

CAPÍTULO II

Relaciones con otras Comunidades y Ciudades Autónomas

Artículo 226. Convenios y acuerdos de cooperación

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

2. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán en vigor a los sesenta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente de este artículo.

3. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

4. Los convenios y los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

DOCUMENTACIÓN

A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20978])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21088]).

Capítulo II: Relaciones con otras Comunidades Autónomas

Artículo 196. Convenios y acuerdos de cooperación

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

2. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán

en vigor a los treinta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el número siguiente de este artículo.

3. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (*BOPA* núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23704]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (*BOPA* núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23940]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (*BOPA* núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24295]).

Capítulo II: Relaciones con otras Comunidades y Ciudades Autónomas

Artículo 222. Convenios y acuerdos de cooperación

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

2. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán en vigor a los treinta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente de este artículo.

3. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

II. CORTES GENERALES

1. Congreso de los Diputados

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 42]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 242]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 294]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 342]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 141]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

Título V. Relaciones con la Administración del Estado y con otras Comunidades Autónomas

Artículo 72

1. En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma puede celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas.

2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios de actos de carácter cultural, especialmente dirigidos a los emigrantes de origen andaluz residentes en dichas Comunidades.

3. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través del Presidente, la celebración, en su caso, de los Convenios previstos en los apartados anteriores, que entrarán en vigor a los treinta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el número siguiente de este artículo.

4. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

5. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los estados con los que mantengan particulares vínculos culturales o históricos.

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

País Vasco (art. 22); Cataluña (art. 178); Galicia (art. 35); Principado de Asturias (art. 21); Cantabria (art. 31); La Rioja (art. 14); Murcia (art. 19); Comunidad Valenciana (art. 59); Aragón (art. 91); Castilla-La Mancha (art. 40); Canarias (art. 39); Comunidad Foral de Navarra (arts. 26 b y 70); Extremadura (art. 65); Baleares (art. 118); Madrid (art. 31); Castilla y León (art. 60); Ceuta (art. 12.1); Melilla (art. 12.1).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por el Pleno en su sesión de 21 y 22 de noviembre de 2007 (art. 179).
- Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 7, 11, 27).
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 10).
- Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo (art. 17.5).

E. JURISPRUDENCIA

STC 44/1986, FF.JJ. 3.º y 4.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «Los convenios entre Comunidades Autónomas», en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1993, págs. 63-85.

CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

CARMONA CONTRERAS, Ana María: «El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre Comunidades Autónomas: un supuesto especialmente conflictivo, el Protocolo de Intenciones en materia televisiva suscrito por los Gobiernos de Andalucía y Extremadura», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 66 (2003), págs. 255-277.

—: «Andalucía», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) [monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús], págs. 153-200.

GARCÍA MORALES, María Jesús: «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009), págs. 65-117.

—: «Los Nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) [monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús], págs. 357-426.

—: «Convenios de colaboración entre el estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas», en TORNO MAS, J. (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2011, págs. 55-56..

GIRÓN REGUERA, Emilia: «Capítulo II. Relaciones con otras Comunidades Autónomas», en TEROL BECERRA, M. J. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 620-629.

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio: «Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 145 (2009), págs. 97-118.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador: «Relaciones con otras Comunidades Autónomas», en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, Madrid, 2009, págs. 1197-1208.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María: «Convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas», en CASAS BAAMONDE, M.^a E., y RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, M. (Dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, XXX Aniversario, WOLTERS KLUWER, Madrid, 2008, págs. 2182-2187.

RUBIO LLORENTE, F., y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Ed.): *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: «Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto "secundario" en las reformas estatutarias», en RUIZ RICO, G. (Coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 849-878.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: «Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas», en Alzaga, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978, Tomo XI*, Edersa, Madrid, 1999, págs. 75-108.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

TAJADURA TEJADA, Javier: «Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11 (2010), págs. 206-254.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. LA COLABORACIÓN HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO: UN PROBLEMA PREVIO A LAS REFORMAS ESTATUTARIAS. C. LA COLABORACIÓN HORIZONTAL EN LAS REFORMAS ESTATUTARIAS: UN RETO SECUNDARIO. I. Las reformas estatutarias sin reforma constitucional: el art. 145.2 CE. II. La remisión constitucional a los Estatutos: un «margen de maniobra» desaprovechado. 1. La delimitación de los supuestos en los que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios. 2. La determinación de los requisitos para suscribir convenios entre comunidades autónomas y la determinación del carácter y efectos de la comunicación a las Cortes Generales. D. LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN DE ANDALUCÍA CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL NUEVO ESTATUTO DE ANDALUCÍA. I. La regla general: el mantenimiento de la regulación anterior. 1. La centralidad del Parlamento andaluz para determinar los supuestos y el régimen de los convenios horizontales. 2. La comunicación a las Cortes Generales ligada a la facultad de recalificación de un convenio en acuerdo de cooperación. 3. La regulación del órgano que comunica los convenios a las Cortes Generales. II. Las (escasas) novedades. 1. La intervención del Parlamento de Andalucía. 2. La ampliación del plazo para la entrada en vigor de los convenios de colaboración. 3. El seguimiento y control de convenios y acuerdos entre comunidades autónomas. 4. La publicidad de convenios y acuerdos entre comunidades autónomas. E. LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN LA COLABORACIÓN HORIZONTAL DE ANDALUCÍA. I. La cantidad la colaboración horizontal: ¿incremento? 1. Más comunicación de los convenios horizontales al Parlamento central. 2. Los encuentros entre comunidades autónomas. 3. La Conferencia de Gobiernos autonómicos. II. La calidad de la colaboración horizontal: ¿cambios? 1. Colaboración horizontal bilateral y multilateral. 2. Convenios entre comunidades autónomas y pactos alternativos. 3. Responsabilidad y transparencia en la acción concertada horizontal.

A. INTRODUCCIÓN

- ¹ El nuevo Estatuto de Andalucía recoge de nuevo la figura de los convenios entre comunidades autónomas. Se trata de un contenido «clásico» de los Estatutos de autonomía, pues los textos de los años setenta y ochenta ya previeron esta figura siguiendo el influjo del art. 145.2 CE, que sólo contempla los convenios horizontales. En ese sentido, no es una novedad la presencia de este instrumento en el Estatuto, pero sí lo es su nueva ubicación sistemática. Dicha figura no se regula ya perdida entre el articulado (normalmente en los títulos sobre competencias), como sucedía en el Estatuto anterior, sino en un título específico –el relativo a las «Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma– que visualiza y hace justicia a la importancia de la cooperación y participación en el Estado autonómico. Más allá de ese aspecto de «visualización» de la cooperación, el nuevo Estatuto andaluz ha sido continuista en este punto. El texto

de 2007 se aprueba tras casi veinticinco años de funcionamiento del Estado autonómico, en los que la cooperación entre comunidades autónomas –o, mejor dicho, la debilidad de la misma– es considerada unánimemente como un problema de nuestro sistema. La regulación de los convenios entre comunidades autónomas en los Estatutos tiene un cierto grado de culpabilidad en dicha situación. Sin embargo, el nuevo Estatuto andaluz y gran parte de los nuevos textos estatutarios han introducido escasas novedades jurídicas, lo que contrasta además, como se verá, con el impulso político que a raíz de los mismos quiere darse a este tipo de relaciones.

B. LA COLABORACIÓN HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO: UN PROBLEMA PREVIO A LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Las relaciones horizontales han sido débiles y poco formalizadas en el Estado autonómico. Durante muchas legislaturas los convenios entre comunidades autónomas comunicados al Parlamento central –tal como prescribe el art. 145 CE– han sido una rareza. En particular, la colaboración horizontal donde participa la Comunidad Autónoma de Andalucía, bajo la vigencia del anterior Estatuto, arroja cinco pactos interautonómicos entre 1984 y 2006, frente a los más de ochenta convenios anuales que firma la Comunidad con el Estado. ²

La historia «oficial» de la colaboración horizontal de Andalucía se inicia ligada a los recelos. El primer convenio que consta como tal en el Estado autonómico fue el Convenio de cooperación cultural entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid, suscrito el 4 de julio de 1984. Dicho convenio se intentó suscribir tras el fallido intento de Protocolo entre Cataluña y la Preautonomía de Murcia en materia cultural, que acabó ante el Tribunal Constitucional (STC 44/1986). La historia de la cooperación horizontal de Andalucía prosigue diez años después (un dato temporal nada anecdótico) con el Acuerdo de cooperación de las comunidades autónomas del arco mediterráneo español, suscrito el 13 de abril de 1994, por Andalucía, Cataluña, Murcia, Islas Baleares y Comunidad Valenciana, al que siguió cinco años después un Convenio Marco de colaboración transregional entre Andalucía, la Comunidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, Murcia y el Consejo Insular de Mallorca, en materia de asistencia social a inmigrantes, remitido al Parlamento central, el 13 de marzo de 1999. Un año después, el Protocolo de Intenciones firmado entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para la recepción de las emisiones de la televisión andaluza en Extremadura se calificó en el Senado como «acuerdo de cooperación», por más que se trataba de una declaración de intenciones (CARMONA CONTRERAS, A. M., 2006, págs. 255-277). Bajo la vigencia del anterior Estatuto, el último pacto comunicado al Senado donde aparece Andalucía es el Convenio Marco entre Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía, en materia de colaboración entre sus respectivas Escuelas de Administración Pública en 2005. ³

Resulta importante conocer cuáles son las causas de esta situación para examinar en qué medida los nuevos Estatutos pueden contribuir a mejorarla. El motivo principal de la debilidad de la colaboración entre comunidades en nuestro sistema ha sido la falta de voluntad política de los actores. Los gobiernos autonómicos han buscado la relación de la periferia con el centro. En la relación con el Estado se consigue dinero, traspasos, e influencia. Las comunidades autónomas no han sabido ver durante mucho tiempo ventajas colectivas en su relación horizontal. El art. 145.2 CE diseña un régimen confuso y ⁴

complejo, pero la mayor complejidad se ha introducido en la regulación que los Estatutos de autonomía y sus normas de desarrollo han hecho de esta figura, previendo requisitos adicionales para su suscripción que no son exigidos por el texto constitucional y que complican sobremedida la firma de uno de estos pactos. Así, en Andalucía, los convenios horizontales necesitan autorización por el Parlamento autonómico e, incluso, intervención preceptiva del Consejo Consultivo de la Comunidad¹. Todos esos requisitos, que sólo se exigen para los convenios horizontales, poco se avienen con la agilidad que debe tener este instrumento y, lo que es más grave, erosionan el Estado de derecho, ya que la colaboración horizontal, más que no existir, se desarrolla a través de figuras alternativas como protocolos de colaboración, para dar cauce a una necesidad de cooperación con otra comunidad, pero sin seguir los requisitos jurídicos previstos para la tramitación de un convenio horizontal dentro de la Comunidad Autónoma.

- 5 La situación de la colaboración horizontal en el Estado autonómico se manifiesta también en la calidad de esa cooperación. Hasta el momento, no sólo ha estado escasamente formalizada, sino que además se ha producido entre comunidades autónomas limítrofes, de forma bilateral y muchas veces como fruto de contactos personales. A diferencia de otros países, en España, a los treinta años de Constitución, nunca se ha firmado un convenio por todas las comunidades, lo que denota que éstas no han sabido encontrar espacios de actuación interautonómica omnilateral en nuestro sistema, ni han existido circuitos horizontales que lo propicien (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, pág. 101). En el derecho comparado, los convenios multilaterales son normalmente el producto de conferencias horizontales. En nuestro sistema, las conferencias sectoriales son verticales. La propia Conferencia de Presidentes creada en 2004 es también vertical. Por tanto, en nuestro sistema las relaciones son marcadamente verticales, sin estructuras ni dinámicas de horizontalidad previa, lo que refuerza la posición del poder central. La colaboración horizontal fortalece la posición de los entes territoriales. Por un lado, sirve para ejercer competencias propias, lo que minorra los intentos de recentralización. Por otro, sirve para pactar posiciones comunes que se exponen como posición única de los entes territoriales ante el poder central, de modo que se fortalece su capacidad de negociación frente a aquel que ya no negocia separadamente con cada instancia, sino que se halla con un frente común gracias a la concertación horizontal previa. El proceso de integración europea ha impulsado, además, la concertación horizontal en aquellos países, pues exige la posición única en la participación de los entes territoriales en la fase ascendente, así como en la fase de incorporación del derecho europeo, ya que la cooperación horizontal, en concreto los convenios entre entes territoriales, se ha erigido en una magnífica vía para la transposición de directivas que caen en el ámbito de su competencia. En el Estado autonómico, la concertación horizontal en la fase ascendente es relativamente reciente, y sucede de manera informal, sobre todo en lo que atañe a la participación de las comunidades autónomas en los consejos de ministros y órganos de la Unión. La transposición de directivas a través de convenios horizontales es todavía *terra incognita* en el Estado autonómico (GARCÍA MORALES, M. J., 2009 pág. 102). Por ello, la cooperación horizontal debía haber sido un reto prioritario en la agenda de la reforma de los nuevos Estatutos en general, y del Estatuto andaluz en particular.

¹ Art. 179 Reglamento del Parlamento de Andalucía, actualizado a 16 de abril de 2009, y art. 17.5 Ley 4/2005, del Consejo Consultivo de Andalucía.

C. LA COLABORACIÓN HORIZONTAL EN LAS REFORMAS ESTATUTARIAS: UN RETO SECUNDARIO

I. Las reformas estatutarias sin reforma constitucional: el art. 145.2 CE

El presupuesto para cooperar radica fundamentalmente en la predisposición para hacerlo, y para ello debe existir la voluntad política de las comunidades autónomas de impulsar un tipo de relación donde éstas vean ventajas colectivas. Un régimen jurídico adecuado de los convenios horizontales puede (y debería) incentivar un tipo de relaciones que tantas ventajas pueden reportar a las comunidades autónomas. El *Informe del Consejo de Estado sobre Modificaciones de la Constitución Española* llama la atención acerca de la rigidez y oscuridad del art. 145.2 CE, y reconoce que el régimen jurídico vigente lastra el desarrollo de este tipo de relaciones en nuestro sistema². Las reformas estatutarias se han llevado a cabo sin una previa reforma constitucional, de modo que no pueden resolver los déficits o problemas que están en el texto de 1978. 6

Para empezar, la Constitución y, en esa misma línea, los Estatutos diferencian entre dos tipos de pactos con requisitos distintos: los acuerdos de cooperación (sometidos a autorización de las Cortes) y los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios (sólo precisan comunicación al Parlamento central). Es difícil calificar un pacto, porque ni el texto ni la jurisprudencia constitucional dan criterios para hacerlo. La doctrina se decanta por criterios materiales (ALBERTÍ ROVIRA, E., 1993, págs. 74-77; CALAFELL FERRÁ, V. J., 2006, págs. 161-163; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, 2008, págs. 2183-2184; SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., 1999, págs. 93-95; GONZÁLEZ GARCÍA, I., 2009, págs. 97-118; TAJADURA TEJADA, J., 2010, pág. 222). Mayoritariamente, se entiende que los convenios de colaboración serían aquellos que tendrían por objeto asuntos de mera gestión administrativa, mientras que los acuerdos de cooperación serían una categoría residual para aquellos que tuvieran una importancia mayor. 7

Se trata de un régimen muy complicado que no tiene parangón en los países de nuestro entorno. En el derecho comparado no existe sobre los convenios horizontales ningún tipo de intervención del poder central (como en Alemania), o bien ésta se limita a una mera comunicación de tales pactos a aquél (como sucede en Austria o Suiza). Además, resulta sorprendente e ilógico que para las comunidades autónomas, hoy por hoy, sea mucho más difícil suscribir un convenio con otras comunidades colindantes que un convenio de colaboración transfronteriza con regiones vecinas³, aunque las actuaciones sean similares, o incluso acuerdos en materia de acción exterior con otros Estados o con organismos internacionales (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, pág. 110). 8

Ahora bien, más allá del tenor textual de la norma escrita, en la práctica, la mayoría de los convenios tramitados ante las Cortes Generales son convenios de colaboración que sólo deben comunicarse al Parlamento central. El único acuerdo de cooperación que ha logrado tramitarse ha sido el ya mencionado Acuerdo de las comunidades autónomas del arco mediterráneo español, suscrito en 1994 por Andalucía y cinco comunidades 9

² RUBIO LLORENTE, F., y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Ed.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, CEPC, Madrid, 2006, págs. 163-164.

³ Véase *infra* art. 246.

más, que finalmente no llegó a ejecutarse tras su autorización. Desde entonces, no se ha vuelto a tramitar ningún acuerdo de cooperación, lo que denota que estamos ante una figura de uso residual. Por su parte, la comunicación a las Cortes Generales que prescribe el art. 145.2 CE para los convenios de colaboración funciona en la práctica, desde la octava legislatura, como una mera notificación al Senado. El Reglamento del Senado y buena parte de los Estatutos de autonomía prevén que la Cámara alta puede reconvertir el convenio comunicado en acuerdo preciso de autorización de las Cortes Generales. Esa posibilidad, de la que se ha hecho uso de forma muy controvertida en otros tiempos y que ha desincentivado la comunicación de un convenio al Senado ante el temor de recalificación, no se ha usado desde 2001, justo desde el lamentable episodio de la tramitación del Protocolo de intenciones entre Andalucía y Extremadura en materia de televisión. Como se acaba de indicar, desde la octava legislatura, la *ratio* en la tramitación en el Senado de un convenio comunicado a la Cámara oscila entre quince días y un mes y medio, y se comunican más convenios al Senado no porque haya más pactos, sino porque hay menos miedo a la recalificación y se ha ido creado un clima de mayor confianza, lo cual representa un síntoma de aceptar con normalidad la cooperación horizontal con la madurez que deben dar más treinta años de funcionamiento de Estado autonómico (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, pág. 97).

- 10 Además, a fin de facilitar la colaboración horizontal, en 2008 se ha aprobado un Acuerdo de la Mesa del Senado que agiliza la tramitación de un convenio entre comunidades. Con esa modificación se ha suprimido la intervención de la Comisión General de las comunidades autónomas. Hasta el momento, la Comisión intervenía en todos los convenios comunicados. Ahora, sólo si se presentan discrepancias. Aquellos convenios de colaboración para los que no se presente propuesta alternativa se someterán directamente al Pleno, sin pasar previamente por la Comisión.
- 11 A la vista de estos datos, es preciso resituarse el grado de culpabilidad del art. 145.2 CE. La regulación constitucional es desafortunada, pero no es el principal causante jurídico de la situación de la cooperación horizontal en España. Los principales problemas de índole jurídica de la colaboración entre comunidades no están ni el régimen constitucional, ni en el Reglamento del Senado, donde se ha hecho un esfuerzo importante por agilizar la tramitación de estos pactos. Los principales problemas están en las comunidades autónomas, en sus Estatutos y en sus normas de desarrollo.

II. La remisión constitucional a los Estatutos: un «margen de maniobra» desaprovechado

- 12 El art. 145.2 CE remite a los Estatutos de autonomía la regulación de «los supuestos, requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios entre sí [...] así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales». La Constitución prevé en este punto una reserva de Estatuto para la regulación del régimen de los convenios horizontales. Sin embargo, los Estatutos de autonomía –tanto los textos iniciales, como los nuevos– no han aprovechado ese espacio de regulación que tienen garantizado constitucionalmente. Ese margen se ha utilizado por los Estatutos iniciales para prever nuevos requisitos en el proceso de suscripción de un convenio que no están previstos por la Constitución y que sólo han servido para dificultar y desincentivar la firma de uno de estos pactos. Paradójicamente, los textos

iniciales fueron muy poco pro Estatuto y muy poco autonomistas en este sentido, al diseñar un régimen jurídico que desincentiva la formalización de un instrumento tan importante como son los convenios horizontales para ejercer la autonomía e incrementar la participación de la Comunidad en decisiones generales. Los nuevos Estatutos pueden fomentar –dentro del marco de una deficiente regulación constitucional– un «despegue» de la cooperación entre comunidades, pero, como se verá, no siempre se ha agotado ese valioso margen de maniobra que la Constitución confiere a la norma estatutaria en este punto. La cooperación horizontal debería haber sido un objetivo principal en las reformas estatutarias, pero normalmente ha sido un reto secundario, y con ello se ha perdido una inmejorable oportunidad de flexibilizar el régimen jurídico de los convenios horizontales. Resulta curioso que los nuevos Estatutos no aprovechen las posibilidades que les da la Constitución, y que ellos mismos restrinjan en este punto la capacidad de actuación de la comunidad autónoma correspondiente con otras comunidades autónomas (SALAZAR BENÍTEZ, O., 2006, pág. 849; GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, págs. 376-379).

1. La delimitación de los supuestos en los que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios

El art. 145.2 CE permite que los Estatutos definan qué debe entenderse por convenios de colaboración. Sin embargo, los Estatutos de autonomía se limitan a recoger la distinción entre convenios y acuerdos de cooperación sin aportar criterios clarificadores. Sólo el nuevo Estatuto de Extremadura define por primera vez en una norma estatutaria la figura de los convenios que se reserva para aquellos pactos que proponga, negocie o formalice la Junta de Extremadura con otros gobiernos autonómicos «para la planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias objeto de su competencia» (art. 65.1). Dicha definición recoge la acepción más al uso de este tipo de pactos y, además, prevé también qué se entiende por acuerdo de cooperación a los efectos del Estatuto: aquéllos que la Junta pueda formalizar con otras comunidades autónomas «en el ámbito de las respectivas competencias y para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior» (art. 66.1). Quizá este punto puede resultar más polémico, pues la Constitución dispone sólo de forma explícita que los Estatutos de autonomía puedan prever los supuestos de «convenios» (no de «acuerdos de cooperación»), y se limita a determinar el control por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación.

Si cada Estatuto puede establecer qué debe entenderse por convenio de colaboración, 14 podrían existir diecinueve definiciones diversas de estos pactos, tantas como Estatutos, una posibilidad que prevé la Constitución al remitir a la norma estatutaria la regulación de este tema y del propio principio dispositivo. Esa potencial diversidad de definiciones podría conllevar, en una actividad relacional como la cooperación, que aquello que una comunidad define como convenio de cooperación no coincida con la definición que da la otra parte suscriptora, lo que resultaría complejo, porque es necesario el pacto no sólo sobre el contenido de lo que se firma, sino sobre el instrumento que se formaliza. En cualquier caso, la competencia para determinar los supuestos en que pueden suscribirse convenios de colaboración es, como se ha visto, una posibilidad de la que normalmente

los Estatutos no han hecho uso, con lo que se mantiene el grado de confusión e inseguridad jurídica sobre qué acciones deben incluirse dentro de estos pactos.

2. La determinación de los requisitos para suscribir convenios entre comunidades autónomas y la determinación del carácter y efectos de la comunicación a las Cortes Generales

- 15 La Constitución contempla que los Estatutos pueden determinar los requisitos con los que se firman los convenios entre comunidades autónomas, pero la mayoría de los Estatutos han previsto la intervención de su Parlamento autonómico en el proceso de suscripción de un convenio. En los textos anteriores –y en la mayoría de Estatutos– se agravó el régimen constitucional, porque el Parlamento autonómico debía aprobar cualquier convenio de colaboración, un control del Parlamento autonómico no exigido por la Constitución. En ocasiones, menos es más, y menos requisitos *ex* Estatuto de tramitación (que no exige la Constitución) pueden impulsar decididamente este tipo de relaciones.
- 16 La Constitución también dispone que los Estatutos puedan determinar «el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales», pero la mayoría de los Estatutos iniciales han establecido que los convenios con otras comunidades deben ser comunicados a las Cortes Generales, y su vigencia, según el Estatuto, empieza tras dicha comunicación, salvo que las Cortes decidan que el texto remitido debe calificarse como acuerdo de cooperación con la consiguiente autorización previa del Parlamento central. Esa fórmula que se incluyó en los primeros Estatutos que se tramitaron en 1979 (el vasco y el catalán) se siguió en la mayor parte de los textos estatutarios iniciales, salvo en casos aislados, donde la comunicación se ha configurado *ab initio* como una mera notificación a las Cortes Generales de la celebración de un convenio y exclusivamente como condición para la eficacia del mismo, sin ligarla a una potestad de reconversión de la naturaleza del pacto al Parlamento central (por ejemplo, así se previó ya en el primer Estatuto valenciano). El actual Reglamento del Senado, desde 1982 ha unificado –en el sentido de que le da más poder a la Cámara– el diverso régimen estatutario de la comunicación, al ligar el acto de comunicación a la facultad de recalificar el texto enviado por las comunidades suscriptoras (arts. 137-138 RS) en unos términos muy distintos del Reglamento del Congreso, que se limita a prever la remisión de la comunicación «a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos» (art. 166 RCD). La Constitución deja espacio a los Estatutos para una reforma de mayor calado en esta materia. Resulta paradójico que los propios Estatutos prevean una regulación que resulta restrictiva para la actividad convencional de las comunidades autónomas. Los Estatutos de autonomía pueden asumir activamente una facultad que tienen *ex Constitutione* para determinar el régimen de la comunicación como una mera notificación, procediendo a eliminar en su texto previsiones sobre la competencia de recalificación de las Cortes Generales (SANTOLAYA MACHETTI, P., 1984, pág. 418; CALAFELL FERRÁ, V. J., págs. 252-253; GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, págs. 414-417).

D. LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN DE ANDALUCÍA CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL NUEVO ESTATUTO DE ANDALUCÍA

I. La regla general: el mantenimiento de la regulación anterior

Por lo que respecta a la regulación de los convenios y acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas, el nuevo Estatuto andaluz ha optado claramente por el **continuidismo**. Tal como se señaló, la cooperación entre comunidades no ha sido una prioridad para los estatuyentes, buena parte de los nuevos Estatutos han optado por la continuidad y, con ello, por reproducir una regulación y unos requisitos que se han contrastado como claramente inoperativos. El Estatuto andaluz de 2007 es muy continuista en este punto (CARMONA CONTRERAS, A. M., 2009, pág. 156; MARTÍN VALDIVIA, S., 2009, pág. 1198; GIRÓN REGUERA, E., 2009, pág. 623). Por ello, se ha perdido una oportunidad de aprovechar mejor el espacio de regulación que la Constitución confiere al Estatuto y de adoptar una regulación más autonomista que mejore la capacidad de autogobierno de la Comunidad. **17**

1. La centralidad del Parlamento andaluz para determinar los supuestos y el régimen de los convenios horizontales

El nuevo Estatuto prácticamente reproduce en el art. 226 la misma regulación que contenía el anterior texto estatutario en el art. 72. Una singularidad del texto andaluz ya desde su versión de 1981 –que no es habitual encontrar en el resto de Estatutos– es que remite al Parlamento de la Comunidad la determinación de los «supuestos, condiciones y requisitos» en los que ésta puede celebrar convenios para la gestión y prestación conjunta de servicios propios (art. 226.1 EAAnd). Si la Constitución prevé que los Estatutos «podrán celebrar los supuestos, requisitos y términos» de este tipo de convenios, el Estatuto andaluz, en lugar de utilizar ese espacio que le confiere el texto constitucional remite (igual que el texto de 1981) al Parlamento una decisión que el mismo estatuyente podría adoptar. Por lo que respecta a los acuerdos de cooperación, el Estatuto prevé que «compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos». Este punto resulta más polémico que el anterior, ya que la remisión constitucional al Estatuto se circunscribe sólo a los convenios para la gestión y prestación de servicios propios, no refiriéndose a los acuerdos de cooperación. **18**

La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobada en desarrollo del nuevo Estatuto, no despliega las previsiones del art. 226 EAAnd, sino que prevé la aplicación de lo dispuesto para los convenios de colaboración interadministrativa a los convenios horizontales «con las especialidades previstas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía» (art. 10 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía). De este modo, la regulación legal aporta poco si se la compara con el amplio margen que le confiere el Estatuto en este punto. Dicha regulación legal no disciplina qué debe entenderse por convenio para la gestión y prestación conjunta de servicios propios, algo que hubiera redundado en una mayor claridad para el operador jurídico. La jurisprudencia no ha sido rotunda y la praxis cooperativa tampoco nos proporciona criterios jurídicos claros: sólo ha habido un acuerdo de cooperación sin que se perciba claramente que criterio llevó a esa calificación (el Acuerdo del arco del Mediterráneo), y otros posibles acuerdos de **19**

cooperación no han llegado a firmarse (así, el Acuerdo de cooperación entre el País Vasco y Navarra para la creación de un órgano de cooperación estable y el Protocolo de intenciones entre Andalucía y Extremadura en materia de televisión). La práctica indica que desde 2001 no ha habido episodios de recalificación y que las comunidades autónomas optan claramente por los convenios de colaboración. La Constitución remite a los Estatutos, éstos no lo aclaran o remiten a ley, como el texto andaluz. En este caso, la ley autonómica no se pronuncia y volvemos al mismo punto de partida: la dificultad de disociar los dos tipos de pactos previstos (convenios y acuerdos, cada uno con su régimen jurídico).

2. La comunicación a las Cortes Generales ligada a la facultad de recalificación de un convenio en acuerdo de cooperación

- 20 La calificación de un pacto como convenio es susceptible de revisión por las Cortes Generales. Ello añade un elemento adicional de incertidumbre a la suscripción de un convenio entre comunidades autónomas, pues enviado éste al Parlamento central, allí puede ser calificado como acuerdo de cooperación. El nuevo Estatuto andaluz, siguiendo el texto anterior, vuelve a prever esa facultad de recalificación de las Cortes Generales, pues reconoce que éstas o algunas de sus cámaras pueden formular objeciones al convenio remitido, que pasa a ser tramitado como acuerdo de cooperación (art. 226.2 EAAnd). El Estatuto andaluz se suma así a otros nuevos Estatutos, como el catalán, el balear o el castellano-leonés, que han reproducido otra vez dicha facultad de recalificación de las Cortes Generales. El Estatuto de la Comunidad Valenciana nunca lo ha previsto (ni el inicial, ni el nuevo Estatuto). Y algunos nuevos Estatutos han suprimido esa facultad de recalificación prevista inicialmente que incrementa el poder del poder central. Tal como se señalaba antes, dicha facultad no tiene fundamento constitucional. Resulta chocante que los Estatutos de autonomía y en especial los nuevos Estatutos sean tan poco autonomistas en este sentido y den un poder al Parlamento central que no existe en la Constitución.

3. La regulación del órgano que comunica los convenios a las Cortes Generales

- 21 El nuevo Estatuto andaluz regula quién debe comunicar un convenio horizontal a las Cortes Generales. Conforme al art. 226.2 EAAnd, es el presidente del Parlamento quien debe comunicar uno de estos pactos al Parlamento central. El nuevo Estatuto aclara expresamente que el Parlamento comunicará «a través de su Presidente», en lugar de la redacción del Estatuto de Carmona que hablaba de comunicar «a través del Presidente» (art. 72.3). Se trata del único Estatuto de Autonomía que tiene regulado este extremo. Y no resulta en absoluto una cuestión menor. Es un hecho constatado que un buen número de los convenios que firman las comunidades autónomas no se comunican a las Cortes Generales. Las razones por las que un pacto no se comunica no son siempre obvias, pero en muchas ocasiones no se sabe quién debe comunicar. Por ello, identificar en el texto estatutario el órgano encargado de la comunicación tiene una indudable relevancia práctica para asegurar el cumplimiento de la obligación constitucional y estatutaria de comunicación.

II. Las (escasas) novedades

La continuidad en la regulación de los convenios y acuerdos de cooperación es la palabra que mejor define la reforma del Estatuto en este punto. Las novedades son escasas, más allá de la mejora de la ubicación sistemática del nuevo artículo, que se encuadra ahora en un título propio relativo a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, y recoge las tres grandes vertientes de estas relaciones (vertical, horizontal y Unión Europea). 22

1. La intervención del Parlamento de Andalucía

La capacidad de obligarse a través de convenios y acuerdos de cooperación horizontales corresponde al Consejo de Gobierno, conforme al nuevo art. 106.10.º EAAAnd, pero éste precisa la autorización del Parlamento autonómico para poder vincularse a través de estos instrumentos. Dicha previsión resulta novedosa en cuanto no aparecía en el texto anterior. En realidad se ha llevado al texto del Estatuto una previsión que ya estaba en el Reglamento del Parlamento de Andalucía (art. 179). La intervención de las cámaras autonómicas en el proceso de formación de la voluntad negocial de un convenio horizontal ha sido criticada porque se trata de un requisito que ralentiza la suscripción de estos pactos y porque no es coherente que sólo se pida para los convenios horizontales y no para los pactos que formaliza la Comunidad con el Estado. Si el objetivo es incrementar el control parlamentario de la actividad cooperativa, el Parlamento dispone de otros medios de control ordinarios que pueden ser mucho más efectivos que la intervención de la Cámara en la formación de la voluntad negocial. Además, llama la atención que el Estatuto andaluz prevea una intervención del Parlamento de la Comunidad, cuando la tendencia en los otros Estatutos ha sido limitar o suprimir la intervención parlamentaria. 23

2. La ampliación del plazo para la entrada en vigor de los convenios de colaboración

Otra de las novedades que presenta el Estatuto andaluz de 2007 es la ampliación del plazo para la entrada en vigor de los convenios de colaboración que firme la Junta con otras comunidades autónomas. En la redacción actual, comunicado uno de estos convenios al Parlamento central, entrará en vigor «a los sesenta días de tal comunicación», lo que representa un incremento del lapso respecto a la redacción anterior que preveía un plazo de treinta días. Dicha modificación se introdujo en el debate de la Propuesta de reforma del Estatuto en el Congreso de los Diputados. En concreto, el Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía recogía ya una enmienda del Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados en ese sentido⁴. Dicha ampliación se ha previsto también en los nuevos Estatutos catalán y balear. Por el contrario, en el Estatuto valenciano, el primero que inaugura la oleada de reformas, se prevé el plazo de treinta días para la entrada en vigor de un convenio horizontal. 24

⁴ Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, *BOCG Congreso*, 13 de septiembre de 2006. Serie B núm. 246-5.

25 Esta cuestión no es un tema menor. La ampliación del plazo para la entrada en vigor de un convenio horizontal es poco acertada. La Constitución prevé la comunicación de los convenios horizontales como una mera notificación a las Cortes Generales. Esa idea es habitual en otros sistemas de nuestro entorno. La Constitución austriaca o la suiza también prevén la puesta en conocimiento de los convenios horizontales a las instituciones centrales como una manifestación del principio de lealtad federal. En España, la comunicación por obra de los Estatutos se vincula a un poder de recalificación del convenio en acuerdo de cooperación por parte del Parlamento central que no tiene asidero constitucional, no incentiva la suscripción de este instrumento y parece configurarse como un poder de control parlamentario sobre la actividad cooperativa horizontal entre comunidades autónomas. Se trata, pues, de una aprehensión de la cooperación horizontal muy superada en estos tiempos y donde dicha cooperación debería verse como algo natural y positivo sin tutelas previas, de la misma manera que no se tutelan otras actividades cooperativas que desarrollan las comunidades autónomas con el Estado o las regiones vecinas. Con la ampliación del plazo para la entrada en vigor, se amplía también el plazo para presentar objeciones por parte de las Cortes a un convenio comunicado y, por tanto, se incrementan las posibilidades de control de este órgano, unas posibilidades que, como se ha visto, no están previstas por la Constitución y que responden a un mal entendimiento constitucional del requisito de la comunicación como mera notificación y a una deficiente comprensión de la cooperación entre comunidades autónomas. Si con el plazo anterior de treinta días la entrada en vigor era prácticamente automática, ahora se incrementa y, por tanto, se ralentiza la entrada en vigor de un convenio. Tampoco parece muy lógico que unos Estatutos prevean un plazo, y otros prevean un plazo superior, pues la cooperación horizontal es una actividad relacional y no basta que sólo una Comunidad facilite el régimen de los convenios horizontales, sino que lo hagan todas las comunidades.

3. El seguimiento y control de convenios y acuerdos entre comunidades autónomas

26 El nuevo art. 226.1 *in fine* EAAAnd prevé que «el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado». Dicho inciso representa una novedad en el contexto de continuidad por el que opta la reforma estatutaria en este punto. La referencia al control y seguimiento de lo pactado a través de convenios y acuerdos horizontales aparece ya en el Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario del Parlamento de Andalucía. Se trata de una novedad destacable porque ningún Estatuto de autonomía ha previsto específicamente el seguimiento y control parlamentario de las acciones pactadas por la vía cooperativa. En realidad, una vez suscrito un convenio entre comunidades autónomas, poco se sabe sobre si ha llegado a ejecutarse o, siquiera, sobre si está vigente. La actividad cooperativa horizontal se desarrolla en sede gubernamental, con escasa participación de los parlamentos, como toda actividad cooperativa. Sin embargo, pese a la buena intencionalidad de la disposición, ésta puede resultar un brindis al sol. Por un lado, el nuevo Estatuto no concreta cuáles serán los mecanismos de control y seguimiento de que dispondrá el Parlamento andaluz. Por otro, los convenios horizontales, como toda actividad gubernamental, están sujetos al control parlamentario a través de los instrumentos ordinarios que prevé el

ordenamiento jurídico. Llama la atención que el estatuyente haya mostrado su preocupación por el control y el seguimiento, de nuevo, sólo de los convenios horizontales, cuando el instrumento más utilizado son los convenios con el Estado, y son estos convenios los que comprometen importantes fondos públicos.

4. La publicidad de convenios y acuerdos entre comunidades autónomas

El art. 226 del nuevo Estatuto andaluz contiene un apartado 4.º, fruto de una enmienda del Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados. Dicho precepto prevé la obligación con rango estatutario de publicar los convenios y acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía con otras comunidades en el boletín oficial de la Comunidad. Se trata de una importante previsión que pretende resolver las disfunciones que se producen con relación a la publicidad de este tipo de pactos. Hasta la aprobación del nuevo Estatuto, los pactos entre comunidades autónomas han sido una zona especialmente opaca. La Ley 30/1992 sólo prevé la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial de las Cortes Generales* de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. Hasta el nuevo Estatuto, el único medio oficial donde los convenios entre comunidades reciben publicidad ha sido el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, pero ello sólo sucede una vez que el convenio entre comunidades autónomas se ha comunicado al Parlamento central, algo que no se siempre se produce. En este contexto, la cooperación convencional entre comunidades era una zona de acción pública con escasa publicidad. Dar rango estatutario a la publicidad de los convenios horizontales representa una decidida apuesta por la transparencia de la acción concertada entre comunidades autónomas. 27

Por el momento, la obligación de publicar los convenios horizontales sólo se prevé en tres de los nuevos Estatutos (Cataluña, Andalucía y Castilla y León). El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha previsto la publicidad de los convenios verticales y horizontales, ha determinado el plazo en que debe producirse la publicación en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, así como su valor, la publicidad como condición para la eficacia del convenio frente a terceros. El nuevo Estatuto andaluz, se limita a prever la obligación de publicidad circunscrita a los convenios horizontales –los únicos que regula–, sin determinar un plazo para la publicación, ni el valor de la misma. Ciertamente, la publicación de un convenio entre comunidades autónomas es condición de eficacia para terceros, pese a que no se explicita en el texto estatutario. La ausencia de determinación del plazo de la publicación es una opción del estatuyente que presenta ventajas y desventajas. La Ley 30/1992 ha previsto, como se vio, la publicidad sólo para los convenios verticales. La ausencia de determinación del plazo en que ello debe producirse ha representado en la práctica graves retrasos en la publicación en los medios oficiales (por ejemplo, la media de publicación ronda los tres meses, pero no es extraño que un convenio pueda tardar en publicarse seis o nueve meses, y muchas veces sucede cuando el convenio ya no está en vigor). La previsión de un plazo obliga no sólo a la publicación de un convenio, sino que a que ésta se produzca en un tiempo razonable, pero el plazo de la publicación puede preverse en la legislación autonómica de desarrollo, pues llevar al Estatuto 28

el plazo en que debe producirse la publicidad puede convertirse en una obligación estatutaria llamada sistemáticamente a incumplirse.

E. LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN LA COLABORACIÓN HORIZONTAL DE ANDALUCÍA

- 29 A pesar del espíritu continuista del nuevo Estatuto andaluz en este punto, resulta curioso constatar cambios en la actividad convencional horizontal de la Junta de Andalucía, generados a partir del nuevo Estatuto, no por modificaciones jurídicas, sino por el impulso político que este tipo de relaciones ha recibido de las comunidades autónomas con nuevos Estatutos.

I. La cantidad de la colaboración horizontal: ¿incremento?

- 30 Hasta tiempos recientes, el número de convenios horizontales ha sido tradicionalmente en el Estado autonómico uno de los indicadores de la precariedad de las relaciones entre comunidades, pues esta técnica en el derecho comparado suele ser el producto de instrumentos de cooperación en el nivel horizontal sólidos, tales como conferencias sectoriales horizontales e incluso conferencias de presidentes donde sólo participan los entes territoriales. Desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto (hasta abril de 2011), los datos sobre la actividad convencional de Andalucía han dado un giro radical: si bajo la vigencia del anterior Estatuto constan cinco convenios interautonómicos en veintidós años (entre 1984 y 2006) y tras el nuevo Estatuto, Andalucía ha participado en once convenios comunicados al Senado,⁵ unas cifras que doblan las anteriores en cuatro años (marzo 2007–abril 2011)⁵.

1. Más comunicación de los convenios horizontales al Parlamento central

- 31 Los factores que explican ese crecimiento de los convenios entre comunidades autónomas son de índole diversa. Por un lado, en los últimos años, en paralelo a la aprobación de los nuevos Estatutos e incluso antes de dicho proceso, se detecta, más que un crecimiento de los convenios entre comunidades autónomas en general, una mayor visibilidad de dicha actividad, una tónica dentro de la cual se inscribe también la actividad convencional de la Junta de Andalucía con otras comunidades. En efecto, en los últimos tiempos se comunican más convenios horizontales tal como prescribe el art. 145.2 CE. Y es que, pese a tratarse de un requisito constitucional, es un secreto a voces en el Estado autonómico que son muchos más los convenios que firman las comunidades autónomas que aquellos que aparecen publicados en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Hay, pues, una parte de la cooperación convencional entre comunidades cuya existencia se conoce, pero no se conocen sus dimensiones, porque carece del canal oficial de visualización previsto, como es la comunicación al Parlamento central y su publicidad en el boletín oficial del mismo. Aunque las causas de la ausencia de comunicación de un convenio entre

⁵ Dichos convenios pueden verse en la sección sobre Convenios y Acuerdos de Cooperación entre comunidades autónomas de la página web del Senado: <http://www.senado.es>

comunidades autónomas pueden ser variadas, ha existido hasta tiempos recientes cierto recelo a comunicar, pues, una vez comunicado un convenio entre comunidades al Parlamento central, éste inicia una tramitación de pronóstico incierto que puede acabar con la recalificación del texto en acuerdo de cooperación preciso de autorización del Parlamento central. Ese temor a la comunicación y a una eventual recalificación está claramente en retroceso, y el efecto inmediato es una mayor visibilidad oficial, una mayor comunicación de los pactos interautonómicos al Senado, más que un crecimiento real de los mismos (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, pág. 414).

2. Los encuentros entre comunidades autónomas

Más allá de esa tendencia a una mayor comunicación de los convenios al Parlamento central, el factor que sin duda está impulsando el crecimiento de la cooperación convencional horizontal han sido los llamados «Encuentros entre comunidades autónomas» para el desarrollo de los Estatutos de autonomía. Estas reuniones se iniciaron el 9 de julio de 2008, en Zaragoza, entre las seis primeras comunidades con nuevos Estatutos con el objetivo de fomentar de la cooperación horizontal. Desde esa fecha hasta octubre de 2010, se han celebrado siete ediciones de estos encuentros. Sus resultados más importantes han sido declaraciones y, sobre todo, convenios entre las comunidades autónomas participantes. La gran mayoría de los convenios horizontales suscritos por Andalucía bajo la vigencia del nuevo Estatuto han surgido de estos foros. Los encuentros entre comunidades autónomas se han consolidado, el número comunidades participantes no cesa de ampliarse (la casi totalidad de las comunidades ha acudido a ellos) y su existencia demuestra la conexión entre la colaboración orgánica y la convencional: si existen plataformas de encuentro en la que los entes territoriales pueden reunirse y discutir, es más fácil generar una predisposición para firmar convenios que en ausencia de dichas plataformas⁶.

Dichos encuentros han apostado desde el inicio por potenciar la cooperación entre comunidades autónomas, lo que no deja de ser curioso, porque el fomento de la cooperación horizontal no ha sido una prioridad para la mayor parte de los nuevos Estatutos, sino un reto más bien secundario a luz de las escasas modificaciones operadas en la mayor parte de ellos en un instrumento donde los problemas de su régimen estatutario eran sobradamente conocidos y criticados. Por el momento, su corta vida muestra que dichas reuniones son periódicas (una *ratio* de tres por año) y fructíferas, ya que son muchos los convenios que prometen surgir de ellas. Ni el nuevo Estatuto andaluz ni la mayoría de nuevos Estatutos han apostado por la cooperación horizontal *de iure*, pero sí han generado en la praxis el impulso político básico para querer cooperar. La gran novedad de buena parte de los nuevos Estatutos ha sido la previsión con rango estatutario de comisiones bilaterales entre la comunidad y el Estado, que en la práctica muchas veces tienen dificultades para encontrar temas de discusión. El ritmo de reuniones y los resultados de los encuentros entre comunidades autónomas son mucho más

⁶ Sobre los encuentros entre comunidades autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de autonomía y sus productos: <http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org/encuentros.html>

regulares que los de las comisiones bilaterales de cooperación entre la comunidad y el Estado con rango estatutario (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, pág. 424).

3. La Conferencia de gobiernos autonómicos

- 34 Durante el VIII Encuentro, celebrado en Santiago de Compostela, el 25 de octubre de 2010, las comunidades han decidido dar un paso más al convertir a estos encuentros en una Conferencia de Gobiernos autonómicos, cuya primera reunión como tal se ha producido en Santander, el 21 de marzo de 2011. Los encuentros han resultado ser un magnífico banco de pruebas para la creación de una nueva plataforma que representa la institucionalización de un desarrollo cooperativo inédito en nuestro sistema (GARCÍA MORALES, M. J., 2011, págs. 32-33).
- 35 La propuesta de creación de dicha Conferencia plantea problemas y ventajas. Por un lado, la iniciativa sugiere la constitución de un órgano de cooperación intergubernamental al más alto nivel político de carácter general, sin conferencias sectoriales horizontales previas. Los propios encuentros entre comunidades autónomas son foros transversales donde es posible tratar cualquier tema. Sin embargo, los problemas surgen en el sector, y la distribución de competencias también opera por sectores. Los foros transversales son necesarios, porque los sectores no son compartimentos estancos y hay temas que deben abordarse desde plataformas generales. Pero los foros transversales deben existir junto a foros sectoriales. En caso contrario, se corre el riesgo de adoptar decisiones que luego pueden encontrar problemas de ejecución en el concreto sector. Los foros transversales necesitan de los sectoriales y viceversa (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, págs. 397-401).
- 36 Más allá de los problemas, la creación de una Conferencia exclusivamente de Gobiernos autonómicos, puede representar un importante revulsivo para la cooperación horizontal y vertical en España. La creación de una Conferencia de Gobiernos autonómicos puede ser un buen complemento de la Conferencia de Presidentes Estado-comunidades autónomas. La reunión previa de la Conferencia horizontal al más alto nivel puede servir para preparar mejor la posición de las comunidades autónomas ante la reunión de la Conferencia con el Estado, a fin de conseguir así una fuerza negociadora mayor de la que se obtiene ahora, donde cada comunidad acude sin previa concertación horizontal con las demás a la convocatoria que realiza el presidente del Gobierno central. De hecho, en los países de nuestro entorno, las conferencias horizontales son previas a las reuniones verticales al máximo nivel; no hay conferencias verticales exclusivamente. Los nuevos Estatutos han irrumpido en un momento en que la necesidad de cooperación entre comunidades autónomas es máxima. No han previsto ni mejorado los instrumentos de la misma, pero sí han aparecido en un contexto de predisposición a cooperar entre comunidades autónomas y han generado dinámicas de impulso político de este tipo de colaboración.

II. La calidad de la colaboración horizontal: ¿cambios?

Una sola reforma estatutaria no tiene la capacidad de provocar cambios en una actividad relacional como son las relaciones de cooperación en general y la colaboración horizontal en particular. Más allá del eventual incremento de la cooperación entre comunidades que puede provocar el impulso político (no jurídico) que este tipo de actividad ha recibido con las reformas estatutarias, el crecimiento de dicha cooperación pueden provocar algunos cambios importantes en la calidad de la misma respecto al *statu quo* actual. 37

1. Colaboración horizontal bilateral y multilateral

Hasta el nuevo Estatuto, la actividad convencional desarrollada por la Junta de Andalucía con otras comunidades autónomas ha sido bilateral y mayoritariamente con comunidades autónomas vecinas. La irrupción de los nuevos Estatutos, con la creación de los encuentros entre comunidades autónomas y la nueva Conferencia de Gobiernos autonómicos, ha propiciado el desarrollo de una cooperación multilateral tanto en el canal (los encuentros y la conferencia están abiertos a todas las comunidades), como en los productos que surgen de ellos (los proyectos de convenios que se pactan serán firmados por las comunidades que participan en los mismos). Los convenios en materia de caza y pesca o sobre asistencia de mujeres maltratadas, los primeros convenios que surgieron de los encuentros –y ya tramitados en el Senado–, han representado un hito en el Estado autonómico, porque nunca antes un convenio se había firmado por tantas comunidades autónomas y porque las comunidades han sido capaces de encontrar esos espacios de actuación interautonómicos –más allá de la relación con la comunidad limítrofe, que siempre será necesaria, pues siempre hay problemas comunes que solucionar con aquel ente territorial con el que se mantiene una relación de vecindad–. Todos esos convenios y proyectos de convenios son multilaterales y de una multilateralidad «en expansión», porque el número de comunidades autónomas que se adhieren al grupo inicial de comunidades que crearon los llamados encuentros no deja de crecer, como se ha visto, y así crece también el número de partes suscriptoras de los convenios. Con ello, las comunidades autónomas parecen haber encontrado un buen camino para impulsar la cooperación horizontal con una selección de temas muy técnicos donde resulta posible la cooperación entre comunidades para un mejor ejercicio de competencias autonómicas en beneficio del ciudadano⁷. 38

2. Convenios entre comunidades autónomas y pactos alternativos

La Constitución española y los Estatutos de autonomía sólo han previsto dos tipos de pactos entre comunidades autónomas: los acuerdos de cooperación y los convenios de colaboración. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha aceptado la existencia de un tercer tipo de pactos interautonómicos, los llamados «protocolos» o «declaraciones de intenciones» (STC 44/1986, FJ 3.º), para aquellos supuestos en los que las partes sólo expresan un deseo de cooperación futura. Hasta los nuevos 39

⁷ Los datos correspondientes a esos convenios pueden consultarse en las páginas web del Senado y de la Conferencia de Gobiernos autonómicos (antes referenciadas).

Estatutos, los protocolos de colaboración en Andalucía y en todas las comunidades autónomas han sido el instrumento preferido para formalizar las relaciones con otras comunidades. En algunos casos, han servido realmente para expresar un deseo de cooperar que debía formalizarse ulteriormente, pero en otros muchos supuestos, la figura del protocolo ha sido para las comunidades autónomas una vía de escape para entablar relaciones con otras comunidades sin necesidad de pasar por la tramitación constitucional y estatutaria prevista. Ello afecta a la calidad de la cooperación horizontal, pues no puede haber calidad sin cumplimiento de los requisitos del bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, los poderes públicos se hallan ante necesidades que cubrir con un marco jurídico escasamente flexibilizado. Por ello, las pocas modificaciones operadas por el nuevo Estatuto andaluz y por buena parte de las reformas estatutarias en este punto hacen difícil pronosticar si, a partir de los nuevos Estatutos, la figura del protocolo va a circunscribirse al que debe ser su auténtico uso (declaraciones futuras de cooperación) o va a seguir siendo la vía para canalizar la necesidad de cooperación entre comunidades autónomas que existe, pero que resulta sumamente complicado articular con el régimen previsto para los convenios horizontales en el bloque de la constitucionalidad.

3. Responsabilidad y transparencia en la acción concertada horizontal

40 El Estatuto andaluz de 2007 es continuista sobre el régimen de la cooperación convencional horizontal y, con ello, reproduce los problemas de tramitación de este instrumento. Sin embargo, sí contiene novedades sobre la publicidad de los convenios y su seguimiento. Los pactos interautonómicos son, como se vio, una zona especialmente difícil de conocer: hay convenios entre comunidades autónomas que no se comunican al Parlamento central, o bien protocolos entre comunidades que se firman para huir de los requisitos previstos para los convenios. Pero la acción concertada es una forma de acción pública y, por tanto, los ciudadanos deben poder saber quién hace qué en este tipo de acción, donde es fácil el entrecruzamiento de responsabilidades entre las instancias que participan en una relación cooperativa. Por ello, la apuesta del nuevo Estatuto andaluz por el control del seguimiento y la publicidad es fundamental, y el legislador debe hacer efectivas tales exigencias.

41 Un instrumento que se está generalizando en la mayoría de las comunidades autónomas con estos fines son los registros de convenios. Por un lado, este instrumento sirve para sistematizar la actividad convencional que despliega una comunidad, tanto vertical, como horizontal. Éste es un aspecto fundamental, ya que la actividad convencional se halla fuertemente sectorializada dentro de los gobiernos y administraciones de cada comunidad, de modo que, salvo el departamento suscriptor, el resto desconoce los convenios que de los que parte su comunidad. Por otro lado, los registros de convenios, si se configuran como registros públicos, sirven para dar publicidad de los convenios en los participa la comunidad autónoma. Ciertamente, la publicidad que prescribe el Estatuto andaluz se prevé en el boletín oficial de la Comunidad, pero nada obsta para que, además de dicha publicidad, un registro se cree con carácter público, pues aporta ese elemento de sistematicidad de la actividad convencional (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, págs. 405-406). Andalucía es una de las pocas comunidades donde no existe todavía

un registro de convenios autonómico. El impulso político que con las reformas estatutarias han recibido la cooperación horizontal y los convenios horizontales en particular, puede representar una buena ocasión para crear un instrumento que ordene esta actividad cooperativa de la Junta con otras comunidades autónomas (acuerdos de cooperación, convenios de colaboración, protocolos) y también con el Estado, una actividad creciente que precisa instrumentos de coordinación interna dentro de los gobiernos y administraciones autonómicos y que, además, representa una forma de acción pública que puede y debe ser conocida por los ciudadanos. También, la irrupción de Internet en los gobiernos y administraciones de las comunidades autónomas permite configurar registros de convenios telemáticos que sacan a luz pública una cooperación hasta ahora sumergida y dan visibilidad a la actividad convencional de la comunidad con carácter universal.