

**Sobre la colaboración entre Comunidades Autónomas.
Análisis de un supuesto especialmente conflictivo:
el Protocolo de intenciones en materia televisiva suscrito
por los gobiernos de Andalucía y Extremadura**

Ana M.^a CARMONA CONTRERAS
Dpto. de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

1. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA COLABORACIÓN AUTONÓMICA

1.1. La regulación del fenómeno en la Constitución

A diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos jurídicos con una estructura territorial descentralizada, donde el principio general es el silencio constitucional en torno al fenómeno de la cooperación entre los entes periféricos¹, nuestra Norma Suprema dedica un precepto específico a esta cuestión. Se trata del artículo 145 CE en el que, tras afirmar la excepción en su primer apartado («En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas»), a continuación procede a formular la regla general, esto es, la admisibilidad de la colaboración entre las Comunidades Autónomas.

Hay que tener muy presente que la recepción constitucional de este fenómeno, sin embargo, posee un valor estrictamente declarativo y no constitutivo, ya que como ha afirmado expresamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 44/1986 el artículo 145.2 CE no es «un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales

¹ Un completo análisis del fenómeno desde una perspectiva de derecho comparado se encuentra en M. J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Mc Graw Hill, Madrid, 1998.

de los acuerdos o convenios de cooperación» (I-I 2). Así pues, aun cuando la Constitución no incorporase ninguna previsión específica al respecto, de la sistemática constitucional se desprende que las Comunidades Autónomas quedan habilitadas para ejercer las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos no sólo a título individual sino también en concurrencia con otras.

Comprender el alcance de esta segunda modalidad de ejercicio competencial, calificada por P. Santolaya como «forma normal alternativa a la de un ejercicio aislado de las mismas»², nos obliga a dirigir nuestro interés a las normas estatutarias que la regulan ya que éstas, inmediatas destinatarias de la remisión contenida en el artículo 145.2 CE, se presentan en el ordenamiento jurídico español como la piedra angular del sistema de la cooperación horizontal. En perfecta consonancia con el carácter abierto que caracteriza buena parte del Título VIII de la Constitución, el precepto referido, lejos de ofrecer una regulación directa y precisa de la cuestión, remite a los Estatutos de autonomía la previsión de «los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales». Finaliza la norma con una cláusula residual que, a modo de cierre, establece que «en los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las CCAA necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

Las previsiones contenidas en los Estatutos andaluz y extremeño se presentan, pues, como las claves interpretativas esenciales que nos permitirán llevar a cabo una adecuada valoración jurídica de la cuestión a cuyo análisis dedicamos estas páginas; el Protocolo de intenciones suscrito el 9 de julio de 2001 entre los gobiernos de Andalucía y Extremadura, por el que se acuerda la recepción de las emisiones de televisión de la RTVA en territorio extremeño³. La circunstancia de que este Protocolo fuera enviado al Senado sin que la asamblea extremeña tuviera la oportunidad de pronunciarse en torno al mismo, según aparece dispuesto en sede estatutaria, plantea serias dudas en torno a su validez.

Un segundo frente conflictivo viene constituido por el hecho —hasta ahora inédito en nuestra experiencia constitucional— de que, no obstante haber sido

² P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 384.

³ Protocolo de intenciones firmado el 9 de julio de 2001 por los presidentes de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, y de Extremadura, Juan Carlos Rodríguez Ibarra y que apareció publicado en el DOE de 28 de agosto de ese mismo año.

remitido al Senado como convenio de colaboración, éste haya sido vetado por dicha cámara al activarse el mecanismo que con tal fin contempla el artículo 137 de su Reglamento. Siguiendo el íter procesal establecido en dicha norma, el convenio ha sido enviado a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, al objeto de que éste se pronuncie —lo que en el momento de redactar estas páginas aún no se ha producido— sobre su recalificación, esto es, si ha de ser autorizado en tanto que acuerdo de cooperación o bien conserva su carácter inicial como convenio de colaboración.

La extraordinaria repercusión política que ha merecido el asunto, diversamente interpretado por los actores políticos implicados, así como las importantes dudas de carácter jurídico que en torno al mismo se plantean⁴, imponen un ejercicio analítico de la normativa aplicable cuyo sentido último no será otro que arrojar una cierta luz clarificadora sobre este confuso asunto.

1.2. La regulación de la colaboración autonómica por los Estatutos de Autonomía

A modo de premisa ineludible, y en tanto que contexto general de referencia en el que aparecen ubicadas las concretas normas autonómicas objeto de nuestro interés, hemos de manifestar una coincidencia plena con la valoración extraordinariamente crítica que la doctrina sostiene en relación con las soluciones que, por lo que a la colaboración horizontal se refiere, ofrecen la generalidad de los Estatutos de autonomía. Éstos, como tempranamente subrayara P. Santolaya, «no sólo no han clarificado el problema, sino que con una regulación plural, divergente, frecuentemente contradictoria e increíblemente desconocedora de la lógica de la autonomía, han contribuido notablemente a complicar el problema»⁵.

⁴ Dudas más que fundadas a la luz de dos sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (una de diciembre de 2001 y otra, más reciente, de marzo de 2002), suspendiendo las emisiones televisivas que, a pesar del veto formulado por el Senado frente al Protocolo de intenciones, se estaban llevando a cabo en territorio extremeño. Por otra parte, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ministerio de Ciencia y Tecnología ante la Audiencia Nacional ha sido recientemente desestimado, considerando que las emisiones de la RTVA en Extremadura pueden continuar. Por su parte, el Gobierno extremeño ha procedido a suspenderlas.

⁵ P. SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, *op.cit.*, pág. 385.

El mantenimiento de una actitud acentuadamente individualista por parte de las CCAA, escasamente motivadas para detectar espacios de intereses regionales comunes en los que organizar estrategias de acción conjunta y compartida, explica la exigua importancia que para los redactores de los Estatutos merecieron las técnicas de cooperación interregional. Desde tal perspectiva, la atención principal quedó centrada en la consecución de un objetivo primordial: la asunción del mayor número posible de competencias exclusivas⁶. Las clamorosas deficiencias que, como lógico corolario de tal postura, presentan la generalidad de los Estatutos han sido destacadas por E. Aja, quien ha venido a formular un inapelable diagnóstico de la situación: «Tras tantos años de centralismo, las CCAA comenzaron su autogobierno mirando sólo su propio ombligo, como si fueran un archipiélago de las ínsulas Baratarias»⁷.

Consecuencia directa de esta actitud «aislacionista», encontramos, como punto de partida común en la práctica totalidad de los Estatutos, una forma extraordinariamente peculiar de tratar el tema de la cooperación horizontal en cuya virtud se tiende a ignorar la remisión que la Constitución establece a su favor, procediendo a trasladar estas fundamentales facultades concretizadoras hacia el Parlamento estatal. Así encontramos que, por un lado, no se definen «los supuestos, requisitos y términos» para celebrar convenios, sin indicarse qué ha de entenderse «por servicios propios» autonómicos. Junto a ello, tampoco se especifican «el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales», dejando en manos de éstas la fijación definitiva de tales aspectos. Finalmente, no se establecen pautas materiales concretas mediante las cuales diferenciar los «demás supuestos» aludidos por el artículo 145.2 CE *in fine*, esto es, aquellas actividades que, al no ser convenios de colaboración, se consideran «acuerdos de cooperación» y en relación con los cuales se establece la necesidad de «la autorización de las Cortes Generales».

A continuación, pasamos a analizar las serias dificultades que tal actitud elusiva plantea en la práctica. Más concretamente, nos centraremos en los concretos problemas que la misma genera en el supuesto del Protocolo de intenciones celebrado entre las Juntas de Andalucía y Extremadura en materia televisiva.

⁶ J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, segunda edición, Comares, Granada, 2000, pág. 78.

⁷ E. AJA, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pág. 138.

2. UNA CUESTIÓN PRELIMINAR: EL CONCEPTO DE SERVICIOS AUTONÓMICOS PROPIOS COMO OBJETO MATERIAL DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN. ¿ES LA TELEVISIÓN UN SERVICIO PROPIO DE LAS CCAA?

Como principio general, los Estatutos de autonomía han declinado entrar a definir qué ha de entenderse por «servicios propios». Con ello han dejado en el aire una cuestión de tanta trascendencia como es la determinación del objeto material accesible a los convenios de colaboración. En este sentido, si bien en el caso de Andalucía el artículo 72.1 de su Estatuto remite al Parlamento la determinación de los «supuestos, condiciones y requisitos» en los que esta Comunidad «puede celebrar convenios con otras comunidades para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas»⁸, lo cierto es que esa identificación⁹ no se ha llevado a cabo de una forma sistemática y, como cabría esperar, a través de una ley de la cámara autonómica. En Extremadura, por su parte, se perfila una actitud mucho más rígida y ciertamente menos adecuada al caso, limitando la capacidad para celebrar convenios de colaboración con otras CCAA a los servicios propios que sean de su exclusiva competencia (artículo 14.1 EAE).

A la luz de estas previsiones, la cuestión que inmediatamente se plantea es la de determinar si por servicio propio autonómico y, por ende, susceptible de gestión conjunta a través de convenios de colaboración, hay que considerar únicamente aquellos que se atribuyen a la CA en función de una competencia de carácter exclusivo o, si por el contrario, la naturaleza de la competencia resulta irrelevante. A tal efecto, debemos subrayar que la referencia al carácter exclusivo de la competencia cuyo ejercicio se gestiona de forma conjunta resulta consti-

⁸ Vid. P.SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, op.cit., pg.. 398, donde la solución ofrecida por el estatuto andaluz se califica como «absolutamente realista... ya que recoge una realidad que está presente en la regulación del tema por todos los Estatutos, su necesario complemento mediante leyes regionales». En un sentido coincidente, J. CANO BUESO, «El papel de los parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial», en AA.VV. *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990, pág. 79.

⁹ Una excepción a la referida indeterminación se encuentra en el apartado 2 del artículo 72 EAA en donde se afirma específicamente la competencia de «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».

tucionalmente errónea¹⁰, ya que viene a ignorar abiertamente que una interpretación en tal sentido fue descartada por el propio constituyente¹¹. En función de tal premisa resulta que aun reconociendo el carácter razonable del entendimiento propuesto, que sin duda alguna habría comportado una mayor seguridad y precisión ahorrando múltiples problemas de delimitación, éste ha de ser abiertamente excluido por carecer de apoyos constitucionales concretos¹². Por otro lado, tampoco puede perderse de vista que subordinar la viabilidad de la colaboración autonómica a la naturaleza exclusiva de la competencia no encaja con una exigencia consustancial a la dinámica cooperativa. A saber, que sólo cabe la gestión compartida de una competencia si ésta, ya sea con carácter exclusivo, compartido o concurrente, aparece incardinada en la esfera autonómica. Precisamente éste (que la competencia corresponda *materialmente* a las CCAA contratantes) y no otro (que se trate de una competencia de titularidad exclusiva) debe considerarse el punto de referencia más adecuado.

De este modo, el recurso constitucional a un criterio tan amplio como el material cuando se refiere al objeto y el contenido de los convenios acaba por permitir que, como ha indicado Albertí, «prácticamente cualquier actuación en ejercicio de las competencias ejecutivas de las CCAA sea susceptible de una gestión compartida»¹³. En términos prácticos esto quiere decir que si una CA a título individual puede gestionar un servicio como propio sin que ello conlleve automáticamente que el título competencial que le permite dicha gestión haya de ser necesariamente de naturaleza exclusiva, tal eventualidad no cambiará de

¹⁰ Error en el que, por lo demás, incurren los propios servicios jurídicos de las Cortes Generales en distintos dictámenes en los que se trata esta cuestión. E. ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d'Estudis autonòmics, Barcelona, 1993, pg. 74, se refiere concretamente a un dictamen de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en donde se procede a la identificación entre «competencias propias» susceptibles de ser gestionadas conjuntamente a través de convenios de colaboración, con «competencias exclusivas de las CCAA».

¹¹ Una completa exposición de la génesis y discusión del artículo 145 CE durante los debates constituyentes se encuentra en A. SÁNCHEZ NAVARRO, «Artículo 145: Convenios entre Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XI, EDESA, Madrid, 1999, págs. 84-87.

¹² En un sentido coincidente, P. SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pg. 400 y E. ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», op. cit., pg. 75.

¹³ E. ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», op. cit., pág. 76. J.M. RODRÍGUEZ SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pg. 111, también a favor del criterio material u objetivo, que «atiende al contenido del convenio y deja de lado circunstancias formales» tales como el carácter de la competencia.

sentido en presencia de una hipótesis de gestión colectiva o compartida con otras CCAA. La vis expansiva inherente a esta concepción de los convenios permitiría reconducir, si así lo dispusieran los Estatutos, la práctica totalidad de la actividad cooperativa desarrollada entre CCAA a esta figura y con ello, la preceptiva autorización de las Cortes —prevista para los acuerdos de cooperación— resultaría obviada¹⁴.

Atendiendo a lo dicho hasta ahora resulta que el argumento esgrimido por el grupo parlamentario popular en el Senado afirmando que la televisión no es una competencia exclusiva de las Comunidades firmantes del protocolo y que, por lo tanto, escapa al ámbito de los convenios, ha de ser abiertamente rechazado¹⁵. A mayor abundamiento, y desde una perspectiva de derecho positivo, ha de tenerse muy presente la Disposición Adicional séptima de la ley 46/1983, reguladora del Tercer Canal de televisión¹⁶, precepto en el que se afirma taxativamente la facultad de las CCAA para celebrar convenios que permitan «la emisión de uno o varios programas de su televisión autonómica en el ámbito geográfico de otras, siempre que los espacios radioeléctricos correspondientes a sus ámbitos territoriales sean colindantes y que utilicen frecuencias que tengan asignadas por el ministerio correspondiente». Así pues, resulta claro que desde una aproximación objetiva, el Protocolo de intenciones no presenta problema alguno, ya que ambas CCAA gozan de competencias, aunque no exclusivas, en el ámbito material televisivo.

3. EL PUNTO CENTRAL DE LA CUESTIÓN: LA CONFIGURACIÓN DEL DEBER DE COMUNICACIÓN DE LOS CONVENIOS EN LOS ÁMBITOS AUTONÓMICO Y CENTRAL. ESPECIAL REFERENCIA AL REGLAMENTO DEL SENADO

3.1. Los Estatutos de Autonomía

Como ya se apuntó en su momento, también la concreta ordenación de este deber queda remitida por la Constitución a los Estatutos de autonomía, los cua-

¹⁴ J. TAJADURA., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, op.cit., pág. 79.

¹⁵ Vid. *DSS, Pleno*, n. 58, pág. 3223. Una interpretación impecable de la cuestión es la realizada por el senador I. Molas, representante de Entesa Catalana de Progrés *DSS, Pleno*, n. 58, pág. 3233, quien recuerda que, el concepto de servicios propios «no tiene absolutamente nada que ver con competencias exclusivas. Son dos cuestiones absolutamente distintas».

¹⁶ Incorporada al texto original por la Ley 55/1999, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2000.

les deberán precisar sus efectos. El único punto de referencia concreto que se contiene en el artículo 145.2 CE es que, frente a la necesidad de que los acuerdos de cooperación sean autorizados por las Cortes Generales, los convenios de colaboración entre CCAA simplemente han de ser puestos en conocimiento del Parlamento central. Quiere decirse, pues, que el nivel de intervención inicialmente atribuido a esta instancia es mínimo, quedando circunscrito a una simple actividad receptora. Como contrapartida, las facultades autonómicas adquieren la máxima relevancia, configurándose como elemento central en la articulación del fenómeno cooperativo interregional.

El criterio generalmente seguido por las previsiones estatutarias, sin embargo, no refleja el íter lógico descrito, apartándose netamente de la sistemática que inspira el texto constitucional. Así, encontramos que, de forma mayoritaria, una vez afirmada la obligación del gobierno regional de notificar con carácter previo a su entrada en vigor la celebración de todo convenio tanto a la Asamblea regional como al Parlamento nacional, viene a configurar dicha obligación como requisito que condiciona la validez del acuerdo. La posibilidad de formular reparos u objeciones por parte no sólo del Legislativo autonómico sino también del nacional, confiere a estos órganos una competencia material en virtud de la cual se abre una puerta a la recalificación del convenio y, con ello, a una alteración sustancial de su naturaleza jurídica: En presencia de una voluntad parlamentaria adversa, el convenio de colaboración deberá ser autorizado como si de un acuerdo de cooperación se tratara. De esta forma, la dimensión esencialmente suspensiva que la Constitución atribuye al deber de comunicación de los convenios experimenta una transformación sustancial, pasando a configurarse como un poder de veto cuyos efectos dejan de proyectarse sobre la eficacia del convenio para afectar a su existencia.

En esta tesitura, el carácter innegablemente positivo que, en principio y sobre el papel, presenta la introducción de un sistema de control democrático de los convenios por parte de los representantes populares, dotándole de una mayor transparencia¹⁷, acaba generando en la práctica serios inconvenientes, sobre todo por lo que se refiere a la necesaria agilidad que ha de acompañar el desarrollo de la actividad cooperativa¹⁸. Aceptando como válidas estas consideraciones, compartimos la opinión de E. Albertí, para quien la excesiva rigi-

¹⁷ J. CANO BUESO, «El papel de los parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial», *op. cit.*, pág. 83.

¹⁸ P. SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pág. 442.

dez procedimental que caracteriza la dinámica de la colaboración autonómica es una de las causas técnicas que mejor explican el escaso recurso a esta forma de relación, haciéndola prácticamente inviable¹⁹.

El caso de Extremadura nos ofrece un ejemplo suficientemente significativo en este sentido. Prevista inicialmente la remisión del convenio a las aulas parlamentarias como simple puesta en conocimiento, inmediatamente a continuación viene a admitirse su eventual conversión en un acto material de autorización si en el plazo de 30 días a partir de la recepción de la comunicación «las Cortes Generales, alguna de las Cámaras o la Asamblea de Extremadura manifiestan reparos» (artículo 14.1 EAE). Posteriormente, el Reglamento del Parlamento extremeño ha avanzado un paso más en esta línea, al establecer en su artículo 164, ahora ya sin dudas ni ambages, que «la autorización para prestar el consentimiento en los convenios de gestión y prestación de servicios y en los demás acuerdos de cooperación que la Junta de Extremadura celebre con otras CCAA, habrá de ser concedida por la Asamblea, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a las CCGG»²⁰. Llama la atención que, olvidando la sustancial diferencia prevista tanto en la Constitución como en el propio Estatuto en relación al régimen de intervención parlamentaria, se establezca una previsión única e igualmente aplicable a convenios y acuerdos, sin proceder a diversificar, como sería lógico. Elementales razones de jerarquía, pero también de coherencia normativa, imponen una sustancial relectura de esta deficiente previsión reglamentaria que la haga compatible con el Estatuto. Así, una vez afirmado el principio de que la competencia para suscribir convenios corresponde al Ejecutivo²¹, resulta que la referida autorización sólo será exigible respecto de los convenios de colaboración, siempre y cuando se formulen las objeciones a las que se refiere el Estatuto. Otra solución, esto es, considerar que la aprobación parlamentaria es preceptiva en todo caso, contravendría abiertamente lo dispuesto en sede estatutaria.

¹⁹ E. ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *op.cit.*, págs. 79 y 80. En un sentido coincidente, J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, *op.cit.*, pág. 62.

²⁰ Con tal finalidad, el apartado 2 del mismo precepto establece que «la Junta de Extremadura remitirá a la Cámara el texto del convenio o acuerdo, una vez esté ultimado y siempre antes de la comunicación o el envío a las Cortes Generales que establece el artículo 145.2 de la Constitución. Junto al texto del convenio o acuerdo, la Junta remitirá a la Asamblea cuantos documentos o informes permitan realizar una mejor valoración del contenido de aquél».

²¹ Vid. el artículo 25.9 de la Ley 2/1984, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, del Gobierno y la Administración.

Más parco se muestra el Estatuto andaluz, cuyo artículo 72.3 EAA tan sólo atribuye a la Cámara regional la obligación de comunicar «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», esto es, debería ser objeto de la autorización prevista para los acuerdos de cooperación. Del tenor literal de la norma no cabe deducir la competencia del Parlamento autonómico a la hora de proceder a la recalificación del convenio sino que dicha facultad parece quedar circunscrita únicamente a las Cámaras nacionales. El órgano legislativo autonómico tendrá conocimiento de la existencia del convenio a través de la comunicación recibida por su Presidente, pero sin recibir ningún poder de condicionamiento en términos sustanciales.

No obstante, tal conclusión queda en entredicho a la luz de la confusa previsión contenida en el artículo 171.1 del Reglamento de la cámara, en donde se establece lo siguiente: «la autorización para prestar el *consentimiento* en los convenios para la gestión y prestación de servicios y en los acuerdos de cooperación que la Comunidad Autónoma de Andalucía celebre con otras Comunidades Autónomas, habrá de ser concedida por el Parlamento de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a las Cortes Generales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución». La referencia inicial al deber de autorización parlamentaria («prestar consentimiento»), predicable igualmente frente a los convenios y a los acuerdos ha de quedar, sin embargo, sustancialmente matizada, debiendo interpretarse su cumplimiento de forma que resulte compatible con lo dispuesto en sede estatutaria. En este sentido, la genérica alusión al artículo 72 EAA no puede en modo alguno entenderse referida al apartado 1, en donde el Parlamento queda investido de un amplísimo margen a la hora de configurar el régimen de la cooperación autonómica. En mi opinión, el punto de referencia preciso no puede ser otro que el apartado 3 del mismo, en el que el poder configurador atribuido a la cámara en materia de comunicación queda sustancialmente recortado.

En efecto, el binomio «convenio/colaboración» constantemente utilizado por el Reglamento parlamentario, como si de una misma actividad se tratara y frente a la que parece establecerse un régimen jurídico similar, adquiere una nueva significación. La interpretación propuesta de tales preceptos nos lleva, como en el caso de Extremadura, a abogar por una adecuada consideración del

Estatuto como norma preeminente, de tal forma que, tratándose de convenios, el Parlamento de Andalucía, a través de la figura de su Presidente, recibirá la notificación correspondiente. No cabe excluir, pues, la posibilidad de un eventual pronunciamiento parlamentario al respecto, quedando abierta la posibilidad de que se celebre un debate. Ahora bien, la validez del convenio en modo alguno podrá quedar afectada a través de una decisión parlamentaria. La automática aplicación a los acuerdos de gestión de unas previsiones que sólo se justifican en relación con los supuestos de cooperación en sentido estricto debe ser abiertamente rechazada. El salto cualitativo que experimentan las facultades de la Asamblea regional, incluyendo la necesidad de autorización y la posibilidad de plantear el veto (apartados 3 y 4), descartan su aplicación analógica a los convenios de colaboración.

En estos términos, la solución andaluza resultaría más coherente con la sistemática inspiradora del mecanismo de los convenios horizontales, según aparece recogida en la Constitución. Tal conclusión inicial, sin embargo, cambia radicalmente de signo desde el momento en que la justificada ausencia de competencias fiscalizadoras por parte de la Asamblea regional viene acompañada por una improcedente afirmación de las mismas en el ámbito central. La incoherencia es particularmente significativa y lleva hasta sus extremos la escasa comprensión que de esta materia presenta nuestro Estatuto: afirmado el protagonismo gubernamental en la celebración de acuerdos para el desarrollo de actividades que, como la gestión de servicios propios, presentan una indiscutible naturaleza ejecutiva, carece de toda lógica otorgar al Parlamento nacional la potestad para cuestionar una labor que de ninguna manera queda dentro de su esfera de atribuciones.

La concreta regulación normativa existente en Extremadura y Andalucía confirma «la lógica profundamente antiautonomista»²² que, con un carácter general, ha inspirado la regulación autonómica del régimen de comunicación de los convenios y que ha conducido a la desnaturalización de su sentido constitucional primigenio: la existencia de una zona material propia de las CCAA inmune al control político estatal²³. De ser una mera condición de eficacia, hemos comprobado como por mor de las desatinadas previsiones autonómicas, la comunicación ha llegado a convertirse en una autorización preceptiva.

Aplicando el cuadro normativo de referencia resulta, pues, que el Protocolo de intenciones suscrito entre los gobiernos extremeño y andaluz tendría que ha-

²² P. SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pág. 411.

ber sido comunicado, en primera instancia y con consecuencias diversas, a los respectivos parlamentos autonómicos. Así, mientras que en el caso de Andalucía, la cámara se daría por informada a través de su presidente sin posibilidad alguna de manifestar reparos, en Extremadura, el iter procedimental se compli- ca ulteriormente. El Gobierno comunicó la celebración del acuerdo en materia televisiva pero, incumpliendo el requisito estatutario, la presidencia de la cámara remitió inmediatamente dicha comunicación al Senado, sin que la asamblea pudiera, en el plazo temporal previsto, fijar su posición al respecto.

Los representantes de los Gobiernos autonómicos van a intentar justificar la omisión de tal deber sobre la base de dos consideraciones diversas cuya viabilidad jurídica resulta más que dudosa. En primer término, el consejero de presidencia de la Junta de Andalucía en su comparecencia ante la Comisión General de las CCAA sostendrá que «el tema que nos ocupa no está sujeto a ninguno de los apartados que establece el artículo 145 CE... se trata de relaciones interadministrativas de tipo horizontal que en ningún caso exigen la autorización de esta cámara, ni siquiera su conocimiento»²⁴. Dejando a un lado la cues-

²³ E. AJA / M. J. GARCÍA MORALES, «Las relaciones entre comunidades Autónomas: problemas y perspectivas», en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001, nota 12, pág. 655, señalan la inexistencia de este tipo de controles en otros ordenamientos descentralizados de nuestro entorno. En el caso alemán, la Federación no posee competencia fiscalizadora alguna frente a los convenio suscritos entre los Länder. Por su parte, en Austria, se establece un deber de simple comunicación al Estado central. Una solución similar se encuentra en Suiza, tras la reforma constitucional de 1999. Para un análisis más exhaustivo de la cuestión en los ordenamientos federales europeos, vid. M. J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, op. cit.

²⁴ Esta idea es constantemente defendida, tanto en el debate celebrado en la Comisión general de las CCAA del Senado, *DSS, Comisiones*, n. 167, como en posterior Pleno del Senado, *DSS, Pleno*, n. 58. Similares argumentos se repetirán en las respectivas cámaras autonómicas. Así, el representante del grupo socialista en el Parlamento de Extremadura, vid. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura*, n. 48, 10 de octubre de 2001, págs. 3132-3133, afirmará que «se trata de un protocolo que por su contenido y su naturaleza está exento de todo requisito de previa autorización, con independencia de que deba ser comunicado y puesto en conocimiento de las Cortes Generales y de la asamblea de Extremadura, como el Gobierno sí que ha hecho». Por su parte, el consejero de presidencia de la Junta de Andalucía volverá a repetir lo ya dicho en el Senado en su posterior intervención ante el Parlamento de Andalucía, vid. *Diario de Sesiones, Parlamento de Andalucía*, n. 60, 28 de noviembre de 2000, pág. 3543; «es un acuerdo de principios para facilitar que las emisiones de la RTVA puedan recibirse en todo el territorio extremeño... En este protocolo se fijan las bases para iniciar una colaboración recíproca entre ambas CCAA».

ción nominal —a este respecto secundaria²⁵— de que el acuerdo suscrito no se denomine convenio sino protocolo, lo cierto es que estamos ante una manifestación de colaboración autonómica en sentido estricto, cuya dimensión y relevancia práctica rebasa el ámbito de lo meramente administrativo. El punto determinante que no puede perderse de vista es que la declaración de intenciones contenida en el protocolo no hace sino formalizar la existencia de un compromiso de carácter indudablemente político, cuya aplicación da lugar obligaciones jurídicas de carácter vinculante para ambas partes²⁶. En estas circunstancias, ha de imponerse la conclusión de que los requisitos previstos para los convenios de colaboración resultan plenamente aplicables a este supuesto.

Tomando como punto de referencia la Disposición Adicional séptima de la Ley 46/1983, reguladora del Tercer Canal de televisión, se trae a colación un segundo argumento en el que apoyar la ausencia de intervención por parte del Parlamento extremeño. En opinión del consejero de presidencia de la Junta de Andalucía estaríamos ante una norma habilitante gracias a la que la celebración de convenios en materia televisiva resulta posible sin «necesidad de pedir la autorización de la Cámara»²⁷. Una vez más, sin embargo, hemos de poner en evidencia lo incorrecto de tal consideración. Es cierto que la ley del Tercer Canal prevé este tipo de acuerdos, pero tal habilitación, en tanto que contenida en una norma legal de carácter ordinario, sólo puede entenderse en consonancia con lo previsto en las normas autonómicas correspondientes —Estatutos y reglamentos parlamentarios—, de tal manera que el esquema de intervención parlamentaria establecido por éstas resulta de obligado cumplimiento.

Y es que no puede pasarse por alto que, como ha subrayado E. Albertí, «los convenios están sometidos por la Constitución y los propios Estatutos de autonomía a un régimen específico en cuanto a la formación de la voluntad negocial de las partes y al control estatal sobre los mismos. Por este motivo, las CCAA no pueden eludir este régimen recurriendo al simple expediente de no calificar como convenio aquel acuerdo o pacto que materialmente cumple las condiciones para serlo»²⁸. A mayor abundamiento, detectamos que la Ley 46/83 en su artículo 1 reproduce un razonamiento similar cuando, consciente de sus limita-

²⁵ E. ALBERTÍ, «Los convenios entre CCAA», *op. cit.*, pág. 68 (cursiva mía).

²⁶ E. ALBERTÍ, «Los convenios entre CCAA», *op. cit.*, págs. 70-71.

²⁷ DSS, *Comisión General de las CCAA*, n. 167. En igual sentido, vid. DSPA, n. 60, pág. 3547.

²⁸ E. ALBERTÍ, «Los convenios entre CCAA», *op. cit.*, pág. 73 (cursiva mía).

ciones en este ámbito, establece lo siguiente: «Se autoriza al Gobierno para que tome las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de un tercer canal de titularidad estatal y para otorgarlo, en régimen de concesión, en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, previa solicitud de los órganos de gobierno de éstas, y *en los términos previstos en los Estatutos de Autonomía*, en el Estatuto de la Radio y la Televisión, en sus disposiciones complementarias de orden técnico y en la presente ley» (cursiva mía).

Siendo este el cuadro normativo de referencia, al impedirse el desarrollo de la actividad parlamentaria de control prevista se ha producido una indudable lesión del ámbito funcional propio, el cual, a resultas de tal actitud excluyente, queda sustancialmente impedido. En mi opinión, el incumplimiento del preceptivo trámite parlamentario trae consigo la nulidad del Protocolo. La configuración que tal requisito presenta en el Estatuto extremeño, articulándose como eventual condición de validez y no de simple eficacia del convenio, resulta determinante en este sentido. En tales circunstancias, el acuerdo de colaboración remitido por la Asamblea de Extremadura al Senado no debería haber sido objeto de debate (según lo previsto en el artículo 137 RS), al no haberse cumplimentado las exigencias previstas por las normas autonómicas. Si la previsión de una facultad recalificadora por parte de las Cortes Generales, en sí misma ya resulta, como veremos a continuación claramente contraria a la dinámica cooperativa, tal conclusión no hace sino acentuarse sustancialmente si, como en este caso, el poder de veto estatal viene a ejercerse al margen del circuito parlamentario autonómico afectado.

3.2. Los Reglamentos de las Cámaras

Dejando a un lado las ventajas inherentes a la transparencia democrática que trae consigo, ya hemos tenido ocasión de manifestar la perplejidad que causa la previsión por parte de la mayoría de los Estatutos de una facultad fiscalizadora a favor de sus Asambleas legislativas. El hecho es que, desde una óptica funcional, no acaba de entenderse la causa que justifica que una competencia que es propia del poder Ejecutivo y que se ejerce dentro de su ámbito quede vinculada al control externo que se ejerce desde la instancia parlamentaria regional. Esta inicial perplejidad, sin embargo, lejos de disminuir experimenta un considerable incremento cuando se comprueba que la referida potestad fiscalizadora viene a proyectarse *también y por propia voluntad autonómica* sobre el Parlamento estatal.

Situándose una vez más en las antípodas de la lógica inspiradora de la colaboración horizontal²⁹, la normativa estatutaria crea un discutible cauce de participación-intervención que, llevado hasta sus últimas consecuencias, podría provocar graves disfuncionalidades entre los poderes central y autonómico tal y como ha demostrado el caso del Protocolo objeto de nuestro interés. Si las Comunidades Autónomas deciden gestionar servicios propios ubicados en su ámbito competencial, las Cortes Generales nada tendrían que decir al respecto: la previsión constitucional del artículo 145.2 CE establece únicamente que los Estatutos han de dar cumplida respuesta al genérico deber de informarlas, pero nada más. Ahora bien, una vez prevista estatutariamente una competencia sustancial a favor del Parlamento central, encontramos no sólo que la mecánica inspiradora de la previsión constitucional queda (una vez más) completamente desvirtuada sino que, como consecuencia de ello, el centro de gravedad decisonal sobre la admisibilidad del convenio de colaboración propuesto acaba por desplazarse (indebidamente) al ámbito central³⁰.

La concreción normativa de la intervención parlamentaria en el nivel estatal ha sido objeto de una desigual regulación por parte de los reglamentos de las Cámaras y si en el Congreso de los Diputados encontramos una normativa respetuosa con la esfera competencial autonómica, no puede decirse lo mismo en relación con las previsiones contenidas en el Reglamento del Senado. En efecto, frente al comedido artículo 166.1 RCD cuyo tenor literal circunscribe los efectos de la potestad fiscalizadora del órgano competente —la Comisión Constitucional— «a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía», el artículo 137 RS presenta una solución diametralmente opuesta y que ha sido objeto de múltiples críticas por parte de la doctrina.

Una vez establecido (apartado 1) que «los convenios que las CCAA celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales *con el carácter y efectos que determinen los Estatutos de Autonomía*»³¹, inmediatamente a con-

²⁹ TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, op. cit., pg. 41, resalta lo incoherente que resulta dejar en manos de las Cortes Generales una decisión que, por principio, debería corresponder exclusivamente a las Comunidades Autónomas.

³⁰ A. SÁNCHEZ NAVARRO, «Artículo 145: Convenios entre Comunidades Autónomas», op. cit., pág. 104: «por causa directamente atribuible a los Estatutos, las Cortes generales tienen abiertas unas posibilidades de intervención muy superiores a las constitucionalmente previstas, hasta el punto de que pueden discutir, y rectificar, la calificación dada por las CCAA firmantes de un convenio».

³¹ Cursiva mía.

tinuación se hacen una serie de previsiones que, ignorando la referencia a lo dispuesto en sede estatutaria, no hacen sino reconocer un ámbito de actuación propio e independiente a favor del Senado³². De esta forma, encontramos —apartado 2— que la necesidad de que un convenio haya de ser objeto de autorización se hace depender única y exclusivamente de la circunstancia de que así se proponga por un Grupo Parlamentario o 25 senadores. La Comisión General de las CCAA es la encargada de elaborar un dictamen en el que quedará fijado si efectivamente existe o no necesidad de autorización por las Cortes Generales (apartado 3). Una vez discutido su contenido por el Pleno, «la decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las CCAA interesadas a los efectos oportunos» (apartado 4).

A partir de una aproximación crítica al contenido del precepto llama poderosamente la atención que la puesta en marcha de una decisión de tanta envergadura como es la recalificación de un convenio de colaboración entre CCAA no sólo pueda llevarse a cabo completamente al margen de la voluntad de quienes lo suscriben sino que, además, acabe por depender de una voluntad política tan exigua como la indicada. El que la suerte final se haga depender de la voluntad del Pleno del Senado sólo atenúa esta anómala situación de partida, aunque sin llegar a eliminarla. Por otra parte tampoco cabe perder de vista cómo la extensión al Congreso de los Diputados de los efectos de una hipotética decisión recalificadora viene a abrir otro frente polémico en el que la extralimitación competencial operada por la disposición reglamentaria resulta evidente. Todo ello, por lo demás, sin hacer referencia alguna a lo que a tal efecto venga establecido en los Estatutos de Autonomía y que, según ya se indicó, debería actuar como única norma habilitante.

En otro orden de cosas, tampoco puede pasar desapercibido el silencio de la norma reglamentaria en torno a las *causas* concretas que justifican la necesidad de que un convenio de colaboración entre CCAA tenga que ser expresamente autorizado por el parlamento estatal. En este sentido, la doctrina³³ ha optado por considerar que tal potestad sólo puede ejercerse sobre la base de criterios de estricta le-

³² P. SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pág. 420, propone una interpretación adecuada de este precepto en función de la cual «no se puede afirmar con carácter general la facultad del senado para formular reparos si dicha facultad no le es concedida por los Estatutos».

³³ Por todos, vid. P. SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pág. 428. Ante el Pleno del Senado, el representante del grupo socialista vino a defender una interpretación similar. Vid. *DSS, Pleno*, n. 58, pág. 3227.

galidad, excluyendo el recurso a la mera oportunidad política. Tratándose de un control que el Estado viene a ejercer sobre ámbitos competenciales descentralizados, resulta improcedente su articulación sobre bases predominantemente políticas³⁴. De esta forma, se llega a la conclusión de que la potestad recalificadora tan sólo debería ponerse en práctica en presencia de extralimitaciones competenciales o bien por infracción de la prohibición de federación entre CCAA³⁵.

Aceptando la razonabilidad de los argumentos propuestos, cuya intención evidente es introducir un elemento de coherencia en el ejercicio de una potestad que no casa en absoluto con la mecánica diseñada por la Constitución para estos casos, ha de señalarse que la ausencia de una base jurídica explícita en la que fundamentarlos³⁶ se presenta como principal inconveniente a la hora de sancionar su validez. En efecto, si dirigimos nuestra mirada a los Estatutos de Autonomía, en tanto que normas en las que se configura la intervención parlamentaria, encontramos que la facultad de recalificación atribuida a las Asambleas legislativas (tanto autonómicas como centrales) aparece configurada de una forma completamente genérica que permite, sin lugar a dudas, un ejercicio basado en criterios exclusivamente políticos o de mera oportunidad³⁷. De esta forma se llega a una extravagante situación en la que por propia voluntad autonómica queda sancionado a favor de las Cortes Generales una forma de control sobre las CCAA que no sólo no aparece previsto por el artículo 145.2 CE, sino que contraviene abiertamente el espíritu inspirador del mismo³⁸. Como recuerda J. Tajadura, «lo que el régimen de los convenios pretendía, a diferencia del régimen de los acuerdos, era establecer un campo de actuación interregional al margen del control de las Cortes Generales»³⁹.

³⁴ J. M. RODRÍGUEZ SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, op. cit., pg. 116, considera «lógica una previsión semejante, si se parte de la base de que el constituyente quiso un control estatal de estos convenios y acuerdos, y se interpreta que esta tutela (preventiva) es de estricta legalidad».

³⁵ J. CANO BUESO, «*El papel de los parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial*», op. cit., pág. 81 también apunta la posibilidad de que el Senado ponga en marcha su facultad de recalificación de un convenio por invocación del principio de solidaridad. No obstante, como el propio autor pone de manifiesto, la viabilidad del supuesto planteado resulta «más discutible, al tratarse de una creación jurisprudencial».

³⁶ J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, op. cit., pág. 99.

³⁷ P. SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pg. 414. E. ALBERTÍ, *Los convenios entre CCAA*, op. cit., pág. 83.

³⁸ J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, op. cit., pág. 91 sostiene que atendiendo al sentido del artículo 145.2 CE «Es posible defender que las Cortes, en modo alguno, pueden recalificar el Convenio».

³⁹ J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, op. cit., pág. 93.

Por otro lado, tampoco puede ignorarse que con la reducción de la competencia fiscalizadora ejercida desde el Parlamento únicamente a aquellos supuestos en los que se detecten posibles problemas de carácter competencial se produce el paradójico efecto de reconocer la aptitud de las Asambleas para desarrollar una función de naturaleza eminentemente jurisdiccional. Porque, en efecto, si se suscitasen dudas en torno a la admisibilidad jurídica del convenio, ya sea por haber excedido la propia esfera de competencias o bien, como veremos sucede en este caso, por no haber cumplido los requisitos exigidos para su elaboración, la resolución de tales interrogantes sólo podría llevarse a cabo por parte de la jurisdicción ordinaria y, llegado el caso, por el propio Tribunal Constitucional, pero no en sede parlamentaria. Y la razón para ello es clara: las cámaras aparecen constitucionalmente habilitadas para abordar tareas fiscalizadoras en un sentido estrictamente político y no de otra naturaleza⁴⁰.

3.3. La aplicación del artículo 137 RS en este caso concreto: sus implicaciones jurídicas y políticas

Una vez expuestos los inconvenientes y deficiencias que plantean las previsiones contenidas en el artículo 137 RS, hemos de tener muy presente que dicha normativa está vigente, goza de presunción de validez y, por lo tanto, ha de ser aplicada en los casos correspondientes. Y esta afirmación, lejos de ser meramente redundante, resulta esencial, ya que se erige en la premisa básica que nos va a permitir abordar correctamente el caso que nos ocupa. En relación con el Protocolo de intenciones suscrito en materia de radiotelevisión entre los gobiernos de Andalucía y Extremadura, la causa inmediata del conflicto desatado en el Senado no es otra que el flagrante incumplimiento que de la normativa autonómica se produjo en el ámbito extremeño. Una vez concluido el convenio por parte de los respectivos ejecutivos regionales, éste no fue objeto del debate que acompaña al acto de la comunicación a la asamblea de Extremadura y que, como ya se indicó en su momento, precede, con carácter necesario, a su envío al Parlamento central. El caso es que, remitido el acuerdo a la cámara autonómica, la

⁴⁰ Una postura mucho más restrictiva es defendida por J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, op. cit., pág. 91, indicando como única forma admisible de control jurisdiccional del convenio «la prevista en el artículo 162 y llevada a cabo por el Tribunal Constitucional».

Mesa se limitó a ponerlo directamente en conocimiento del Senado, pero sin que mediara la pertinente convocatoria del Pleno a fin de que éste decidiera una eventual formulación de reparos al Protocolo.

Tomando como base tal incumplimiento y con la declarada intención de solventarlo, el grupo parlamentario popular en el Senado recurrirá al uso de la potestad de recalificación reglamentariamente prevista. Los dos debates celebrados en la Cámara alta ponen claramente de manifiesto como a través de esta maniobra el grupo popular, fuerza política que en Extremadura se encuentra en la oposición, intentará recuperar un margen de actuación que en la esfera regional resultó completamente suprimido. En este contexto se encuadra la intervención del representante popular, afirmando taxativamente que con la referida actitud elusiva el Gobierno regional procedió a omitir «todos los derechos de un Parlamento autónomo como el de Extremadura, desde el momento en que se le niega toda participación en el control del gobierno al que tiene derecho según el Estatuto»⁴¹. A una conclusión sorprendentemente similar llegará el representante socialista cuando, para rechazar la intervención recalificadora del Senado, apela a la necesidad de que se pongan «en funcionamiento los propios mecanismos de control de los gobiernos extremeño y andaluz en sus respectivos parlamentos»⁴².

A la vista de los distintos aspectos que configuran la situación planteada hemos de hacer dos consideraciones valorativas de signo opuesto. En primer término, desde una óptica estrictamente jurídica no cabe tildar como abusivo el ejercicio de la facultad recalificatoria puesta en marcha en el Senado por parte del grupo popular. Como ya se indicó en su momento, estamos ante una competencia cuyo ejercicio no aparece materialmente supeditado a cuestiones de legalidad, pudiendo operar también sobre la base de la mera oportunidad política.

Una valoración diametralmente opuesta, sin embargo, emerge si procedemos a analizar dicha actuación a la luz de las circunstancias políticas en las que

⁴¹ *DSS, Pleno*, n. 58, pág. 3224.

⁴² *DSS, Pleno*, n. 58, pág. 3228. Llama poderosamente la atención el hecho de que, según parece deducirse de las palabras del representante socialista, la responsabilidad por no haber recurrido a los controles parlamentarios autonómicos recae exclusivamente sobre los grupos de oposición en dicha asamblea... Exijan la convocatoria plenaria de la Asamblea de Extremadura para discutir el contenido de este convenio, débátnlo allí y pronúnciense sobre su contenido y valoración en el Parlamento de Extremadura». Debe recordarse, sin embargo, que el conflicto planteado en el Senado se produce precisamente por el incumplimiento de la obligación de discusión por parte del Presidente de la Cámara extremeña y en modo alguno como consecuencia de la actitud pasiva de los grupos de oposición.

ésta aparece encuadrada. Porque, en mi opinión, el núcleo central de la polémica suscitada se encuentra precisamente en este ámbito, procediendo a redimensionar radicalmente la significación y los efectos jurídicos desprendidos de la actuación iniciada por el grupo parlamentario popular. Como ya se ha indicado de forma reiterada a lo largo de la exposición, al soslayarse de una forma abiertamente irregular el derecho de la oposición a ejercer sus legítimas funciones de control al gobierno, se dio lugar a un grave conflicto cuyas dimensiones se proyectan directamente no sólo sobre el terreno político sino que acarrea graves consecuencias jurídicas. Pretender solucionarlo de forma unilateral en el Senado y a través del recurso a la recalificación del convenio recibido no resulta ni jurídicamente acertado ni políticamente viable.

La dimensión eminentemente regional de la cuestión imponía que cualquier intento de superación tuviera su origen inmediato en esta instancia, poniéndose en marcha los procedimientos oportunos a tal efecto. Precisamente éste va a ser el hilo conductor que, a modo de constante leit-motiv, encontramos en las intervenciones de los representantes de los distintos grupos parlamentarios de la oposición, los cuales insistirán en la inadecuación institucional del Senado para resolver el conflicto suscitado en el parlamento extremeño. Así, desde Izquierda Unida se pone de manifiesto la existencia de «un desprecio absoluto a la Asamblea de Extremadura»⁴³. Por su parte, los senadores nacionalistas vascos destacan el hecho de que se está «suscitando un debate que no procede en esta Cámara... el pedir explicaciones e, incluso, el censurar al gobierno de la Comunidad Autónoma extremeña deberá llevarse a cabo en el marco correspondiente y no en esta cámara»⁴⁴. En la misma línea, el representante de Convergencia i Unió afirma «que donde hay que examinar este tema es en Extremadura y en la Comunidad andaluza, no en esta cámara»⁴⁵. Incluso el representante del grupo socialista incide en la misma idea al afirmar que «nada justifica que el Grupo Popular traslade aquí un problema que deberían tratar en su parlamento»⁴⁶.

Planteadas la cuestión en estos términos resulta que el ejercicio de la potestad recalificadora del Senado aunque jurídicamente posible, da lugar a una situación políticamente insostenible. Lejos de subsanar el error cometido, éste resultará ulteriormente agravado, ya que la ausencia del obligado control

⁴³ DSS, *Pleno*, n. 58, pág. 3229, lo cual acarrea que «el proyecto que pretende la Junta nace viciado..., con nulidad en el control democrático».

⁴⁴ DSS, *Pleno*, n. 58, pág. 3532.

⁴⁵ DSS, *Pleno*, n. 58, pág. 3525.

⁴⁶ DSS, *Pleno*, n. 58, pág. 3236.

democrático en sede regional en modo alguno puede quedar solventada a través del recurso a un mecanismo tan inadecuado a estos efectos como es la recalificación. Por lo demás, tampoco acaban de comprenderse los resultados sanadores que, en clave jurídica, puedan desprenderse de tal actuación. Si el convenio debía ser analizado preceptivamente por la Asamblea extremeña, de nada sirve que sean ahora las Cortes Generales quienes lo lleven a cabo mediante el recurso a su potestad recalificadora. Si el objetivo perseguido era recuperar el ámbito propio que se le ha usurpado al Parlamento regional, no parece que el medio elegido, la alteración de la originaria naturaleza jurídica del convenio, contribuya a ello. A la ausencia de justificación política se une, pues, la inutilidad jurídica de la maniobra ejecutada. Habiéndose recibido el convenio sin la debida intervención de la Asamblea extremeña, la actuación del Senado resultaba impropia⁴⁷.

4. REFLEXIONES CONCLUSIVAS: LA NECESIDAD DE REPLANTEAR NORMATIVAMENTE LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN ENTRE CCAA

El caso hasta aquí analizado ha venido a confirmar los peligros que, según distintos sectores doctrinales, podrían llegar a suscitarse como consecuencia de la insatisfactoria regulación que la cooperación autonómica presenta en nuestro ordenamiento jurídico. El pronóstico de E. Albertí, avisando en 1993 de que «el hecho de que hasta el momento los escasísimos convenios suscritos entre CCAA y sometidos al control de las Cortes no hayan encontrado objeción alguna por parte de éstas a su calificación inicial no significa que la distinción entre ambas figuras esté claramente consolidada y que en el futuro no puedan presentarse problemas y fricciones en esta cuestión»⁴⁸ se ha visto cumplido en la práctica. Más recientemente, J. Tajadura también advirtió de la delicada crisis política que vendría a crearse en «la hipótesis de que las Cortes Generales impidan a dos o más Comunidades Autónomas cooperar entre ellas, por motivos exclusivamente políticos»⁴⁹.

⁴⁷ A una conclusión similar llega el representante de Entesa Catalana de Progrés, afirmando «en este caso esta cuestión adquiere una eivente naturaleza política que no permite un pronunciamiento jurídico determinante.... Si es un tema de legalidad que se usen los tribunales.... lo que no puede hacerse es alterar la naturaleza del convenio mediante un voto político, porque el convenio seguirá teniendo la misma naturaleza». Vid. *DSS, Pleno*, n. 58, págs. 3233-3234.

⁴⁸ E. ALBERTÍ, *Los convenios entre CCAA*, op. cit., pág. 85.

⁴⁹ J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, op. cit., pág. 99.

La gravedad de la situación planteada no ha pasado desapercibida a los grupos parlamentarios de la oposición presentes en el Senado, los cuales han subrayado ampliamente la aguda problemática que se deduce de un ejercicio del poder recalificador al margen de la voluntad de las CCAA implicadas. Lo cierto es que, como indicó en su intervención ante la Comisión General de las CCAA el consejero de Presidencia de la Junta de Andalucía, se ha establecido de «un precedente hasta ahora inédito en el Estado de las Autonomías» con unas «consecuencias difíciles de prever»⁵⁰. Igualmente, para el Bloque Nacionalista Galego no se comprende «que se intente utilizar una cámara de representación territorial para cuestionar,...., la voluntad de cooperación de dos Comunidades»⁵¹. En opinión del grupo parlamentario socialista estamos ante una utilización partidista del Senado que supone «un claro atentado contra el Estado de las autonomías y desacredita a las instituciones, al Senado y a la Comisión general de las autonomías»⁵². Desde Entesa Catalana de Progrés se lanza una seria advertencia en relación con las graves consecuencias que este «funesto precedente» puede presentar «para la confianza mutua en el papel que ha de tener el Senado y para el uso recto de los instrumentos de derecho, la magistratura y los instrumentos políticos del debate en la opinión pública, que son los que nos da la democracia política constitucional»⁵³. Por su parte, planteamientos muy similares se repiten en los debates que con posterioridad al pronunciamiento del Senado se celebrarán en las Asambleas autonómicas respectivas. En Extremadura, el representante el grupo socialista afirma que los populares «han utilizado el Senado para hacer oposición al gobierno socialista de Extremadura y han convertido el Senado en una instancia de control político de las decisiones de los socialistas extremeños»⁵⁴.

Llegados a este punto, hemos de concluir nuestro estudio señalando la imperiosa necesidad de proceder a un sustancial replanteamiento de las normas que rigen la colaboración autonómica en nuestro ordenamiento jurídico. La magnitud del conflicto suscitado con ocasión del caso aquí analizado debería mar-

⁵⁰ Vid. Diario de sesiones, Senado, Comisión General de las CCAA, n. 67, pág. 4. En igual sentido, se pronunció el Vicepresidente de la junta de Extremadura en su intervención (idem, pág. 5).

⁵¹ DSS, Comisión General de las CCAA, n. 67, pág. 8.

⁵² DSS, Comisión General de las CCAA, n. 67, pág. 9.

⁵³ DSS, Pleno, n. 58, pág. 3234.

⁵⁴ Vid. el debate celebrado en la Asamblea de Extremadura con motivo de la devolución del Protocolo de intenciones por el Senado. *Diario de sesiones*, núm. 48, Parlamento de Extremadura, págs. 313 y ss.

car un punto de inflexión que suponga el inicio de una nueva etapa de intensa reflexión política en la que las partes implicadas, CCAA y Estado Central, vieran a asumir sin reservas la lógica presente en la regulación constitucional de la cooperación interregional. En el contexto actual del Estado autonómico no cabe seguir interpretando el fenómeno de la colaboración horizontal recogido en el artículo 145.2 CE desde una clave tan *restrictiva y limitadora* como la actualmente existente. No resulta admisible aceptar una normativa que aborda la colaboración como si de una excepción y no de una regla general se tratara.

En una realidad en la que las distintas Administraciones Públicas operan de una forma cada vez más interconectada y en donde asistimos a imparables procesos de gestión integral de problemas comunes, no tiene ningún sentido mantener una visión de la colaboración autonómica que, en vez de potenciarla y facilitarla, venga a imponerle limitaciones *no deducibles de la Constitución* y, asimismo, *ajenas a la misma configuración de la dinámica cooperativa entre CCAA*. Tras 25 años de vigencia de la Constitución y en un contexto en el que la consolidación del Estado de las autonomías es una realidad indiscutible, la racionalización del ejercicio competencial autonómico debería pasar por una atención cada vez más intensa hacia la cooperación horizontal.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, hay que destacar que el reto aún abierto en nuestro país con respecto a la participación autonómica en las instituciones comunitarias decisorias (esencialmente, el Consejo de Ministros), apunta claramente hacia la potenciación interna de una satisfactoria experiencia cooperativa interautonómica, como mecanismo esencial para superar una visión aislada de las propias competencias, sustituyéndola por unas pautas de comportamiento, así como unos mecanismos de gestión común de las mismas. La apuesta por un contexto en el que se subrayen y potencien los intereses regionales comunes de cara al centro (ya sea nacional o comunitario), lejos de crear inconvenientes, sólo aporta ventajas a la consolidación y potenciación de las CCAA.

Desde esta óptica *renovadora* debe reivindicarse, como tarea prioritaria y preliminar, una lectura constitucionalmente adecuada del artículo 145.2 CE por parte de las respectivas normas de desarrollo (Estatutos de autonomía, Reglamentos parlamentarios autonómicos y Reglamento del Senado). Una ajustada comprensión de la mecánica inherente a la colaboración entre CCAA resulta esencial a la hora de eliminar (por inadecuados) los graves inconvenientes que plantea la normativa actualmente en vigor. Con ello desaparecería una de las causas técnicas que, en mayor medida, ha provocado el escaso recurso a la cooperación horizontal formalizada que caracteriza nuestra experiencia constitu-

cional⁵⁵. El objetivo a alcanzar no sería otro que sentar unas bases normativas sólidas que impidan que el precedente sentado en el Senado pueda volver a repetirse en el futuro.

Con tal finalidad habría que reformar urgentemente el artículo 137 del Reglamento del Senado, desposeyendo a dicha Cámara de una facultad que, por lo que a los convenios de colaboración se refiere, no le corresponde constitucionalmente. La pauta marcada por la disposición contenida en el artículo 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados configura un excelente punto de referencia. Por su parte, los Estatutos de Autonomía tendrían que asumir activamente la decisiva facultad concretizadora que el artículo 145.2 CE les atribuye, procediendo a eliminar las previsiones que permiten a las Cortes Generales imponer sus propios puntos de vista, aun en contra de la voluntad de las CCAA implicadas⁵⁶.

De esta forma se recuperaría el sentido primigenio de la comunicación a la instancia parlamentaria central, según aparece configurada en el texto constitucional: como condición suspensiva de la eficacia del convenio, pero no como elemento que condiciona la propia existencia del mismo. En directa conexión con esta propuesta, también habría que rebajar de forma sustancial el ámbito de intervención actualmente reconocido a las Asambleas autonómicas. Como ha propuesto E. Albertí, éste debería quedar limitada únicamente a los casos en los que la colaboración interregional «afectara los poderes de los Parlamentos autonómicos. En los demás supuestos, los gobiernos deberían disponer de capacidad suficiente para poder concluir los convenios, sin perjuicio, naturalmente, de las facultades de control sobre la actividad gubernamental que ostentan con carácter general las instituciones parlamentarias»⁵⁷.

⁵⁵ La idea apuntada en el texto corresponde a E. ALBERTÍ, «*Los convenios entre CCAA*», *op. cit.*, pág. 85. En el *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, el mismo autor, vid. «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», págs. 72-79, recoge sintéticamente el estado de la colaboración entre las CCAA a lo largo de los años, llamando la atención sobre el escaso desarrollo de ésta frente a la asentada práctica que se observa en el ámbito de la cooperación vertical, esto es, entre el Estado y las CCAA.

⁵⁶ P. SANTOLAYA, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pág. 416. J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, *op. cit.*, pág. 93.

⁵⁷ E. ALBERTÍ, «*Los convenios entre CCAA*», *op. cit.*, págs. 79-80.