que el Ejecutivo ha remitido al Parlamento Foral han sido autorizados, salvo el proyecto de convenio entre la Diputación y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) que hasta la fecha ha sido el único supuesto cuya autorización se ha rechazado<sup>80</sup>. Además, del examen de los Boletines y Diarios de la Cámara se infiere que la autorización se produce en muchos casos por unanimidad o, por lo menos, cuenta con el apoyo de una amplia mayoría.
- b) La tramitación de la autorización de un convenio vertical suele ser rápida pues desde que el acuerdo de la Diputación pasa a la Mesa del Parlamento hasta que se concede la autorización solicitada no suelen transcurrir más de quince días.
- c) Los debates parlamentarios que preceden a la votación suelen ser breves y,

---

mediante las oportunas negociaciones, al Gobierno de Navarra»(Enmienda de modificación del art. 165 del proyecto, *vid.* BOPN núm.4, de 19 de Enero de 1984). Esta enmienda fue aceptada íntegramente y su texto pasó a ser el del art. 159 del Reglamento actualmente vigente.

79 El seguimiento realizado abarca el período comprendido desde la fecha de constitución del Parlamento Foral en Abril de 1979 hasta Junio de 1992 (ambos incluidos).

80 El proyecto fue publicado en el BOPN núm.33, de 8 de Noviembre de 1981 y el acuerdo de rechazo aparece en el BOPN núm.42, de 24 de Noviembre de 1981.

Este proyecto preveía la creación de un centro asociado de la UNED en Pamplona que descartaba a la Universidad de Navarra como gestora del centro en contra de lo que venían previendo los convenios anteriores a los que iba a sustituir. Durante el debate se criticaron aspectos formales del proyecto de convenio pero lo que en realidad subyacía bajo aquella discusión era la continuidad o no de la Universidad de Navarra como intermediario entre la Diputación y la UNED. La votación del proyecto concluyó en un empate. En esos casos el Reglamento parlamentario vigente en aquel momento disponía que habría de repetirse la votación dos veces y si entonces se producía de nuevo un empate el proyecto se entendería rechazado. Así sucedió y por ello se denegó la autorización de aquel proyecto de convenio (DSPN núm.23, de 3 de Diciembre de 1981, págs. 3 a 24). Tan sólo medio año más tarde la Diputación Foral volvió a remitir al Parlamento otro proyecto (BOPN núm.29, de 20 de Mayo de 1982) donde se recogían algunas de las críticas que en la ocasión anterior se formularon y esta vez el proyecto de convenio fue aprobado (BOPN núm.34, de 8 de Junio de 1982 y DSPN núm.34, de 10 de Agosto de 1982, págs. 2 a 16).

normalmente, muy dinámicos. Durante los mismos se vienen criticando aspectos formales del proyecto de convenio como la sistemática de las estipulaciones o la redacción de alguna de ellas. Un mayor interés presentan los casos en los que se ha denunciado la falta de claridad de las cláusulas que prevén compromisos financieros. Sin embargo, la crítica que de forma recurrente se ha venido formulando es el uso abusivo que se estaba haciendo de los convenios verticales cuando el Estado los utilizaba para mantener su presencia en sectores donde la competencia había sido asumida por Navarra<sup>81</sup>. En esas ocasiones, el Parlamento Foral ha sido el foro donde se ha denunciado esa situación por la oposición. Sin embargo, ésta a la hora de votar el proyecto no ha dudado en apoyar su autorización -o a lo sumo abstenerse- porque unánimemente se ha reconocido que la firma del convenio representaba un importante flujo de dinero al que la Comunidad no podía renunciar<sup>82</sup>.

d) De entre los convenios que han pasado por el Parlamento Foral para ser autorizados merece sacarse a colación el convenio entre el Ministerio de Trabajo y la Diputación Foral para el desarrollo de un programa de iniciación a las empresas<sup>83</sup> porque durante su debate parlamentario se puso de manifiesto que una de sus cláusulas implicaba *de facto* un recorte de la retribución que para el contrato en prácticas establecía el art. 11.3 del Estatuto de los Trabajadores<sup>84</sup>. Este proyecto de convenio contravenía la legislación vigente y así lo tuvo que reconocer el representante de la Diputación Foral que lo había defendido ante el Pleno. La solución debía pasar por introducir las modificaciones pertinentes para ajustar el texto a la legalidad pero esto suponía retirar el proyecto y presentar otro en un momento ulterior. Con el fin de evitar esa consecuencia, el Ejecutivo mantuvo el proyecto y solicitó al Parlamento que votará favorablemente su autorización pero asumiendo el compromiso de remitir en un tiempo breve un nuevo texto conforme a la Ley<sup>85</sup>. De esta manera, el convenio resultó autorizado y no consta que el Gobierno Foral haya remitido el proyecto al que se comprometió. Esta actuación del Parlamento debe criticarse porque no puede admitirse que el Legislativo actúe con criterios de oportunidad política que conculquen la legalidad, como sucedió en este caso, pues el Parlamento es un poder público y como tal está sometido al ordenamiento jurídico (art.9.1 CE). Por ello, sólo puede sostenerse que aquel convenio es nulo por contener una cláusula contraria a la legalidad.

---

81 Entre otros, puede verse esa crítica en los debates parlamentarios de los proyectos de convenios para la colaboración de acciones concretas de Lucha contra la Pobreza enmarcadas en el Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (BOPN núm.7, de 22 de Septiembre de 1987, DSPN núm.12, de 16 de Septiembre de 1987 págs. 12-13), en los relativos a actuaciones protegibles en materia de vivienda para 1989 (BOPN núm.30, de 26 de Abril de 1989, DSPN núm.40, de 4 de Abril de 1989 pág. 19), el mismo para 1990 (BOPN núm.19, de 28 de Marzo de 1990 y DSPN núm. 59, de 10 de Abril de 1990, pág. 23).

82 Sumamente esclarecedora de esa forma de proceder es la intervención del Sr. Cabases Hita durante el debate del proyecto de convenio sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda para 1990 (BOPN núm.19, de 28 de Marzo de 1990). Este parlamentario tras criticar que a través de esos convenios el Ministerio intentaba mantener su presencia en ámbitos como el de la vivienda donde Navarra asumía competencias exclusivas, afirmaba que iba a apoyar la autorización del convenio «porque no podemos prescindir evidentemente de cuatro mil millones de pesetas y más en un tema como el de la vivienda» (DSPN núm. 59, de 10 de Abril de 1990, pág.23).

83 El proyecto fue publicado en BOPN núm.26, de 29 de Septiembre de 1984, y el convenio tras la aprobación parlamentaria aparece en BOPN núm.28, de 6 de Octubre de 1984.

84 El precepto legal, según la redacción que le había dado la Ley 34/1984, de 2 de Agosto, disponía literalmente que la retribución del trabajo en prácticas se fijaría en el contrato «de acuerdo con lo que se establezca en los Convenios Colectivos sin que en su defecto pueda ser inferior a la base mínima de cotización profesional de la categoría correspondiente....». Por su parte la Cláusula Quinta del proyecto decía que: «A los efectos de este Convenio la retribución del trabajador nunca podrá ser superior a la establecida en el correspondiente Convenio Colectivo de Trabajo para la categoría del puesto de trabajo que desempeñe el beneficiario, ni inferior al ochenta por ciento de la base mínima del grupo de cotización a la Seguridad Social que le corresponda»(la cursiva es mía).

85 Vid. DSPN núm.26, de 1 de Octubre de 1984, págs 21 a 24.

e) Desde el Parlamento Foral se ha intentado potenciar la colaboración horizontal y se ha criticado de forma insistente la bilateralidad con la que se concluyen los convenios verticales. En ese sentido, resulta sumamente ilustrativo como durante la tramitación de la autorización del convenio «CulturalCamp/Pirineos»<sup>86</sup> se denunció que para promover el desarrollo de Pirineo navarro, aragonés y catalán se estaban concluyendo bilateralmente convenios entre cada una de las Comunidades y el Estado, en lugar de celebrar un convenio horizontal entre ellas que sirviera a los mismos fines y obviara la presencia de la Administración estatal<sup>87</sup>. Las consideraciones que en esa línea se hicieron durante el debate de aquel convenio trascienden del caso singular al que se referían porque reflejan una sensibilidad sentida en Navarra por hacer uso de las enormes potencialidades que encierran las relaciones de colaboración interautonómicas. Buena muestra de ello es que el Parlamento Foral ya autorizó en 1986 un convenio entre el Ministerio de Trabajo, la Comunidad de Andalucía, Navarra y el Ayuntamiento de San Adrián sobre migración temporera para la campaña del espárrago<sup>88</sup>, posteriormente, en 1988 también se autorizó un convenio entre Navarra y el País Vasco para la colaboración en el desarrollo y la ejecución de programas de salud<sup>89</sup>, ese mismo año el Parlamento Foral emitió una Resolución sobre convenios de asistencia sanitaria con las Comunidades Autónomas limítrofes<sup>90</sup> y actualmente, está en curso un proyecto de convenio entre Navarra, Aragón y la Rioja sobre el Canal del Ebro.

f) No puede finalizarse sin poner de manifiesto que no todos los convenios que la Administración del Estado concluye con Navarra son autorizados por el Parlamento Foral. A estos efectos basta recordar algunos datos relativos a estos últimos tres años<sup>91</sup>:

Durante 1989 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado ocho convenios verticales. En ese mismo año el Parlamento Foral sólo autorizó tres proyectos de convenios: el que debía celebrarse con el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo<sup>92</sup>, el relativo a la creación y ubicación del Instituto Regional de Medicina Legal<sup>93</sup> y el previsto sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda para 1989<sup>94</sup>. Esos tres convenios también obtuvieron después la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica pero sólo los dos últimos fueron finalmente suscritos.

86 El proyecto fue publicado en BOPN núm.28, de 23 de Junio de 1988, y la concesión de la autorización en BOPN núm.31, de 3 de Julio de 1988.

87 DSPN núm 24, de 30 de Junio de 1988, pág. 23.

88 El proyecto fue publicado en BOPN núm.24, de 30 de Abril de 1986 y la concesión de autorización en BOPN núm.26, de 8 de Abril de 1986.

M.M<sup>a</sup> RAZQUIN dice que este convenio tiene una naturaleza mixta porque las partes son el Estado, dos Comunidades Autónomas y un ente local.(M.M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA «Las relaciones de la Comunidad Foral de Navarra con las Comunidades Autónomas: convenios y acuerdos de cooperación», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm.10, pág.31).

89 Publicación del proyecto BOPN núm. 25, de 10 de Junio de 1988 y publicación de la concesión de autorización BOPN núm.28, 23 de Junio de 1988.

90 Esta Resolución fue aprobada por el Pleno el 28 de Noviembre de 1988 (BOPN núm.56, de 2 de Diciembre de 1988). La Resolución tiene su origen en una moción presentada por el Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social y a través de la misma se instaba al Gobierno foral para que de forma inmediata iniciara negociaciones para concluir convenios sobre asistencia sanitaria con las Comunidades limítrofes.

91 El motivo por el que se circunscribe el análisis al período 1989-1991 radica en que a partir de 1989 se han confeccionado los informes y estadísticas más completos sobre la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aquí se utilizan los *Informes sobre convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas* relativos a 1989, 1990 y 1991, que publica el Ministerio para las Administraciones Públicas, y los *Informes Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, op. cit., refentes a esos mismos años.

92 BOPN núm.21, de 10 de Marzo de 1989.

93 BOPN núm.38, de 15 de Mayo de 1989.

94 BOPN núm.37, de 9 de Mayo de 1989.

Durante 1990 recibieron publicidad en el Boletín Oficial del Estado nueve convenios celebrados entre el Estado y Navarra de los cuales sólo fueron autorizados por el Parlamento Foral el convenio para la realización de un programa de farmacovigilancia y el convenio sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda para 1990<sup>95</sup>.

Durante 1991 diez convenios entre el Estado y la Comunidad Foral han sido publicados y ninguno de ellos ha recibido autorización del Parlamento Foral.

La situación descrita es especialmente grave porque supone que se está incumpliendo uno de los requisitos que exigen el Estatuto navarro y sus normas de desarrollo para que la Diputación celebre válidamente un convenio con la Administración del Estado. Pero además, la autorización parlamentaria que la LORAFNA prevé con carácter preceptivo se está convirtiendo *de facto* en una facultad del Ejecutivo foral pues éste discrecionalmente está decidiendo qué convenios envía a la Cámara autonómica, sin que parezca tener en cuenta que se trata de un acto al que viene obligado estatutariamente<sup>96</sup>. Quizá una de las causas por las que la Diputación decide no remitir un convenio al Parlamento sea para evitar la eventual denegación de la autorización del mismo, ya que la precaria situación de mayorías que vive la Cámara navarra determina que el Ejecutivo no tenga asegurada *a priori* la autorización parlamentaria solicitada. Pero, sobre todo, si la Diputación Foral no envía un convenio al Legislativo autonómico consigue evitar un debate público sobre ciertas cuestiones espinosas en la Comunidad. Por esa razón, no es extraño constatar que los convenios más importantes en materia sanitaria no vayan al Parlamento Foral porque así el Ejecutivo se ahorra un debate en el que se va a criticar la lentitud con la que se desarrolla el proceso de transferencias de servicios sanitarios en Navarra.

## 2. La aprobación de los convenios verticales por las Cortes Valencianas

El artículo 42.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana contempla la celebración de convenios con el Estado en los siguientes términos:

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

El Estatuto valenciano y la LORAFNA son los dos únicos Estatutos de Autonomía

95 El primero fue autorizado por el Parlamento Foral el 10 de Abril de 1990 (BOPN núm.24, de 20 de Abril de 1990) y publicado en el BOE de 6 de Octubre de 1990; y el segundo fue autorizado por el Parlamento Foral el 10 de Abril de 1990 (BOPN núm.24, de 20 de Abril de 1990) y publicado en BOE de 21 de Agosto de 1990.

96 Los parlamentarios se han quejado en distintas ocasiones de cómo se *escamotea* aquella intervención parlamentaria. En ese sentido, la intervención más crítica se hizo durante la tramitación del proyecto de convenio sobre acciones concretas de Lucha contra la Pobreza enmarcadas en el Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza donde literalmente el Sr. Viñés Rueda dijo que: «se están realizando entendimientos, pactos o convenios a los que no se les llama convenios porque no conviene, se les llama acuerdos de colaboración, por ejemplo, que se entiende que no es necesario que vengan al Parlamento. Y ahí se está dando lugar, desde el punto de vista parlamentario, a espaldas al Parlamento, a entendimientos de Administraciones del Estado con la Administración Foral, precisamente para ordenar, desordenar un sector como es el sanitario, con la aceptación de temas jurídicos, reglamentarios, administrativos, presupuestarios y económicos cuyo alcance real en estos momentos no podemos conocer y se está haciendo esto con desconocimiento absoluto de este Parlamento» (DSPN núm.12, de 16 de Septiembre de 1987, pág. 14).

mía que prevén de forma explícita los convenios verticales e, igualmente, ambos textos precisan una intervención de los respectivos Parlamentos autonómicos en el proceso de celebración de aquellos convenios. En el caso de la Comunidad Valenciana, esa intervención se cifra en una aprobación de las Cortes de aquella Comunidad, tal y como disponen el precepto transrito y el artículo 11.i) del mismo Estatuto que alude a esa intervención aprobatoria como una de las funciones del Legislativo valenciano.

## 2.1 Origen de la aprobación

La posibilidad de celebrar convenios verticales que prevé el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana responde a razones bien diferentes de las que movieron a los redactores de la LORAFNA a incluir allí esa misma previsión. Si en el régimen foral el convenio se entendió como un instrumento consustancial al carácter pacticio que históricamente ha inspirado las relaciones entre el Estado y Navarra, en el caso de la Comunidad Valenciana puede afirmarse que el convenio aparece como la técnica de colaboración que estaba llamado a ser en el Estado compuesto que prefiguraba el nuevo texto constitucional. Esa tesis se corrobora cuando se observa la importancia que se atribuía a las relaciones verticales ya en algunas de las propuestas de Estatutos que tempranamente se presentaron en la Comunidad Valenciana, y en especial, la de los profesores AGUILÓ, FERRER y MARTÍNEZ SOSPEDRA quienes no dudaron en afirmar la conveniencia de que el futuro Estatuto contemplara los mecanismos de relación con el Estado aunque sin mencionar explícitamente al convenio como uno de ellos<sup>97</sup>.

La opinión de los autores que acabamos de mencionar tuvo notable influencia a lo largo del azaroso proceso estatuyente valenciano y sin duda, pesó en el Anteproyecto de Estatuto presentado por el Partido Socialista del País Valenciano (PSPV-PSOE) durante el verano de 1980 que es el primer texto donde de forma expresa se recoge la posibilidad de que la Generalidad Valenciana celebre convenios con el Estado<sup>98</sup>. Pero además, el art. 16 de este Anteproyecto no sólo preveía los convenios verticales sino que los equiparaba a los horizontales en cuanto a su tramitación parlamentaria pues en ambos casos se precisaba tanto su aprobación por el Parlamento valenciano como su posterior comunicación a las Cortes Generales<sup>99</sup>. El tenor literal de aquel precepto pasó en sus mismos términos al proyecto de Estatuto de Benicassim que fue elevado a las Cortes Generales. Durante su tramitación llegó a presentarse una enmienda que propone suprimir la referencia a los convenios verticales pero no fue estimada<sup>100</sup>. Finalmente, el texto remitido fue aprobado por el Parlamento central y además, sin modificaciones respecto a los preceptos que aquí nos interesan<sup>101</sup>.

A la vista de lo expuesto se deduce que en el proceso estatuyente valenciano la

97 Los autores se expresaban en los siguientes términos: «Tenint en compter que el País Valencià seria una part integrant de l'Estat espanyol i que en l'acopliment de les seues tasques ha d'entrar necessàriament en relació amb l'Estat, seria convenient fixar a l'Estatut els mecanismes de relació.» (LL. AGUILÓ LÚCIA, V. FERRER FRANCH y M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Volem l'Estatut. Una autonomia possible per al País Valencià*, Ed. Prometeo, Valencia 1977, pág. 193-194).

98 Los anteproyectos presentados por otros partidos políticos en esa misma época sólo preveían los convenios horizontales y los dos anteproyectos anteriores, el de Elche (Octubre de 1975) y el del Consell (Febrero de 1976), ni siquiera contenían un precepto relativo a los convenios ya fueran con el Estado o entre Comunidades. (*Vid. J. LL. BLASCO* (Ed.), *Els Estatuts del País Valencià*, La Magranera, Barcelona 1977).

99 BOCG, Congreso de los Diputados, núm.68-I, Serie H, de 13 de Octubre de 1981.

100 Esta enmienda fue presentada por el Grupo parlamentario de Coalición Democrática contra el art. 11.i). La enmienda fue desestimada en la Comisión Constitucional (DSCD núm.57, de 29 de Diciembre de 1981, pág. 2755). No obstante, el Grupo que presentó esta enmienda señaló que la mantendría como voto particular para ser defendida en el Pleno pero finalmente allí nunca se llegó a discutir (BOCG, Congreso de los Diputados, núm.68-II (nuevo), Serie H, de 26 de Abril 1982, y DSCD núm. 235, 28 de Abril de 1982, pág. 13689).

101 BOCG, Congreso de los Diputados, núm.68 III, Serie H, de 12 de Mayo.

mención del Estado como parte en un convenio se introdujo en un precepto inicialmente destinado a regular los convenios entre Comunidades lo que supuso extender a los convenios verticales la tramitación prevista para aquellos. Por ello, puede afirmarse que la previsión de convenios verticales así como su tratamiento parlamentario no tienen en el Estatuto valenciano un régimen diferenciado de los convenios horizontales porque nunca lo tuvieron en su origen -ni siquiera se pensó que lo hubieran de tener- y así se mantuvo hasta la aprobación aquél Estatuto.

## 2.2 Ambito material de la aprobación

El ámbito material sobre el que se proyecta la actividad aprobatoria de las Cortes Valencianas es, según dispone el art. 42.1 del Estatuto, el de los «convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de *su exclusiva competencia*». El tenor literal de este precepto estatutario ha sido criticado porque con esa redacción parece cerrarse la posibilidad de convenir sobre materias donde el régimen competencial es de concurrencia o de compartición<sup>102</sup>. No obstante, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia constitucional, tanto la Constitución como los Estatutos utilizan el adjetivo *exclusivo* con un carácter equívoco<sup>103</sup> y, en ese sentido, el art. 42.1 del Estatuto valenciano no debe interpretarse de forma que restrinja la celebración de convenios verticales sobre ámbitos donde la Comunidad ostenta la competencia exclusiva *stricto sensu* porque las competencias compartidas y concurrentes son las que integran el grueso de las que ostenta cada parte y porque, precisamente, es en el ámbito del ejercicio de esas competencias donde los convenios verticales pueden desplegar una gran eficacia. De esta manera, cabe afirmar que la celebración de convenios entre la Generalidad Valenciana y el Estado sólo estará sujeta a los mismos límites a los que está sometida toda actuación convencional y especialmente, al de la indisponibilidad de las competencias.

En relación al ámbito material de la aprobación de las Cortes Valencianas que prevén los arts. 11 i) y 42.1 del Estatuto debe señalarse que el art. 21 f) de la Ley 5/1983, de 30 de Diciembre, del Gobierno Valenciano, ha introducido una cierta confusión sobre qué convenios precisan esa aprobación. El mencionado precepto legal dispone que:

«En uso de sus funciones ejecutivas y administrativas compete al Consejo:

f) Suscribir convenios y acuerdos de cooperación con el Estado, otras Comunidades Autónomas e Instituciones Públicas, sin perjuicio de la previa aprobación por las Cortes Valencianas y autorización por las Cortes Generales *en los casos en que procediere*» (*la cursiva es mía*)

Este último inciso da pábulo a pensar que existirían unos convenios donde la intervención parlamentaria sería preceptiva mientras que en otros no se requeriría esa intervención. La interpretación que de acuerdo con el Estatuto parece más plausible es entender que los convenios de colaboración con el Estado y con las Comunidades Autónomas precisan aprobación de las Cortes Valencianas, los acuerdos de cooperación horizontales necesitan además autorización del Parlamento estatal, y los únicos convenios en los que no se requiere una intervención parlamentaria son aquellos que

102 M.MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Derecho autonómico valenciano*, Generalidad Valenciana, Valencia 1985, págs. 163-164; P.SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pág. 444.

103 Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional reiteradamente desde su sentencia de 16 de Noviembre de 1981 [FJ.1] (Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de Febrero, sobre centros de control de cargas en transporte terrestre de mercancías).

concluya la Generalidad Valenciana con «Instituciones Pùblicas». Ahora bien, el problema radica en discernir quiénes se incluyen bajo esta última expresión. En principio, cabría pensar que los convenios celebrados con los organismos autónomos del Estado no quedarían excluidos de la necesaria aprobación de las Cortes Valencianas porque son Administración estatal, por el contrario, sí podrían subsumirse dentro de los convenios con «Instituciones Pùblicas» aquellos que la Generalidad Valenciana celebrara con entes locales o con universidades pùblicas, de forma que sólo estos convenios quedarían exonerados de aquella aprobación parlamentaria.

La equívoca redacción del art. 21 f) de la Ley del Gobierno Valenciano, se debe, a juicio de ESCUIN PALOP, a que los redactores del precepto pretendieron corregir la excesiva rigidez que, a su entender, la aprobación parlamentaria de los convenios verticales iba a introducir en el proceso de celebración de los mismos y por ello, con la finalidad de escamotear esa aprobación, se incorporó al art. 21 f) su último inciso<sup>104</sup>. Posiblemente, sea cierto que esa idea fue la que guió al legislador valenciano a la hora de redactar aquel precepto si además, se piensa que durante la elaboración de aquella Ley también se estaba tramitando la aprobación por las Cortes Valencianas del único convenio que hasta el momento el Consejo ha decidido remitirles y cuya tramitación parlamentaria se demoró más de tres meses<sup>105</sup>. Sin duda, el legislador valenciano, testigo de esa situación, intentó evitar que la aprobación parlamentaria de cada convenio que la Generalidad fuera a celebrar con el Estado se convirtiera en una rémora que dilatase extraordinariamente el proceso de formalización de aquellos convenios y, con esa finalidad, procedió a dar una enrevesada redacción al art. 21 f) de la Ley 5/1983, de 30 de Diciembre. No obstante, la formulación oscura de aquel precepto legal no puede servir para soslayar la aprobación de las Cortes Valencianas porque la Ley de Gobierno está sometida al Estatuto, debe interpretarse conforme al mismo y los términos de éste no permiten dudar acerca del carácter preceptivo que tiene aquella intervención parlamentaria.

### 2.3 Función y naturaleza de la aprobación

La aprobación de los convenios que la Comunidad y el Estado celebren aparece prevista en su origen como un mecanismo a través del cual las Cortes Valencianas podrían controlar la actuación que el Ejecutivo autonómico desarrollara por vía convencional<sup>106</sup>. Sin embargo, los escasos autores que han reparado en esa peculiaridad del ordenamiento valenciano no la sitúan dentro de la función de control sino que prefieren considerarla como una función específica de las Cortes Valencianas aunque sin abundar más sobre el tema<sup>107</sup>.

104 V. ESCUIN PALOP, «Comentario al artículo 42 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en R. MARTÍN MATEO (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985, págs. 443-444.

105 La influencia que esa circunstancia ejerció en el legislador valenciano al redactar el art. 21 f) se observa si se compara con la redacción que tenía el art. 23.12 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de la Generalidad Valenciana -precedente inmediato de aquel precepto legal- cuyo tenor literal, más claro y acorde con las previsiones estatutarias, se limitaba a señalar que el Pleno del Consejo debía «solicitar a las Cortes Valencianas, a través del Presidente del Consejo y en los términos legalmente establecidos, la autorización y en su caso la aprobación de los convenios que celebre con el Estado y con otras Comunidades Autónomas en materia de su competencia» (DOGVA núm.85, de 17 de Diciembre de 1982) (*la cursiva es mía*).

106 Así consta en los debates parlamentarios del proyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ante las Cortes Generales donde, concretamente, en la Comisión Constitucional, se justificó la aprobación de las Cortes Valencianas de los convenios que se celebraran entre la Comunidad y el Estado como «una medida digamos de cautela democrática respecto a las medidas del Gobierno valenciano» (DSCD núm.57, de 29 de Diciembre de 1981, pág. 2755).

107 LL. AGUILÓ LUCIA, »Del «Plenari de Parlamentaris» a les Corts Valencianes», en *Les Corts Valen-*

Al examinar la función parlamentaria que se desarrolla a través de la aprobación de un convenio valen las mismas observaciones que se hicieron anteriormente respecto al papel que realizaba el Parlamento Foral cuando autorizaba convenios verticales. En ese sentido, estimamos que debería entenderse que la aprobación de convenios con el Estado es un mecanismo a través del cual se está desempeñando una función parlamentaria *ad hoc* dentro de la que se comprenderían las intervenciones de los Legislativos previstas en el proceso de celebración de estos convenios.

Además, la aprobación de las Cortes Valencianas también participa de la misma naturaleza que se predicaba de la autorización en Navarra pues en ambos casos estamos ante un requisito preceptivo para la celebración del convenio cuya ausencia determina la nulidad del mismo. No vamos a extendernos en mayores consideraciones que no harían sino reproducir lo ya advertido respecto a la autorización del Parlamento Foral y por ello me remito a lo que allí se dijo. No obstante, conviene adelantar que, aunque de los arts. 11.i) y 42.1 del Estatuto valenciano parece inferirse que estamos ante la aprobación parlamentaria de un convenio ya celebrado, la intervención aprobatoria de aquel Parlamento autonómico es anterior a la prestación del consentimiento. Ese carácter *ex ante* queda claramente subrayado por el art. 21 f) de la Ley 5/1983, de 30 de Diciembre, al disponer que el Consejo sólo puede suscribir convenios con el Estado «**previa** aprobación de las Cortes Valencianas». Ese mismo carácter se recoge en el Reglamento parlamentario como se verá a continuación.

## 2.4 Procedimiento previsto para la aprobación

El procedimiento que debe seguirse para la aprobación parlamentaria de un convenio entre la Generalidad Valenciana y el Estado aparece escuetamente regulado en el art. 163 del Texto Refundido del Reglamento de las Cortes Valencianas<sup>108</sup> donde únicamente se dispone que dichos convenios deberán ser aprobados por mayoría absoluta de la Cámara. Dicho precepto es resultado de la última reforma del Reglamento parlamentario valenciano llevada a cabo el 24 de Mayo de 1989<sup>109</sup>. No obstante, su integración en el texto vigente es una novedad relativa pues la redacción del mismo es idéntica a la que tenía la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de 4 de Marzo de 1983<sup>110</sup>. De esta manera, la reforma operada lo único que ha hecho en este extremo ha sido derogar aquella Disposición y llevar su contenido a un nuevo precepto con el fin de corregir una deficiente ubicación que incluso había sido criticada por alguno de los redactores del anterior Reglamento<sup>111</sup>.

Las previsiones que contiene el actual Texto Refundido en torno a los aspectos procedimentales de la aprobación de los convenios siguen siendo igual de fragmentarias e insuficientes que las del texto del 83 ya que, en uno y otro Reglamento, lo único que se hace es consignar la mayoría necesaria para que el convenio resulte aprobado por las Cortes Valencianas. No obstante, esa insuficiencia que presenta el precepto reglamentario ha sido paliada por la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas 80/I<sup>112</sup> que prevé de forma más completa la tramitación para la aprobación de los

cianes, *Corts Valencianes*, València 1989, pág.277; J.ASENSI SABATER, *Las Cortes Valencianas*, Universidad de Alicante, Caja de Ahorros Provincial de Alicante 1983, pág.156; M.MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Derecho autonómico valenciano*, *op. cit.*, pág. 212.

108 BOCV núm.126, de 19 de Junio de 1989.

109 BOCV núm.125, de 14 de Junio de 1989.

110 BOCV núm.5, de 25 de Abril de 1983.

111 ASENSI SABATER, *Las Cortes Valencianas*, *op. cit.*, pág.156.

112 Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas 80/I por la que se determina el procedimiento parlamentario que han de seguir los Proyectos de convenios de colaboración de la Generalidad Valenciana con el Estado y con otras Comunidades Autónomas (BOCV núm.20, de 2 de Diciembre de 1983). También se dictó otra Resolución de la Presidencia que tenía un carácter mucho más puntual. se trataba de la Resolución 86/I sobre presentación de enmiendas al proyecto de convenio de colaboración entre

convenios. El procedimiento previsto por la mencionada Resolución dispone la publicación en el Boletín de la Cámara del proyecto de convenio remitido por el Consejo, ordena la apertura de un plazo de cinco días para que los Grupos parlamentarios presenten enmiendas -que lo son a la totalidad- y disciplina el debate parlamentario. Éste se inicia con la presentación del proyecto por parte de un miembro del Ejecutivo, normalmente el Consejero del ramo, prosigue con la defensa de las enmiendas, dándose un turno a favor y otro en contra para cada una de ellas. Una vez concluido el debate se procede a votar cada enmienda y después se vota la globalidad del proyecto que para ser aprobado precisará mayoría absoluta del Pleno. Finalmente, en caso de aprobarse, el texto vuelve a publicarse en el Boletín de la Cámara, se remite al Consejo y se ordena su comunicación a las Cortes Generales.

Este procedimiento presenta algunas similitudes con el que se prevé en Navarra para la autorización de los convenios que la Diputación Foral formalice con la Administración Central. Así en ambos casos, la intervención del Parlamento autonómico respectivo tiene un carácter decisorio y previo a la celebración del convenio. De esta forma, en la Comunidad Valenciana la aprobación prevista en los arts. 11.i) y 42.1 del Estatuto valenciano no es -como pudiera deducirse del tenor de esos preceptos- una ratificación posterior a un convenio vertical ya celebrado sino una intervención *ex ante* pues el texto remitido por el Consejo a las Cortes Valencianas es un mero proyecto de convenio que sólo podrá celebrarse de forma válida si es aprobado por aquella Cámara. Igualmente, cabe señalar que el procedimiento parlamentario que articula la Resolución 80/I prevé -igual que el Reglamento del Parlamento Foral- un debate del proyecto de convenio que lo es a la totalidad y que, en consecuencia, impide la inclusión de enmiendas que modifiquen algunos aspectos del texto que se está debatiendo. Ante esa situación deben reproducirse las mismas consideraciones que se hicieron en relación a la autorización del Parlamento navarro y señalarse, de nuevo, la conveniencia de que se disciplinen procedimientos más flexibles que permitan la formulación de enmiendas parciales que impulsen la capacidad transaccional de la Cámara y, por tanto, den la posibilidad de integrar los distintos pareceres que en ella se representan<sup>113</sup>.

Ni en el vigente Reglamento de las Cortes Valencianas ni en la Resolución 80/I se hace referencia a la forma que adoptará la decisión del Parlamento valenciano que conceda o deniegue la aprobación de un proyecto de convenio, pero puede entenderse que la capacidad decisoria que tienen atribuidas las Cortes Valencianas en esta materia se expresará -igual que en Navarra- a través de un acuerdo del Pleno que para ser válido precisará ser aprobado con la mayoría prevista (art. 70.1 del Texto Refundido de Reglamento de las Cortes Valencianas).

A la vista de lo expuesto, la reforma del Reglamento valenciano debe valorarse negativamente respecto al extremo que aquí tratamos pues se ha desaprovechado la posibilidad de dotar de una regulación completa a la aprobación de convenios verticales y ni siquiera, se ha incorporado al texto reformado lo dispuesto en la Resolución de la Presidencia 80/I que sigue siendo la disposición que disciplina la tramitación procedimental de aquella aprobación.

---

el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Generalidad Valenciana (BOCV núm.20, de 2 de Diciembre de 1983). Esta Resolución especificaba que el cómputo de los cinco días para la presentación de enmiendas previsto en la Resolución 80/I se haría a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución 86/I en el Boletín de la Cámara.

113 Durante la tramitación ante las Cortes Valencianas del proyecto de Convenio entre la Generalidad Valenciana y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para la realización de la información estadística agraria, pesquera y alimentaria algunos parlamentarios criticaron la rigidez del procedimiento prescrito ya que aunque se tratara de cambiar una palabra o de alterar el orden de las cláusulas debía presentarse una enmienda a la totalidad (DSCV núm.14, de 28 de Diciembre de 1983, pág.345).

## 2.5 Seguimiento de la actividad de las Cortes Valencianas en la aprobación de convenios verticales<sup>114</sup>

El examen de la actividad aprobatoria de los convenios verticales que han llevado a cabo las Cortes Valencianas no puede valorarse de forma positiva atendidas las siguientes circunstancias:

a) Desde su constitución en Junio de 1983 aquel Parlamento autonómico sólo ha tenido oportunidad de aprobar el convenio entre la Generalidad Valenciana y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para la realización de la información estadística agraria, pesquera y alimentaria. La tramitación parlamentaria de este convenio fue lenta -tardó tres meses en aprobarse- porque cuando la Mesa admitió a trámite el proyecto de convenio el 6 de Octubre de 1983 se observó que el Reglamento parlamentario aprobado en Mayo de aquel mismo año no contenía disposición alguna que disciplinara el procedimiento de aprobación de un proyecto de convenio. Ante esa situación tuvieron que elaborarse las Resoluciones 80/I y 86/I -antes comentadas- que no fueron adoptadas por la Presidencia hasta principios de Diciembre. A partir de las mismas, el proyecto de convenio fue aprobado en algo más de veinte días<sup>114</sup>. Posiblemente, como tuvimos ocasión de apuntar, esta experiencia está en el origen de la decisión del Consejo de no remitir posteriormente ningún otro proyecto de convenio y al parecer no existen atisbos- por lo menos a corto plazo- de que vayan enviarse.

b) Las Cortes Valencianas parecen poco sensibilizadas por el tema pues ante esa situación los parlamentarios no han formulado preguntas ni interpellaciones, ni han solicitado la comparecencia de los miembros del Ejecutivo autonómico para inquirir al Consejo sobre las razones que motivan la no remisión de los proyectos de convenios verticales a la Cámara.

c) En otro orden de cuestiones, pero en relación con la aprobación parlamentaria de los arts. 11 i) y 42.1 del Estatuto valenciano, debe señalarse que en el Decreto 63/1989, de 2 de Mayo, por el que se crea el Registro de convenios en aquella Comunidad, se dispone que con carácter previo a la suscripción de un convenio debe recabarse un informe al Registro donde se examinará si el proyecto de convenio cumple los extremos previstos en aquel Decreto. Aunque esta disposición no menciona explícitamente que deba verificarse la existencia de aprobación de las Cortes Valencianas en los convenios verticales, sí debe entenderse que este requisito estatutario se subsume en la mención genérica del art. 2 d) de aquel Decreto donde se dispone que en todo proyecto de convenio deben figurar «los requisitos para la formalización del convenio». En algunos casos el registrador ha hecho constar la ausencia de aprobación parlamentaria de un convenio vertical pero esa circunstancia únicamente puede determinar la denegación de su inscripción que, como sólo tiene efectos declarativos, no impedirá que el convenio se acabe suscribiendo.

---

114 El periodo estudiado abarca desde el momento en el que se constituyeron las Cortes Valencianas en Junio de 1983 hasta Junio de 1992 (ambos incluidos).

115 El proyecto de convenio entre la Generalidad Valenciana y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para la realización de la información estadística agraria, pesquera y alimentaria fue remitido a las Cortes Valencianas por acuerdo del Consejo el 26 de Septiembre de 1983, se admitió a trámite por la Mesa el 6 de Octubre y fue publicado en el Boletín de la Cámara (BOCV núm.13, de 17 de Octubre de 1983). Fue tratado conforme a las Resoluciones de la Presidencia 80/I y 86/I y de acuerdo con esta última el Grupo Popular presentó una enmienda a la totalidad (BOCV núm.24, de 27 de Diciembre de 1983). Esta enmienda fue rechazada y el convenio fue finalmente aprobado el 28 de Diciembre de 1983 (BOCV núm.27, de 27 de Enero de 1984). La aprobación del convenio fue comunicada al Consejo pero, aunque el art.42.1 EAC-Val y la Resolución 80/I ordenaban su ulterior comunicación a las Cortes Generales, este convenio no llegó a ser enviado al Parlamento central.

### III. LA INTERVENCION DE LOS PARLAMENTOS TRAS LA FIRMA DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

#### 1 La ratificación de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid

##### 1.1 Origen de la ratificación

Madrid es una de las Comunidades que más medidas ha adoptado para disciplinar la actividad convencional. Como se tuvo ocasión de ver, el Decreto 36/1986, de 10 de Abril y la Resolución de 8 de Julio de 1986 fueron las primeras disposiciones que intentaron regular algunos extremos de los convenios que suscribía la Comunidad madrileña. Un paso más en esa línea lo constituyó la Ley 4/1988, de 22 de Diciembre, de Presupuestos de la Comunidad para 1989, cuya Disposición Adicional Undécima disponía lo siguiente:

«Los convenios que se celebren entre la Comunidad de Madrid y Ayuntamientos y otras Entidades, se remitirán a la Asamblea, con carácter informativo, y los que supongan obligaciones superiores a los doscientos millones de pesetas precisarán de la ratificación de la Comisión de Presupuestos y Hacienda»<sup>116</sup>.

Sin embargo, esa previsión nacía marcada por la vigencia anual que tenía la ley que la contenía -como tal Ley de Presupuestos- de forma que dejaría de estar vigente cuando se agotara el ejercicio para el que ésta se aprobó. No obstante, la Ley de Presupuestos del año siguiente, la Ley 4/1990, de 4 de Abril, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 1990, volvió a incluir en su articulado aquella previsión, aunque en este caso en la Disposición Adicional Séptima, y además sin variar ni un ápice sus términos. Esta nueva disposición nacía marcada, igual que su antecedente, por la anualidad de la Ley de Presupuestos que la contenía y por ello, el legislador madrileño, con el fin de obviar ese límite temporal, decidió incluir esa previsión en la Ley 9/1990, de 8 de Noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (art.81.2), en lugar de reproducirla anualmente en las sucesivas Leyes de Presupuestos de aquella Comunidad.

La ratificación de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid es el colofón del proceso de celebración de un convenio con el Estado que supere la cuantía apuntada, sin embargo, no es una intervención de carácter previo que autorice al Ejecutivo a la firma del convenio como ocurre en la Comunidad Valenciana y en Navarra. Esas razones unidas a la particularidad de la previsión legal madrileña, que no tiene parangón en el resto de los ordenamientos autonómicos, aconsejan dedicar a su estudio un epígrafe propio y además, separado de la remisión de los convenios que con fines informativos también prevé actualmente la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid. Este último extremo se examinará en un momento ulterior.

<sup>116</sup> El proyecto de Ley que el Gobierno autonómico envió inicialmente a la Asamblea, Proyecto de Ley 5/1988, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1989 (BOAM núm.64, de 7 de Noviembre de 1988) no contenía ninguna disposición en ese sentido. La Disposición Adicional Undécima del texto finalmente aprobado fue resultado de la Enmienda de Adición núm.494 presentada por el Grupo parlamentario del Centro Democrático y Social durante el debate del proyecto en la Comisión de Presupuestos y Hacienda. Dicha enmienda fue aprobada por unanimidad y sus términos pasaron íntegramente al texto legal (DSAM núm.309, de 9 de Diciembre de 1988, págs. 6270 a 6272).

## 1.2 Ambito material de la ratificación

La ratificación de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid es preceptiva únicamente en aquellos convenios de los que pueden dimanar obligaciones financieras por un importe superior a los doscientos millones. Sin embargo, esa intervención parlamentaria no se circunscribe con carácter exclusivo a los convenios verticales sino que, por el contrario, se extiende a todos aquellos convenios incursos en el supuesto señalado con independencia de que el sujeto parte del convenio sea la Administración Central, un ente local o cualquier otra institución. Esa irrelevancia de la presencia del Estado como parte del convenio denota que para el legislador autonómico el aspecto determinante para exigir la ratificación de la Asamblea de Madrid no es el sujeto del convenio, sino el objeto del mismo, concretamente, cuando a través de un convenio se puede asumir una obligación financiera en la cuantía señalada.

Además, el hecho de que la ratificación se exija en los convenios que rebasen los doscientos millones implica que el legislador madrileño ha estimado que si un convenio supera esa cifra es necesaria una intervención parlamentaria porque se pueden afectar los derechos de consentimiento que ostenta el Parlamento sobre la aprobación del gasto público<sup>117</sup>. En este sentido, a diferencia de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Navarra que no prevén una intervención parlamentaria en función de la posible afectación de los poderes de las Cámaras a través de un convenio, la ratificación de la Asamblea de Madrid prevista en la Ley de Hacienda de esta Comunidad es la primera ocasión que un ordenamiento autonómico contempla la participación del Legislativo en la celebración de un convenio cuando éste puede afectar a los derechos de consentimiento que aquella Cámara ostenta sobre el gasto público.

Pudiera pensarse que esa intervención parlamentaria en el proceso que lleva a suscribir un convenio es superflua porque los poderes presupuestarios de la Asamblea madrileña, y en general de los diferentes Parlamentos autonómicos y del central, ya resultarán salvaguardados *a posteriori* cuando se apruebe la Ley de Presupuestos correspondiente que cuantificará en último término cuál será la financiación efectiva que se destine a un convenio. Sin embargo, los derechos de consentimiento que ostenta la institución parlamentaria sobre la aprobación del gasto público no siempre se verán satisfactoriamente cubiertos porque en la actualidad no todo compromiso de gasto aparece consignado en las Leyes de Presupuestos. Hoy es habitual que los órganos ejecutivos dispongan de amplias facultades de decisión sobre la autorización del gasto público en los términos que prevén la propia Ley General Presupuestaria, todas las Leyes de Hacienda de las Comunidades Autónomas, así como las Leyes de Presupuestos del Estado y de las diferentes Comunidades. De esta manera, los órganos de los Ejecutivos de ambas instancias se encuentran legitimados para adoptar decisiones de cariz presupuestario al margen del Parlamento, o bien, con una participación parlamentaria escasa donde, a lo sumo, las Cámaras quedan reducidas a simples receptoras de una comunicación sobre la decisión presupuestaria adoptada en sede ejecutiva (tal es el caso de algunas técnicas presupuestarias de uso común como las ampliaciones de créditos o los gastos plurianuales). Ante esa situación de progresiva pérdida de poder de los Legislativos en el ámbito de lo presupuestario, la iniciativa adoptada por el legislador madrileño es sumamente plausible porque supone introducir una limitación a la autorización del gasto público por parte de los órganos ejecutivos, de forma que éstos no podrán comprometer fondos superiores a los doscientos millones por vía de convenios si no media una intervención decisoria y ulterior de un órgano parlamentario.

117 Precisamente, uno de los supuestos en los que la doctrina ha solicitado una intervención de los Parlamentos en el proceso de celebración de los convenios verticales es en los casos donde se afectan los poderes presupuestarios de las Cámaras (E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, op.cit., pág. 425).

### 1.3 Función y naturaleza de la ratificación

La ratificación de los convenios que superen los doscientos millones de pesetas es un mecanismo por medio del cual se ha pretendido fiscalizar en sede parlamentaria las actuaciones convencionales que comportaran compromisos económicos<sup>118</sup>. En ese sentido, esa intervención parlamentaria debe valorarse positivamente porque a través de la misma se persigue introducir una mayor transparencia en la asignación de los fondos públicos mediante convenios. Ahora bien, una cuestión diferente es que aquella Cámara consiga controlar al Ejecutivo a través de esa intervención parlamentaria que puede acabar convirtiéndose en un trámite meramente confirmatorio de lo ya aprobado por el Gobierno de la Comunidad. No obstante, éste no es un efecto de la ratificación sino del juego de mayorías que en cada momento exista en aquel Parlamento autonómico.

Aunque viene hablándose de la finalidad fiscalizadora de la ratificación de la Asamblea madrileña debe precisarse que, a nuestro juicio, es más conveniente considerar que no estamos tanto ante un instrumento de control cuanto ante el efecto fiscalizador de un mecanismo que está al servicio de una función propia, la relativa a la formación de la voluntad negocial en la actividad convencional, dentro de la que -como se ha visto- también se integrarían la autorización del Parlamento Foral y la aprobación de las Cortes Valencianas.

Mayor interés presenta discernir cuál es la naturaleza de esa ratificación parlamentaria dentro del proceso de celebración de un convenio del que dimanan compromisos financieros superiores a la cuantía señalada.

La ratificación es una técnica de origen internacionalista a través de la cual se entiende que las partes asumen como obligatorio el texto que inicialmente habían fijado en la firma. Sin embargo, el problema que plantea la ratificación de un convenio vertical, entendida en la forma expuesta, es que, en principio, la obligatoriedad del mismo empieza tras haber sido firmado. La cuestión podría solucionarse estimando que la firma es el momento a partir del cual se perfecciona un convenio vertical, salvo en aquellos supuestos donde se exige su ratificación ulterior. En estos casos, la firma únicamente implicaría la fijación de los términos del texto convenido mientras que la perfección del mismo quedaría diferida al momento en que fuera ratificado por el órgano competente. Así podría entenderse que ocurriría en aquellos convenios -de los que fuera parte la Comunidad de Madrid- que superaran los doscientos millones, pues serían inicialmente firmados pero sólo tendrían efectos obligatorios para las partes si la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de aquella Comunidad otorgara la ratificación legalmente prescrita.

Uno de los problemas que plantea la interpretación propuesta es cómo conjugarla con la reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La cuestión radica en que nos encontramos ante una disposición autonómica (art.81.2 Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid) que, al prever la obligatoriedad de un convenio vertical a partir de su ratificación, establece la perfección del mismo en un momento diferente del que prescribe una norma estatal posterior (art.8.2.1 LRJAPyPAC) y además, que tiene el carácter de básica. En

<sup>118</sup> Durante la discusión de la enmienda que originó la Disposición Adicional Undécima de la Ley 4/1988, de 22 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1989, sólo se aludió a la necesidad de remisión de los convenios pero no se justificó ni la función de la ratificación ni la opción por este tipo de intervención. Las únicas consideraciones que hizo su defensor, el Sr. Sánchez-Herrera Herencia, fueron las siguientes: «La enmienda número 494 es una exigencia de que los convenios que celebra la Comunidad con los Ayuntamientos y otras entidades, sean remitidos a la Asamblea con carácter informativo. Es un simple mecanismo de control por parte de la Asamblea» (*sic*). El resto de Grupos Parlamentarios sólo se limitaron a anunciar que votarían favorablemente esa enmienda sin discutir su contenido (*vid.* DSAM, Comisión de Presupuestos y Hacienda, núm.309, de 9 de Diciembre de 1988, pág. 6270).

ese sentido, para intentar salvar la mención de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid podría hacerse uso de la posibilidad que confiere el propio art. 8.2.1 LRJAPyPAC pues, aunque este precepto cifra la perfección del convenio en su firma, también concede un amplio margen a la autonomía de la voluntad para fijar la obligatoriedad del convenio en un momento diferente. De esta manera, cuando la Comunidad de Madrid y el Estado celebren un convenio del que puedan derivar compromisos financieros superiores a los doscientos millones podrían acordar que no fuese obligatorio mientras no mediase la ratificación de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea madrileña. Otra posibilidad sería pactar que aquellos convenios obligaran a las partes desde su firma pero siempre que fueran ratificados en un momento ulterior por la Comisión mencionada. Una cláusula de este estilo actuaría propiamente como condición resolutoria de la eficacia del convenio pues éste dejaría de producir efectos si no llegara a ser ratificado por aquel órgano parlamentario.

En cualquier caso, no puede dejar de advertirse que la naturaleza de la ratificación prescrita por la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, no es tan clara como la intervención parlamentaria de las Cortes Valencianas o del Parlamento Foral sin la cual la Generalidad Valenciana o el Gobierno de Navarra, respectivamente, no pueden vincular a su Comunidad a través de un convenio con el Estado.

#### 1.4 Procedimiento previsto para la ratificación

El Reglamento de la Asamblea de Madrid no ha sido reformado para dotar de una tramitación *ad hoc* a la ratificación que debe prestar la Comisión de Presupuestos y Hacienda<sup>119</sup>. El procedimiento que se seguirá para ratificar un convenio será el previsto en el art. 157 de aquel Reglamento parlamentario para las comunicaciones del Consejo de Gobierno. De esta forma, el Ejecutivo madrileño remitirá el convenio a la Asamblea y si compromete fondos públicos por un valor superior a los doscientos millones será enviado por la Mesa a la Comisión de Presupuestos y Hacienda donde se debatirá el convenio remitido con el fin de decidir si se adopta el acuerdo de ratificación solicitado. Ese debate se iniciará con la intervención de un representante del Gobierno y proseguirá con la de los representantes de los diferentes Grupos parlamentarios - si así lo piden- los cuales podrán formular propuestas de resolución tanto en sentido favorable a la ratificación solicitada como de rechazo de la misma. Finalmente, el convenio se entenderá ratificado si una mayoría simple muestra su asentimiento<sup>120</sup>.

Si la Comisión decidiera no ratificar el convenio se comunicaría esa decisión al Ejecutivo. En tal caso, las partes podrían acordar un nuevo texto que se enviaría a la Asamblea para ser ratificado por la Comisión de Presupuestos y Hacienda siempre que, claro está, se derivaran compromisos financieros superiores a los doscientos millones. Es de suponer que, en tal caso, las partes integrarán en el nuevo convenio las objeciones que en su momento hubiera hecho la Comisión para no ratificar el texto inicialmente sometido -sobre todo si aquella negativa se debiera a razones técnicas y no de coyuntura política- a fin de que el convenio llegara a ser finalmente ratificado. No obstante, si la Comisión decidiera no ratificar el convenio que le han sometido también podría, siguiendo las reglas del Derecho Parlamentario, elaborar un dictamen donde se expresaran las causas que han motivado su decisión. Ese dictamen sería elevado al Pleno

119 El Reglamento de la Asamblea de Madrid fue aprobado por el Pleno el 18 de Enero de 1984 (BOAM núm.31, de 18 de Febrero de 1984). El texto ha sufrido reformas parciales que no afectan a los preceptos que aquí nos interesan.

120 Los acuerdos de ratificación de la Comisión de Presupuestos y Hacienda no aparecen publicados en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid. La única constancia que se obtiene de tales acuerdos es la que se consigue a través de los Diarios de Sesiones que recogen la actividad y debates que se producen en el seno de aquella Comisión.

donde se debatiría y se acordaría, en último término, si procede o no la ratificación del convenio en cuestión.

Debe destacarse que la función ratificatoria se atribuye directamente a la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea<sup>121</sup> –no al Pleno– lo cual resulta un notable acierto porque, por una parte, el volumen de trabajo de aquel órgano parlamentario es inferior al del Pleno y, por otro lado, es un órgano especializado en temas financieros. Ambos factores pueden permitir que se despliegue una actividad fiscalizadora más eficaz sobre los convenios que afectan a dotaciones presupuestarias en la cuantía señalada.

### **1.5 Seguimiento de la actividad ratificatoria de convenios verticales por parte de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid<sup>122</sup>**

Desde que en Diciembre de 1988 se aprobara la primera disposición que prescribía la ratificación parlamentaria de los convenios que superaran los doscientos millones sólo en contadas ocasiones la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid ha recibido estos convenios para ser ratificados. A tal efecto, basta constatar que durante la Segunda Legislatura -a lo largo de la cual se aprobaron todas las Leyes que han prescrito y que prescriben la ratificación- únicamente se han sometido a este trámite parlamentario cinco convenios de los cuales sólo cuatro han sido finalmente ratificados. En la actualidad, en lo que va de Tercera Legislatura no se ha enviado a la Cámara ningún convenio para ser ratificado por la mencionada Comisión. Además, debe señalarse que de los cinco convenios cuya ratificación se ha solicitado tan sólo en un caso las partes eran la Comunidad y el Estado, en concreto, se trataba de un convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad de Madrid para mejorar el equipamiento de centros públicos y de enseñanzas medias<sup>123</sup>. Precisamente, hasta el momento, éste es el único caso en el que la Comisión decidió no aprobar el acuerdo de ratificación porque en el convenio no se determinaba a qué centros se iban a destinar una parte de los compromisos financieros previstos<sup>124</sup>. No obstante, cinco meses más tarde se remitió un nuevo texto a la Comisión de Presupuestos y Hacienda donde ya se concretaba el extremo arriba señalado. El convenio fue sometido a debate y en esta ocasión resultó ratificado por unanimidad<sup>125</sup>.

<sup>121</sup> La Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea es una de las Comisiones Permanentes de aquel Parlamento autonómico según dispone art. 46.2 del Reglamento de la Cámara en la nueva redacción que le dio la reforma de 17 de Diciembre de 1987 (BOAM núm.23, de 23 de Diciembre de 1987). A partir de esa reforma la Comisión Permanente de Presupuestos, Hacienda y Economía que preveía el texto de 1984 (BOAM núm.31, de 18 de Febrero de 1984) se escindió en dos: la Comisión de Presupuestos y Hacienda y, la Comisión de Economía y Empleo.

<sup>122</sup> El periodo estudiado abarca desde Enero de 1989 hasta Junio de 1992 (ambos incluidos).

<sup>123</sup> En el resto de supuestos los convenios se habían suscrito con entidades privadas. Es el caso de dos Convenios celebrados, uno con la Congregación de las Hermanas Hospitalarias del Sagrado Corazón de Ciempozuelos, y otro, con la Orden Hospitalaria de San Juan de Dios, del Centro de San José, también de Ciempozuelos, que fueron simultáneamente sometidos a ratificación y finalmente ratificados (DSAM, Comisión de Presupuestos y Hacienda, núm.757 Bis, de 17 de Julio de 1990). También fue remitido para su ratificación y ratificado el Convenio suscrito entre la Comunidad Autónoma de Madrid y CEMASA (DSAM, Comisión de Presupuestos y Hacienda, núm.895, de 21 de Marzo de 1991). En relación a estos convenios debe advertirse que el acuerdo de ratificación se adoptó conforme a lo que preveía la Disposición Adicional Séptima de la Ley 4/1990, de 4 de Abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1990, porque era la normativa legal vigente en el momento en el que se remitieron aquellos convenios a la Asamblea.

<sup>124</sup> El acuerdo de no ratificación aparece en DSAM, Comisión de Presupuestos y Hacienda, núm. 441, de 2 de Junio de 1989.

<sup>125</sup> Ver el acuerdo de ratificación de este Convenio en DSAM, Comisión de Presupuestos y Hacienda, núm.488, de 18 de Octubre de 1989.

Las hipótesis que cabe barajar ante el hecho de que sean tan pocos los convenios sometidos a ratificación son: por una parte, pensar que sólo los casos señalados han implicado compromisos financieros por un importe superior a los doscientos millones, o bien, entender que la Secretaría General Técnica de la Comunidad<sup>126</sup> no está enviando todos los convenios que superan esa cuantía. Esta última posibilidad es la que parece más probable, sobre todo, por lo que respecta a los convenios verticales ya que son los que vehiculan las cantidades más importantes de dinero. Ante esa situación, resulta difícil pensar que en estos últimos cuatro años sólo aquel convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad de Madrid haya superado la cuantía necesaria para recabar la ratificación de la Asamblea madrileña.

Por lo demás, se observa que, salvo en el caso del convenio con el Estado donde se denegó inicialmente la ratificación por falta de concreción de una de sus cláusulas, los Grupos parlamentarios no acostumbran a inquirir al Ejecutivo sobre aspectos puntuales de los convenios sometidos a ratificación pues suelen renunciar al uso de la palabra y limitarse a mostrar su aquiescencia con la iniciativa del Gobierno autonómico.

## 2 LA REMISION A LOS PARLAMENTOS

### 2.1 La remisión a los Parlamentos autonómicos

Actualmente, en las Comunidades de Madrid, de La Rioja y de Castilla y León los convenios que suscriben con el Estado, con los entes locales o con cualquier institución pública y privada son remitidos a los respectivos Parlamentos autonómicos.

También en Canarias la Ley 14/1990, de 26 de Julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de esta Comunidad (art.16.3)<sup>127</sup> prescribe dar cuenta al Parlamento canario únicamente de los convenios entre la Comunidad y los entes locales. Este último caso subraya la importancia de la actividad convencional entre la Administración autonómica y la local pero además, avala la idea de que si estos convenios se remiten a aquel Legislativo, *a fortiori*, también deberían enviarse los convenios donde la parte con la que conviene el Ejecutivo canario es el Estado por la propia relevancia que implica la presencia de éste como suscriptor del convenio.

En este momento el estudio se circscribe a la remisión de los convenios a las Cámaras de las tres primeras Comunidades pues en estos casos se están enviando a aquellos Parlamentos autonómicos los convenios verticales que son los que aquí se tratan. No obstante, esa remisión obedece a fundamentos diferentes en cada Comunidad y por ello parece preferible examinar por separado cada supuesto.

#### A) La remisión a la Asamblea de Madrid

Como se ha expuesto en el epígrafe anterior, el art.81.2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid ordena la ratificación de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea autonómica en los convenios que superen los doscientos millones. Pero, junto a esa intervención ratificatoria, el mismo precepto legal dispone el envío a la Cámara madrileña de todos los convenios que suscriba la Comunidad. El órgano encargado de esta remisión será la Secretaría General Técnica de la Consejería

126 Las relaciones del Consejo de Gobierno y la Asamblea de Madrid son competencia de la Secretaría General Técnica en virtud del art. 2 d) del Decreto 99/1985, de 26 de Septiembre (BOM núm.233, de 1 de Octubre de 1985) parcialmente reformado por el art.2.1 del Decreto 36/1986, de 10 de Abril (BOM núm.88, de 15 de Abril de 1986).

127 Ley 14/1990, de 26 de Julio de Reforma de la Ley 8/1986, de 16 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (BOCa núm.96, de 1 de Agosto).

de Presidencia que enviará al Parlamento autónomico -sin una cadencia predeterminada- un listado de los convenios firmados y acompañado por el texto de los mismos.

La Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, al igual que hacían sus antecedentes inmediatos, se limita disponer una remisión de los convenios a la Asamblea pero sin especificar qué órgano dentro de la misma será el receptor de esa documentación. No obstante, hace algún tiempo se adoptó un acuerdo informal por la Mesa de aquel Parlamento a través del cual se disponía que todos los convenios se enviarían a la Comisión de Presupuestos y Hacienda y, simultáneamente, a la Comisión del ramo sobre el que versara el convenio. Ese reparto interno impulsa la especialización del trabajo en Comisiones y además, denota la importancia del trasfondo económico en los convenios pues la relevancia de este extremo es la que determina la remisión de todos ellos a la Comisión de Presupuestos y Hacienda.

El oficio que se envía a la Asamblea adjuntando los convenios se califica por la Mesa como una comunicación del Gobierno. Según el art. 157 del Reglamento de aquel Parlamento autónomico, tales comunicaciones abren un debate y, eventualmente, dan lugar a propuestas de resolución. Sin embargo, la Mesa siguiendo lo dispuesto por el art. 81.2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad entiende que aquella comunicación se trasladará a las Comisiones correspondientes únicamente *a efectos informativos*. De esta forma se impide que la comunicación que contiene el oficio por el que se envían los convenios a la Cámara pueda precipitar un debate y menos aún propuestas de resolución. El problema que debemos plantearnos es si una disposición legal que cifra el alcance de esa remisión puede alterar -como en el caso que nos ocupa- la tramitación que prevé un Reglamento parlamentario para las comunicaciones del Gobierno. A nuestro juicio, por más que la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid insiste en el carácter meramente informativo de la remisión de los convenios, nada obsta para que la comunicación del Gobierno a través de la que se articula dicha remisión se tramite de acuerdo con el art. 157 del Reglamento de la Asamblea madrileña. La Mesa no está obligada a ordenar la tramitación del oficio de remisión con el alcance que le prescribe aquella Ley porque la Cámara tiene autonomía interna para disciplinar su funcionamiento. E incluso, sería conveniente que la Mesa abandonara esa interpretación por las siguientes razones: en primer lugar, porque le lleva ordenar una tramitación diferente de la que corresponde, según el Reglamento, a aquello que previamente ha calificado como comunicación; en segundo lugar, y como consecuencia de la anterior, porque se desnaturaliza la comunicación del Gobierno tal y como aparece en el Reglamento de esta Cámara; y en tercer lugar, porque sería bueno que se siguiera la tramitación del precepto reglamentario correspondiente (art. 157) ya que desde la Mesa -donde no debe olvidarse que está representada la oposición- debiera potenciarse, y no cerrarse, como está sucediendo en el caso que tratamos, la posibilidad de debate que ofrecen las comunicaciones del Gobierno que contienen el oficio por el que se remiten los convenios a la Asamblea.

## B) La remisión a la Diputación General de La Rioja

En La Rioja es el Decreto 72/1990, de 5 de Julio, el que ordena que el Ejecutivo autonómico debe remitir a la Diputación General (o Parlamento riojano) una copia de todos los convenios que suscriba. Sin embargo, esa disposición no ha sido la primera iniciativa adoptada en La Rioja ya que el mencionado Decreto se ha limitado a transcribir en su art. 2 el texto de una Resolución del Pleno de la Diputación General adoptada el 29 de Junio de 1989<sup>128</sup>. Ese acuerdo parlamentario disponía la publicación en el Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja (BODGR) de la Resolución correspondiente.

<sup>128</sup> La Resolución fue aprobada por unanimidad y como consecuencia de una proposición no de ley presentada por el Grupo parlamentario socialista. Esta proposición no de ley aparece publicada en el BODGR, Serie B, núm. 87, de 3 de Abril de 1989 y la aprobación de la Resolución por el Pleno en el BODGR, Serie B, núm. 96, de 17 de Julio de 1989.

tín Oficial de la Rioja de un resumen de los convenios que se suscribieran. Pero junto a esa previsión se añadía textualmente que se remitiría «tras la firma de cada convenio, de manera inmediata, una copia íntegra a cada Grupo Parlamentario de la Diputación General de La Rioja». La finalidad que se perseguía mediante esta disposición parlamentaria era optimizar la información sobre la actividad convencional que desarrollaban por los órganos ejecutivos de la Comunidad pues las solicitudes de información, mecanismo por antonomasia para recabar documentos del Gobierno o de la Administración, muchas veces no recibían contestación o bien la respuesta se demoraba en exceso<sup>129</sup>.

La doctrina dominante entiende que este tipo de resoluciones 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>130</sup>. Sin embargo, el hecho de que el Decreto 72/1990, de 5 de Julio, haya asumido el texto de aquella Resolución<sup>131</sup> diluye cualquier duda sobre el carácter preceptivo que tiene para el Ejecutivo el envío a la Cámara riojana de una copia de los convenios que suscribe ya que así lo dispone actualmente la mencionada norma reglamentaria.

El órgano encargado de enviar los convenios al Parlamento autonómico es la Vicepresidencia del Gobierno de La Rioja<sup>132</sup> que a su vez los recibe de cada una de las Consejerías. Aquel órgano remitirá a la Diputación General una relación de los convenios suscritos adjuntando una fotocopia del texto de los mismos.

Al igual que ocurría en la Comunidad madrileña, el oficio de la Vicepresidencia por el que se remiten los convenios a la Diputación General se califica por la Mesa como comunicación del Consejo de Gobierno. Pero tampoco en este caso tales comunicaciones se tramitarán conforme a lo prescrito para las mismas en el art. 112.3 del Reglamento del Parlamento riojano<sup>133</sup>, según el cual podrán dar lugar a debate en el Pleno o en Comisión. La Mesa de la Diputación General únicamente ordenará a la Secretaría General de aquella Cámara que distribuya los convenios entre los Portavoces de los Grupos parlamentarios, ni siquiera a las Comisiones correspondientes como ocurría en la Asamblea madrileña. De esta forma, el Decreto 72/1990, de 5 de Julio, a diferencia de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, no dice expresamente que el envío de los convenios a la Diputación General tenga carácter exclusivamente informativo, sin embargo, ése es el alcance que en la práctica ha tenido esta remisión como consecuencia de la tramitación que se dispensa a la comunicación que contiene el oficio donde se adjuntan los convenios suscritos por la Comunidad. Por ello, igual que ocurría en el Parlamento madrileño, esas comunicaciones del Gobierno aunque figuren con este nombre en el escrito de calificación de la Mesa ni son debatidas ni consiguientemente, se permite que se formulen propuestas de resolución a partir de las mismas. Ese proce-

<sup>129</sup> Así se hizo constar por el representante del Grupo parlamentario que defendió esta proposición no de ley (*vid. DSDGR* núm.60, 29 de Junio de 1989, pág. 2265).

<sup>130</sup> Entre otros F.SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid 1990, págs. 381-382; o J.SOLÉ TURA y M.A.APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid 1988, págs. 223, 225-226. Estos últimos mantienen que en 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).

<sup>131</sup> Así se hace constar expresamente en la Exposición de Motivos de este Decreto, donde se dice: «*El Pleno de la Diputación General, en su sesión celebrada el día 29 de Junio de 1989, aprobó una resolución relativa a la publicación, resumida en el Boletín Oficial de La Rioja, de todos los convenios que suscriba la Comunidad Autónoma con otras Administraciones Públicas, entidades públicas o privadas, así como la remisión de una copia íntegra a cada Grupo Parlamentario de la Diputación General. Consecuentemente con lo expuesto, el Consejo de Gobierno a propuesta de la Vicepresidenta, y previa deliberación de sus miembros en su reunión del día 5 de Julio, acuerda aprobar el siguiente Decreto*» (*la cursiva es mía*).

<sup>132</sup> Art. 2.1 del Decreto riojano 72/1990, de 5 de Julio.

<sup>133</sup> Reglamento de la Diputación General de La Rioja aprobado el 27 de Febrero de 1987 (BODGR, núm. 10, de 5 de Marzo).

der supone -al igual que se advertía respecto a la Asamblea madrileña- una distorsión importante de los procedimientos que prescribe el Reglamento de la Cámara, con la consecuencia de que se impide injustificadamente la discusión de esas comunicaciones del Ejecutivo.

### C) La remisión a las Cortes de Castilla y León

En Castilla y León también se envían los convenios que se suscriben a las Cortes de la Comunidad. No obstante, esa remisión se presenta bajo circunstancias diferentes a las previstas en Madrid o en La Rioja, pues en la Comunidad que ahora se examina no existe ninguna disposición jurídica que ordene ese envío sino que, a lo sumo, de lo que puede hablarse es de una práctica por la que el Ejecutivo castellano-leonés remite al Parlamento autonómico una relación de todos los convenios que celebra.

Esa práctica se ha generado y desarrollado a partir de la aprobación de una Resolución adoptada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León el 11 de Marzo de 1988<sup>134</sup>. En esta disposición parlamentaria se acordaba que la Junta debía remitir al Parlamento autonómico las copias de los convenios que pudieran celebrarse en el futuro así como el envío en el plazo de dos meses de una copia de los convenios que estaban en vigor en el momento de adoptarse aquella Resolución<sup>135</sup>. Además, el contenido de esta disposición parlamentaria no se agotaba en estas previsiones sino que también disponía la habilitación de un Libro registro donde constaran todos los convenios.

El objetivo que se perseguía a través de esta Resolución era que las Cortes castellano-leonesas recibieran información periódica sobre la actividad convencional del Ejecutivo autonómico y, de esta manera, regularizar un proceso de información sobre los convenios suscritos que era especialmente necesario en aquellos que conllevaban compromisos financieros<sup>136</sup>.

Esta disposición de las Cortes castellano-leonesas -al igual que la Resolución del Parlamento riojano- sólo puede ser considerada como una mera recomendación al Gobierno de la Comunidad cuyo cumplimiento queda al albur de la voluntad política. Pero además, en el caso que ahora nos ocupa, se plantea si aquella disposición sigue en vigor o, por el contrario, debe entenderse que su vigencia se agotó con la Segunda Legislatura durante la que fue aprobada. En favor de esta última posición podría argumentarse que estas resoluciones son instrumentos de impulso político que integran el programa inicialmente votado en la investidura. De optarse por esa interpretación se debería concluir que la Resolución de las Cortes de Castilla y León decayó al terminar la Segunda Legislatura pues fue aprobada por un Pleno que tenía una mayoría diferente

134 Esta Resolución fue aprobada por el Pleno como consecuencia de una proposición no de ley presentada por el Grupo parlamentario del Centro Democrático y Social. La proposición no de ley apareció publicada en el BOCCCL núm.25, de 24 de Febrero de 1988, y la Resolución del Pleno en el BOCCCL núm.31, de 21 de Marzo de 1988.

135 En la proposición no de ley inicial se decía que los convenios en vigor debían remitirse en el plazo de un mes y adjuntando *copia autenticada* de los mismos. El Grupo Popular presentó una enmienda (BOCCCL núm.31, de 21 de Marzo) donde propuso ampliar el plazo a dos meses para que se pudieran recopilar los numerosos convenios suscritos hasta aquella fecha por la Junta. La enmienda fue aceptada y además, el Grupo defensor de la proposición decidió eliminar finalmente la exigencia de que la copia fuera autenticada (*vid. DSCCL* núm. 18, de 11 de Marzo de 1988, págs. 478-480).

136 Precisamente, la parca información que las Cortes de Castilla y León recibían sobre los convenios con contenido económico puede considerarse como el motivo que impulsó la presentación de la proposición no de ley del Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social. Así consta en la defensa que se hizo de esta proposición donde se denunció la falta de información que tenía el Parlamento autonómico sobre aquellos convenios bien fuera porque muchos de ellos no se publicaban, o bien, porque en muchos de los que se publicaban no se cuantificaban los compromisos económicos (*vid. DSCCL* núm.18, de 11 de Marzo de 1988, págs.477-478).

de la actual y que apoyó un programa de gobierno igualmente distinto<sup>137</sup>. No obstante, estimamos que es preferible entender que estaríamos ante un posicionamiento del Parlamento castellano-leonés, sobre todo, teniendo en cuenta el carácter técnico de la Resolución y por tanto, no vemos obstáculo en considerar que ésta no ha decaído, aun cuando se ha agotado la Legislatura durante la que fue aprobada.

Sin entrar en mayores consideraciones sobre la vigencia o no de esta Resolución lo cierto es que desde su aprobación el Servicio de Relaciones con la Cortes, dependiente de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales<sup>138</sup>, está remitiendo sistemáticamente al Parlamento autonómico todos los convenios que se reciben. A partir de ahí, cuando la documentación enviada llega a las Cortes de la Comunidad la Mesa la distribuye a la Comisión correspondiente en función del ámbito sobre el que verse el convenio y si conlleva compromisos financieros importantes pasa siempre a la Comisión de Economía y Hacienda.

Como se acaba de ver, la remisión a las Cortes de Castilla y León de los convenios suscritos carece de basamento jurídico y podría calificarse como una forma de comportamiento que preside las relaciones interinstitucionales que mantienen el Legislativo y el Gobierno autonómicos. Esa práctica obedecería a una deferencia entre poderes políticos que los italianos han llamado *correttezza costituzionale*<sup>139</sup> o a una costumbre parlamentaria que se habría generado y desarrollado a partir de la Resolución de 11 de Marzo de 1988. Además, esa remisión parece institucionalizarse de forma progresiva pues la Orden de 30 de Abril de 1992 ha atribuido al Servicio de Relaciones con las Cortes la llevanza del registro de convenios (art.2.TRES.1 e) ya que, según parece, se ha pensado que el órgano encargado de la inscripción y registro de los mismos es quien después debe enviarlos al Parlamento autonómico. Esa regulación puede consolidar aquella práctica pero en ningún caso dota a la remisión de carácter obligatorio para el Ejecutivo y para la Administración de la Comunidad porque sigue sin ordenarla expresamente una disposición jurídica. En ese sentido, la Orden de 30 de Abril de 1992 ha desaprovechado una oportunidad para interiorizar en aquel ordenamiento autonómico la remisión de los convenios a las Cortes castellano-leonesas y, por el momento, se ha renunciado a convertirla en un acto preceptivo para los órganos ejecutivo-administrativos de aquella Comunidad a diferencia, de lo que se hizo en La Rioja en el supuesto análogo.

#### D) Algunos rasgos comunes

Finalmente, se observa que los tres casos examinados presentan las siguientes notas comunes:

a) La remisión de convenios a los Parlamentos autonómicos no se circumscribe a los que la Comunidad celebra con el Estado sino que se hace extensiva a todos aquellos convenios que la Comunidad suscriba. Esta nula relevancia de la presencia del Estado como parte del convenio en orden a su remisión se inscribe en la línea seguida por todas aquellas disposiciones autonómicas que han disciplinado la técnica convencional.

b) No existe en los Reglamentos parlamentarios un procedimiento específico para tramitar la información que reciben las Cámaras por disposición legal. Esta situación determina que en los tres casos tratados el oficio que se envía a los Parlamentos

137 La Resolución fue adoptada gracias al apoyo prestado por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular al Grupo Centro Democrático y Social, que en aquel momento eran aliados en el Gobierno de la Comunidad pues el primero no alcanzó en esa Legislatura la mayoría absoluta que hoy tiene.

138 A esta Dirección se atribuye expresamente «el seguimiento de los acuerdos parlamentarios en particular aquellos que tienen especial incidencia en la acción de gobierno» (art. 4 d) del Decreto 60/1992, de 9 de Abril (BOCyL núm.72, de 13 de Abril de 1992).

139 P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid 1973, pág.172.

autonómicos adjuntando los convenios sea calificado por las respectivas Mesas como una comunicación del Gobierno. Tal y como es común en los Reglamentos de las diferentes Cámaras del Estado, las comunicaciones del Gobierno pueden ser debatidas y eventualmente dar lugar a propuestas de resolución, sin embargo, en ninguno de los tres casos examinados se sigue la tramitación que para aquellas comunicaciones prevén los Reglamentos de los Parlamentos correspondientes. Ello determina que la Mesa está calificando como comunicación del Gobierno a una pluralidad de actos de los cuales sólo algunos se tramitarán como comunicaciones del Gobierno *stricto sensu*, mientras que otros se entenderán como notificaciones a la Cámara que no darán lugar a ningún debate. Ante esa situación ni la oposición que está presente en la Mesa, ni la oposición de las Comisiones o del Pleno ha reclamado la tramitación de los oficios de remisión de convenios como una comunicación del Gobierno que es la calificación que la Mesa les ha dado. Esta actitud es criticable porque supone renunciar a la discusión que es constitucional a la institución parlamentaria. Pero además, no se puede estar de acuerdo con esta práctica, porque supone una distorsión de los mecanismos parlamentarios pues no se acierta a saber cuando lo que se ha calificado como comunicación llegará a ser tratado como tal. En ese sentido, sería conveniente que la calificación hecha por la Mesa se correspondiera con el procedimiento correlativo que prescribe el Reglamento parlamentario. Y en cualquier caso, si desde la propia Cámara se estima que las informaciones que reciben por disposición legal no deben tener el mismo alcance que las comunicaciones del Gobierno, su Reglamento parlamentario debería prescribir un tratamiento específico para aquellas. De esta manera, se impediría que las comunicaciones del Gobierno acaben perdiendo su sentido tradicional e igualmente, se evitaría que continúen siendo el cajón de sastre en el que se han convertido.

c) A la vista de lo que se acaba de exponer, la Asamblea de Madrid, la Diputación General de La Rioja y las Cortes de Castilla y León quedan reducidas a meras receptoras de los convenios celebrados en su respectiva Comunidad. No obstante, las iniciativas allí adoptadas tienen un aspecto sumamente positivo porque a través de las remisiones de convenios se pretende que los parlamentarios dispongan de una información regular sin necesidad de solicitud previa. Esta intención siempre debe saludarse pues la información es el presupuesto para un mejor y mayor control sobre la actividad convencional del Ejecutivo. Sin embargo, esta potencial virtualidad de las remisiones puede verse falseada si el órgano encargado de remitir los convenios al Parlamento no recibe todos los que se suscriben por las diferentes Consejerías o Departamentos. A fin de evitar esa situación, sería necesaria una mayor coordinación entre todos los órganos de la Administración de la Comunidad a la hora de enviar los convenios que se firman al órgano encargado de remitirlos a la Cámara autonómica.

d) Debe destacarse el papel que desarrollan los registros en la remisión de los convenios. Éstos nacen únicamente para desempeñar una función *ad intra*, o de orden interno, que evite que una Consejería firme un convenio ya suscrito por otra. Sin embargo, a medida que se institucionaliza la actividad convencional han empezado a desplegar funciones *ad extra* pues en el caso de las tres iniciativas que comentamos, el órgano responsable del registro es el mismo que ordena la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad y además, el que remite los convenios al respectivo Parlamento autonómico.

e) Finalmente, los tres casos examinados tienen en común que suponen un intento por implicar a las Cámaras autonómicas, aunque sea tímidamente, en un campo nuevo para la institución parlamentaria como es el de la actividad convencional que desarrolla su respectiva Comunidad. Además, esas iniciativas se inscriben en el caso de Madrid y la Rioja en la línea de una creciente presencia de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas dentro de los respectivos ordenamientos autonómicos pues, tal y como señalaba tempranamente, EMBID «frente al débil tratamiento constitucional y a las aún débiles referencias en las primeras normas posteriores a la Constitución son

cada vez más numerosos los textos en los que aparecen contemplados los Parlamentos territoriales»<sup>140</sup>. En este sentido, puede afirmarse que la Ley Hacienda de Madrid y el Decreto riojano 72/1990, de 5 de Julio, son manifestaciones de esa *vis expansiva* que los Legislativos de las Comunidades han tenido en algunos ordenamientos autonómicos.

## 2.2 La remisión a las Cortes Generales

El art. 42.1 del Estatuto valenciano prevé la comunicación de los convenios verticales a las Cortes Generales si bien, claro está, esa remisión queda circunscrita a los convenios celebrados entre el Estado y la Generalidad Valenciana. Junto a esa disposición estatutaria la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone la comunicación al Senado de todos los convenios verticales.

### A) La comunicación prevista en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

El Estatuto de la Comunidad Valenciana y la LORAFNA son las dos únicas normas estatutarias que contemplan la intervención de sus Parlamentos en el proceso de celebración de un convenio vertical. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Navarra, el art. 42.1 del Estatuto valenciano no sólo preceptúa la aprobación parlamentaria de aquellos convenios sino que también, prescribe que serán «comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación».

La comunicación de un convenio suscrito entre la Comunidad Valenciana con el Estado o con otra Comunidad pretende poner en conocimiento del Parlamento central la celebración del mismo. Pero además, esa notificación a las Cortes Generales provoca un plazo suspensivo de la eficacia del convenio sea éste horizontal o vertical. De esta forma, el Estatuto valenciano dispone un régimen idéntico para ambos tipos de convenios que resulta de dudoso acierto pues en los intercomunitarios la existencia de un plazo a partir de la comunicación obedece a una lógica que no existe en los convenios verticales. En ese sentido, debe recordarse que durante aquel lapso de tiempo se permite que las Cortes Generales puedan examinar si realmente el convenio horizontal comunicado no es un acuerdo de cooperación. Por el contrario, esa posibilidad de verificación y eventual recalificación del convenio en acuerdo -con la consiguiente agravación de su tratamiento parlamentario- no existe cuando la otra parte es el Estado porque la dualidad convenio de colaboración-acuerdo de cooperación sólo se predica de los convenios del art. 145.2 de la Constitución.

A la vista de lo expuesto, sólo puede afirmarse que el régimen de comunicación previsto por el Estatuto valenciano carece de justificación en los convenios que aquella Comunidad suscriba con el Estado. Esa regulación es una consecuencia de la equiparación que hace aquel Estatuto entre los convenios verticales y los horizontales cuyo alcance no fue meditado en exceso. Buena prueba de ello es que la aplicación de ese régimen de comunicación lleva a demorar los efectos de un convenio entre la Generalidad Valenciana y el Estado durante el plazo de treinta días desde que sea notificado a las Cortes Generales hasta que resulte publicado<sup>141</sup>. Ese régimen no puede verse alte-

<sup>140</sup> A.EMBID IRUJO, «Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico», en *Revista de la Cortes Generales* núm.3, 1984, págs. 30-31.

<sup>141</sup> Así lo ha señalado unánimemente la doctrina respecto a la comunicación de convenios horizontales. Por todos A.MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 119-125; o J.I. LÓPEZ GONZÁLEZ, «La posición de las Cortes Generales en los convenios interregionales» (en A.PÉREZ MORENO y otros, *Comunidades Autónomas.Solidaridad.Estatutos.Covenios*, *op.cit.*, págs.246-247). En

rado -como resulta obvio- por las prescripciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por tanto, aunque ésta disponga que la obligatoriedad de los convenios verticales empieza tras su firma, si las partes de un convenio son la Comunidad Valenciana y el Estado la eficacia del mismo no se iniciará mientras no transcurra el lapso de tiempo consignado en el art. 42.1 del Estatuto de aquella Comunidad.

Esta desacertada regulación estatutaria no especifica a qué Cámara debe remitirse el convenio vertical o si debe hacerse a ambas simultáneamente y además, tampoco existe ningún precepto ni en el Reglamento del Senado ni en el del Congreso relativo a la comunicación de convenios con el Estado. En relación al primer extremo debería defenderse que la notificación fuera recibida por el Senado porque ello resulta más coherente con la naturaleza de Cámara de representación territorial que le atribuye la Constitución. Por lo que respecta al cauce procedimental, no puede postularse una aplicación analógica de lo dispuesto en los arts. 166 del Reglamento del Congreso y 137 del Reglamento del Senado para las comunicaciones de los convenios horizontales porque -como hemos visto- aquí carece de sentido la regulación prevista en sendos preceptos.

No obstante, debe advertirse que ni siquiera el único convenio que hasta el momento ha sido aprobado por el Parlamento valenciano (convenio con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para la realización de la información estadística agraria, pesquera y alimentaria) ha sido remitido a las Cortes Generales, a pesar de que así lo prescribe el Estatuto valenciano y la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas 80/I sobre el procedimiento de tramitación de los convenios de colaboración.

## B) La comunicación al Senado prevista en la Ley de Régimen

La reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé en su art. 8.2.2 que:

«Tanto los convenios de Conferencia sectorial como los convenios de colaboración serán comunicados al Senado.»

Es ésta una disposición escueta que únicamente establece qué convenios serán objeto de comunicación y qué institución será la destinataria de la misma. Dicha remisión está en la línea iniciada durante los últimos cuatro años por algunas disposiciones autonómicas que, como se ha expuesto, prevén que se envíen a los respectivos Parlamentos autonómicos la totalidad de los convenios que se suscriben. Frente a esas iniciativas, la previsión de la LRJAPyPAC se circunscribe a los convenios verticales bien sean de colaboración o concluidos en el seno de una Conferencia Sectorial. Además, la remisión de los convenios al Senado no es enteramente una originalidad de la citada Ley pues en los dos últimos años las propuestas oficiales para la reforma del Reglamento de aquella Cámara han venido contemplando que la proyectada Comisión no Legislativa Permanente de las Comunidades Autónomas debía ser informada de los *acuerdos* -no se habla expresamente de *convenios*- entre el Gobierno y las Comunidades<sup>142</sup>.

---

concreto, en el caso del Estatuto valenciano P.SANTOLAYA MACHETTI simplemente ha apuntado que la comunicación al Parlamento central también incide en la eficacia de los convenios entre la Generalidad y el Estado (P.SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pág.411).

<sup>142</sup> Así consta en el Acuerdo adoptado por la Ponencia de la Comisión de Reglamento en su reunión de 25 de Abril de 1990. Documento B relativo a las funciones que se atribuyen a la Comisión General de las Comunidades Autónomas punto 2 apartado d)). A partir de este Acuerdo se ha formulado la Propuesta inicial para el estudio de la reforma del Reglamento del Senado donde se sigue previendo esa misma remisión de información sobre los acuerdos entre el Gobierno y las Comunidades (punto 7 c) de la Propuesta).

La comunicación al Senado que dispone la reciente LRJAPyPAC ya aparece en los primeros Anteproyectos de la misma, de 5 de Diciembre de 1991 y de 15 de Junio de ese mismo año, y de ahí pasó al Proyecto de 31 de Enero de 1992, que fue remitido al Congreso de los Diputados. El art. 8.3 de este Proyecto establecía que:

«Tanto los Convenios de Conferencia Sectorial como los Convenios de colaboración serán remitidos al Senado».

Precisamente, respecto al papel que nuestra segunda Cámara debía desempeñar en relación a los convenios verticales, el Consejo de Estado recomendó en el Dictamen del Proyecto que fue remitido al Congreso la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de que las funciones de arbitraje y mediación en las controversias que se suscitasen durante la ejecución de aquellos convenios se atribuyeran a los órganos de seguimiento o incluso al Senado<sup>144</sup>. Sin embargo, esa recomendación no pasó al Proyecto que fue enviado a las Cortes Generales de forma que el artículo 8.3 del texto proyectado mantuvo la misma formulación que figuraba en los Anteproyectos iniciales.

A lo largo del debate en el Congreso de los Diputados algunos Grupos Parlamentarios (Grupo Parlamentario Vasco<sup>145</sup>, Grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya<sup>146</sup>, Grupo Mixto-EA<sup>147</sup>, Grupo Catalán (CiU)<sup>148</sup> y Grupo Popular)<sup>149</sup> solicitaron la supresión de la remisión de los convenios al Senado que preveía el mencionado art.8.3 del Proyecto<sup>150</sup>. Por su parte, el Grupo Socialista presentó una enmienda de modificación<sup>151</sup> al art.8 donde se proponía por una parte, variar la redacción del inciso inicial del apartado tercero de aquel precepto de forma que en lugar de *remisión* de aquellos convenios al Senado se estimaba preferible hablar de *comunicación* de los mismos; y por otra parte, se proponía trasladar esta referencia al Senado al párrafo segundo, inciso segundo del mismo del art. 8. Esta enmienda resultó finalmente aprobada por el Congreso<sup>152</sup> y el texto se envió al Senado.

Durante la discusión en esta Cámara se solicitó de nuevo la supresión de la comunicación al Senado de los convenios de colaboración y de Conferencia Sectorial por parte de cuatro senadores, el Grupo Mixto<sup>153</sup>, el Grupo Senadores Nacionalistas

<sup>143</sup> Proyecto de Ley 12/000082 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 82-1, de 4 de Marzo de 1992).

<sup>144</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 31 de Octubre de 1991, Publicaciones del Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992.

<sup>145</sup> Enmienda núm.10 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm.82-6, de 7 de Mayo de 1992).

<sup>146</sup> Enmienda núm.15 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm.82-6, de 7 de Mayo de 1992).

<sup>147</sup> Enmienda núm.164 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm.82-6, de 7 de Mayo de 1992).

<sup>148</sup> Enmienda núm.251 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm.82-6, de 7 de Mayo de 1992). El Grupo Parlamentario Catalán (CiU) no formuló expresamente, y a diferencia de los otros Grupos mencionados, una enmienda de supresión sino una enmienda de modificación donde se proponía una nueva redacción al art.8 donde desaparecía la remisión de los convenios de colaboración y de Conferencia Sectorial al Senado.

<sup>149</sup> Enmienda núm.425 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm.82-6, de 7 de Mayo de 1992).

<sup>150</sup> El Grupo Popular fue el único que a lo largo del debate parlamentario justificó expresamente porqué había solicitado la supresión de la remisión de los convenios al Senado. El representante del Grupo Popular en el Congreso, Sr. Soriano Benítez de Lugo expresaba la opinión de su Grupo en los siguientes términos: «Estamos convencidos de que si hay que revitalizar el Senado no es éste el procedimiento. Esto sólo servirá para que esos convenios sean amontonados en aquella Cámara, lo que implicaría una nueva burocracia e incrementaría los costes.» (DSCD, núm.482, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, sesión núm. 20 celebrada el 15 de Junio de 1992, pág.14209).

<sup>151</sup> Enmienda núm.367 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm.82-6, de 7 de Mayo de 1992).

<sup>152</sup> Aprobación por la Comisión con competencia Legislativa Plena el 2 de Julio de 1992 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm.82-9, de 3 de Julio de 1992).

<sup>153</sup> Enmienda núm. 25 formulada por los Sres. R. GARCÍA CONTRERAS, I. VILALLONGA ELVIRO, G. MESA NODA, A. CUEVAS GONZÁLEZ. (BOCG, Senado, Serie II, núm. 85, de 29 de Julio de 1992).

Vascos<sup>154</sup>, el Grupo Catalán<sup>156</sup> y el Grupo Popular<sup>157</sup>. Tales enmiendas se rechazaron<sup>157</sup> y el texto aprobado por el Senado y el finalmente aprobado por el Congreso de los Diputados (en el Senado se introdujeron modificaciones que motivaron la devolución del texto al Congreso) contemplaba la comunicación a nuestra segunda Cámara de los convenios mencionados en el art.8.2.2 y con el tenor que se ha transcrita al inicio de ese epígrafe.

La comunicación de los convenios verticales al Senado que prevé la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, plantea múltiples dudas propiciadas por la parquedad de su redacción y por el mutismo que guarda sobre la misma la Exposición de Motivos de la propia Ley. Así quedan en el aire extremos tales como el alcance de esa comunicación, cuál será el órgano encargado de enviar al Senado los convenios, a través de qué cauce procedimental, con qué periodicidad, o a qué órgano de la Cámara se enviará la documentación recibida. Tales interrogantes sólo se desvelarán con la práctica subsiguiente a la entrada en vigor de la Ley que no se producirá hasta el 28 de Febrero de 1993 según prescribe la Disposición Final de la LRJAPyPAC. Algunas de las posibles respuestas a las cuestiones planteadas son las siguientes. Parece que esta remisión únicamente tendrá el valor de una mera notificación al Senado que no afectará a la validez ni tampoco a la eficacia de los convenios porque éstos obligarán, en principio, desde su firma (art.8.2.1 LRJAPyPAC). Esta remisión podría encomendarse a la Subdirección General de Cooperación Sectorial con las Comunidades, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, porque es quien registra la información sobre convenios. No obstante, también podría pensarse que fuera aquella Subdirección quien enviara los convenios al Ministerio de Relaciones con las Cortes y éste a su vez los remitiera al Senado. En cualquier caso, se debería enviar una relación de los convenios verticales celebrados adjuntando la copia de los mismos, de esta forma los senadores interesados en consultar algún convenio no tendrían que formalizar una solicitud de información para poder conseguir su texto. No existe ningún precepto en el Reglamento del Senado relativo a la tramitación de aquellas remisiones de información que el Ejecutivo envía a la Cámara -no facultativamente- sino por disposición legal. Por ello, la remisión del art. 8.2.2 LRJAPyPAC podría reconducirse a la prevista en el art.182 del Reglamento del Senado para las comunicaciones del Gobierno. Una vez la documentación llega al Senado lo más idóneo sería que la Mesa diera traslado de lo remitido a la Comisión General de las Comunidades Autónomas -si llega a constituirse- pues los convenios con el Estado son un inmejorable termómetro para medir las relaciones verticales de colaboración en un Estado compuesto.

La previsión del actual art.8.2.2 LRJAPyPAC puede enjuiciarse -sólo en principio- positivamente porque es la primera disposición estatal que atribuye un cierto papel al Senado dentro de la actividad convencional. Además, el hecho de que esta institución sea la receptora de esa información implica un tímido intento de llenar de contenido su naturaleza de Cámara de representación territorial. No obstante, una remisión de estas características no puede desplegar toda su funcionalidad en un Senado que sigue sin ser un foro de debate de los asuntos autonómicos. Por ello, aunque el art. 8.2.2 LRJAPyPAC pretende abundar en este sentido no lo consigue porque la conversión del Senado en Cámara territorial sólo puede llevarse a cabo a través de una reforma de la institución.

154 Enmienda núm.200 (BOCG,Senado, Serie II, núm.85, de 29 de Julio de 1992).

155 Enmienda núm. 239 (BOCG, Senado, Serie II, núm.85, de 29 de Julio de 1992).

156 Enmienda núm.362 (BOCG, Senado, Serie II, núm.85, de 29 de Julio de 1992).

157 A lo largo del debate el senador del Grupo socialista Castro Rabadán justificó la necesidad de remisión de los convenios verticales al Senado en estos términos :»...constituye una de las cuestiones fundamentales para poder realizar los trabajos que nos encomienda la Cámara, conocer la eficacia de los convenios, la eficacia de las conferencias sectoriales entre las las distintas comunidades autónomas y el Estado a los efectos de poder tratar sobre eso.» (DSS, núm.136, sesión del Pleno celebrada el 29 de Octubre de 1992, pág.7391).

### 3. LOS CONVENIOS VERTICALES Y LOS MECANISMOS PARLAMENTARIOS TRADICIONALES DE INFORMACION, IMPULSO Y CONTROL

Ni el ordenamiento estatal ni los autonómicos prevén mecanismos parlamentarios *ad hoc* para fiscalizar los convenios verticales tras su celebración. Esa situación también se produce en los convenios horizontales salvo en Asturias, La Rioja y Murcia donde sus respectivos Estatutos disponen que será el propio Legislativo autonómico quien supervise la ejecución de aquellos convenios<sup>158</sup>. Esa función de supervisión sólo se ha desarrollado en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y en el de la Junta General del Principado de Asturias<sup>159</sup>. A la vista de estas disposiciones se observa que la función supervisora de un convenio horizontal se traduce en la posibilidad de que la Cámara autonómica designe el mecanismo de seguimiento. Incluso, el Reglamento parlamentario murciano detalla la forma de elección de ese mecanismo a través del nombramiento de una Ponencia que formulará tres propuestas de entre las cuales la Asamblea elegirá la que estime más adecuada para fiscalizar la ejecución del convenio. No obstante, todavía ninguno de estos Parlamentos autonómicos ha tenido ocasión de ejercer esa función supervisora.

Salvo esos tres supuestos aislados y además circunscritos a los convenios intercomunitarios, el seguimiento de los convenios verticales -que son los que aquí nos interesan- se encomienda, como ya se tuvo ocasión de examinar, a órganos mixtos de composición exclusivamente administrativa. Esa situación determina que la fiscalización parlamentaria de la ejecución de un convenio se lleve a cabo a través de preguntas o, a lo sumo, de interpelaciones. Pero el Parlamento además de controlar, también puede impulsar la actividad convencional del Ejecutivo y, sobre todo, recabar información sobre los convenios suscritos a través de los mecanismos parlamentarios al efecto<sup>160</sup>.

La utilización que en las diferentes Cámaras del Estado español se hace de estos instrumentos de control, impulso e información en relación con la actividad convencional de sus órganos ejecutivos es diversa en cada una de ellas.

La práctica seguida en los **Legislativos autonómicos** oscila entre aquellos en los que puede hablarse de una auténtica atonía por controlar los convenios verticales (Parlamento de Andalucía, Asamblea Regional de Cantabria o Parlamento de las Islas Baleares) y aquellos otros donde se realizan muchas y variopintas preguntas sobre el tema (Asamblea de Extremadura, Cortes de Castilla-La Mancha o Parlamento de Canarias). En menor medida se han formulado interpelaciones sobre extremos relacionados con la actividad convencional desarrollada con el Estado. Este último instrumento parlamentario supone un grado mayor de fiscalización frente a las preguntas porque tienen asignado más tiempo para su debate y además, pueden precipitar una eventual moción. Sin embargo, habitualmente, se hace una interpretación restrictiva de este mecanismo de forma que se reserva sólo para cuestiones de política general. Este criterio ha determinado que la Mesa de la Junta del Principado de Asturias no haya admitido a trámite recientemente una interpelación por la que se inquiría sobre los motivos que determi-

158 Art. 24.7 EA.Ast. art 17.1.l) EAL-R y art. 23.7 EAMur.

159 Art.171 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias aprobado en la sesión de los días 23 y 24 de Abril de 1985 (BOJGPA núm.81, de 26 de Abril de 1985); y art. 158 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia aprobado el 14 de Abril de 1988 (BOARM núm.44, de 19 de Abril de 1988).

160 Siguiendo a J.GARCÍA MORILLO se estima que el carácter pluriteleológico de los mecanismos parlamentarios deriva no del medio en sí sino de la utilización que se hace del mismo y, en consecuencia, se habla de preguntas e interpelaciones como instrumentos de control, de proposiciones no de ley y resoluciones como mecanismos de impulso político y de solicitudes de información o de comparecencia como instrumentos al servicio de la función de información.(J.GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1985, págs. 97 a 109 y 135).

naban la ausencia de publicidad de los convenios. En este caso se mantuvo un criterio material estricto para diferenciar pregunta e interpellación y por tanto, se consideró que se trataba de un extremo muy concreto que no afectaba a la política general. Prácticamente, los únicos casos en los que se ha conseguido admitir a trámite una interpellación sobre la ejecución de un convenio se localizan en la Asamblea de Extremadura donde se han presentado con una cierta periodicidad sendas interpellaciones acerca de la política general de la Junta en materia de cumplimiento de convenios suscritos con el Ministerio de Educación<sup>161</sup>. Sin embargo, la admisión a trámite de estas interpellaciones obedece al criterio amplio mantenido por la Mesa de la Asamblea extremeña que, ya en ocasiones anteriores, ha admitido interpellaciones sobre cuestiones muy puntuales que difícilmente hubieran prosperado como tales en otro Parlamento.

Por lo que respecta a los instrumentos para obtener información se aprecia que las Cámaras en las que más se interroga sobre los convenios verticales son también las que solicitan más comparecencias de los miembros del Ejecutivo o se recaba más documentación sobre el tema.

Por su parte, los mecanismos de impulso político son poco utilizados incluso en los Parlamentos donde se ha mostrado mayor interés por interrogar o solicitar información sobre los convenios verticales. Se trata de casos escasamente generalizados que a lo sumo han dado lugar a alguna resolución del Parlamento como la aprobada en la Asamblea Extremeña sobre la firma de un convenio de colaboración entre la Junta de Extremadura y el INSERSO para la potenciación de los servicios sociales<sup>162</sup>.

A la vista de las consideraciones expuestas, se infiere que ese diferente comportamiento parlamentario no se corresponde con el volumen de convenios verticales que firma una Comunidad pues basta constatar que Andalucía celebra anualmente gran cantidad de convenios y en el Parlamento andaluz las iniciativas respecto a los mismos son escasas. Por el contrario, en la Comunidad de Canarias la actividad convencional es menos significativa que en la anterior y sin embargo, en su Parlamento se formulán muchas preguntas sobre los convenios suscritos con el Estado.

Por lo que respecta a las **Cortes Generales**, debe señalarse que tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado se utilizan los mecanismos ya vistos en los Parlamentos autonómicos para controlar, impulsar al Gobierno en su actividad convencional o para recabar información sobre la misma. No obstante, sí se observa que sobre todo las solicitudes de información versan sobre convenios-programa, tales como los concluidos para la contratación de trabajadores desempleados en obras de interés social, los que versan sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda o sobre prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales. Precisamente, la virtualidad que puede desplegar la remisión al Senado que prevé la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es que los parlamentarios -los senadores- no deban formular esas solicitudes cuya respuesta a veces se demora, o incluso no llega nunca.

#### IV. A MODO DE CONCLUSION

A tenor de lo expuesto en las páginas precedentes puede advertirse que la posterización de los Parlamentos en los procesos de decisión que conducen a la firma de un convenio vertical sigue siendo la regla tanto en el ordenamiento estatal como en la mayor parte de los ordenamientos autonómicos. Además, la participación parlamentaria

161 Se trata de dos interpellaciones admitidas a trámite y publicadas respectivamente en los BOAE núm.45, de 30 de Septiembre de 1988, y BOAE núm.105, de 23 de Enero de 1990.

162 BOAE núm. 68, de 16 de Marzo de 1989.

en el proceso que lleva a la suscripción de un convenio no tiene lugar en multitud de ocasiones incluso en aquellas Comunidades Autónomas (Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid) cuyos ordenamientos ordenan una intervención de sus respectivas Cámaras en el proceso de formación de la voluntad negocial. En tales casos, debería observarse la participación parlamentaria que aquellos ordenamientos prevén con carácter preceptivo. Por otro lado, en relación a los supuestos donde no se prescribe una implicación de las Asambleas Legislativas en el proceso que conduce a la suscripción de un convenio, considero que cabría postular una intervención parlamentaria en determinados casos, concretamente, en aquellos convenios a través de los cuales se puedan afectar ámbitos donde las Cámaras ostentan poderes de decisión. Quizá el caso más claro de esta afectación de poderes parlamentarios se produzca en los convenios que implican compromisos financieros. En la actualidad, es un fenómeno generalizado que los órganos ejecutivos dispongan de un amplio abanico de técnicas a través de las cuales adopten cada vez mayor número de decisiones presupuestarias -piénsese en los créditos ampliables o en los gastos plurianuales- que también se utilizan para financiar los compromisos adquiridos por vía convencional. Por esta razón, los Parlamentos de cada instancia no deben intervenir en todos los convenios que conlleven obligaciones financieras pero sí deberían tener una participación decisoria en el proceso de celebración de aquellos convenios que implicasen un compromiso de gasto superior al que pueden autorizar los respectivos Ejecutivos, y ello sin perjuicio de lo que se apruebe en un momento ulterior en las correspondientes Leyes de Presupuestos. Además, esa intervención parlamentaria contribuiría a una mayor transparencia en la asignación de los recursos públicos que es sumamente necesaria para conocer y controlar los fondos que se canalizan a través de convenios pues actualmente, sobre los mismos existe una importante y preocupante opacidad.

Además, sin cuestionar que la formalización de los convenios verticales corresponde a los órganos ejecutivos, una mayor participación de los Parlamentos en el proceso de gestación de esos convenios parece exigida por los principios del sistema parlamentario. En tales casos las Cámaras desarrollarían un papel que encajaría mal en las funciones de legislación o de control, que son atribuciones clásicas de las Asambleas Legislativas, y propiamente, desempeñarían una función específica, una atribución *ad hoc*, que sería la relativa a la participación en la formación de la voluntad negocial de aquellos convenios interadministrativos.

Finalmente, junto a esa intervención parlamentaria en la celebración de los convenios verticales sería conveniente que se generalizara la remisión de los mismos a los diferentes Parlamentos autonómicos. Ésta es una iniciativa tenue pues las Cámaras quedan relegadas a meras receptoras de los listados de los convenios que se suscriben. Sin embargo, no puede desconocerse su efecto positivo porque la remisión de convenios regularizaría un canal de información sobre la actividad convencional que debe enjuiciarse favorablemente pues sólo a través del conocimiento de los convenios suscritos las Cámaras pueden decidir cómo intervienen en la actividad convencional. Y además, la información siempre es el presupuesto para el óptimo ejercicio de todas funciones parlamentarias.

Las consideraciones expuestas pretenden abundar en una mayor implicación de los Parlamentos durante la celebración de los convenios verticales, así como en una fluida información sobre los mismos a las Cámaras. Es ésta una conclusión acorde con la posición que ocupan las Asambleas Legislativas en el sistema institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas y además de esta forma, entiendo que se fortalecerían las bases democráticas de aquella actividad convencional.