

JUAN CRUZ ALLI ARANGUREN

**LA COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO  
Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

Serie Humboldt. Núm. 1  
Director: Gregorio Monreal Zia



---

Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autnómico de Vasconia  
Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeo Fundazioa

Donostia-San Sebastián, 2004

**Director**

Gregorio MONREAL ZIA. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa. Iruñea/Pamplona.

**Secretaria**

Virginia TAMAYO SALABERRIA. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Donostia/San Sebastián.

**Consejo de Redacción**

Ana María BARRERO GARCÍA. Universidad Autónoma de Madrid.

José Manuel CASTELLS ARTECHE. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Bartolomé CLAVERO SALVADOR. Universidad de Sevilla.

Santos Manuel CORONAS GONZÁLEZ. Universidad de Oviedo.

Ricardo GÓMEZ RIVERO. Universidad de Alicante.

**Secretario Técnico**

Roldán JIMENO ARANGUREN. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

**FICHA BIBLIOGRÁFICA RECOMENDADA****ALLI ARANGUREN, Juan Cruz**

La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra / Juan Cruz Alli. – Donostia-San Sebastián : Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa, 2004. - 600 p. ; 17 x 24 cm. - (Humboldt ; 1)

ISBN

1. Derecho – España – Comunidades Autónomas 2. Descentralización administrativa – País Vasco 3. Descentralización administrativa – Navarra I. Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia II. Título III. Serie

342.25(466)

La correspondencia deberá dirigirse a la Secretaria de Redacción. La FEDHAV no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los textos originales publicados.

© Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia/ Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa. Creada por Orden de 20 de Noviembre de 2003 del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco e inscrita en el Registro de Fundaciones del País Vasco (B.O.P.V. N° 14, de 22 de enero de 2004, pp. 1265-1269, ambas inclusive). Ap. 1959. Donostia-San Sebastián 20080.

ISBN: 688-8350-6

Depósito legal: SS-1146/04

Portada: Vista de Pamplona desde La Magdalena. Acuarela de Miguel Javier Urmeneta.

Fotocomposición: IPAR, S.L. Donostia-San Sebastián.

Imprime: Litografía Danona, MCCgraphics. Oiartzun (Gipuzkoa).

Diseño artístico de portada y contraportada: TEMPO. Juan Olazábal, N° 6. 20100 Errenteria (Gipuzkoa).

Distribuye: HERRO EDICIONES, S.L. Montorre kalea, N° 3. Pol. Ugaldeguren. Tef. 94/ 454.28.50;

Fax: 84/454.19.28. E-mail: administracion.herro@herrosi.com. 48160 Derio (Bizkaia).

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la debida autorización por escrito del editor.

FEDHAV, en su deseo de mejorar las publicaciones, agradecerá cualquier sugerencia que los lectores hagan por correo electrónico: fedhav@fedhav.org

A Loli,  
nire emazte eta adiskideari,  
bihotz-bihotzez,  
con todo mi cariño.

## INDICE

	<i>Págs.</i>
PRÓLOGO: José Manuel Castells Arteche .....	13
INTRODUCCIÓN	
<b>LA GLOBALIZACIÓN, LA REGIONALIZACIÓN, LA GOBERNANZA Y LAS REDES POLÍTICAS</b>	
1. LA GLOBALIZACIÓN .....	20
2. LA REGIONALIZACIÓN. LA UNIÓN EUROPEA Y SUS REGIONES .....	22
3. LA NUEVA GOBERNANZA .....	26
4. EL SISTEMA COMPETENCIAL Y LA COOPERACIÓN .....	31
5. EL NUEVO ORDEN JURÍDICO .....	32
6. UN MUNDO ORGANIZADO EN REDES .....	37
6.1. Las redes políticas ( <i>policy network</i> ) y la cooperación intergubernamental ..	42
6.2. Concepto .....	44
6.3. Instrumentos de cooperación y coordinación .....	46
6.4. Análisis y contenido .....	47
6.5. El acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra como red política .....	50
7. EL MÉTODO PARA EL ESTUDIO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN ....	51
7.1. Marco estructural .....	52
7.2. Modelo construido .....	53
7.3. Análisis de los procesos de las políticas públicas .....	53
PRIMERA PARTE	
<b>LA COOPERACIÓN INTERCOMUNITARIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO Y EN LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA (LORAFNA)</b>	
1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN. LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD, SOLIDARIDAD Y LEALTAD INSTITUCIONAL. LOS MEDIOS: LOS CONVENIOS DE GESTIÓN Y LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN .....	59
1.1. El Estado autonómico .....	61
1.2. El principio de cooperación .....	70
1.2.1. Su formulación por el Tribunal Constitucional .....	70
1.2.2. Cooperación y unidad .....	80

1.2.3. Cooperación y orden competencial .....	83
1.2.4. Voluntariedad .....	85
1.2.5. Cooperación y coordinación .....	86
1.2.5.1. La coordinación como competencia estatal específica .....	92
1.2.5.2. Función general estatal de coordinación cuando dispone de plena competencia normativa .....	92
1.2.5.3. Coordinación como principio general de actuación .....	93
1.2.6. Técnicas y mecanismos de cooperación .....	96
1.2.7. Cooperación y solidaridad .....	104
1.3. La cooperación horizontal del artículo 145 CE .....	108
1.3.1. Capacidad de las Comunidades Autónomas para la cooperación .....	111
1.3.2. Proceso de elaboración del artículo 145 CE .....	116
1.3.2.1. Anteproyecto y enmiendas .....	116
1.3.2.2. Informe de la Ponencia .....	118
1.3.2.3. Debate de las enmiendas .....	119
1.3.2.4. Dictamen de la Comisión .....	122
1.3.2.5. Debate en el Congreso .....	122
1.3.2.6. Proyecto aprobado por el Congreso .....	125
1.3.2.7. Enmiendas formuladas en el Senado .....	125
1.3.2.8. Debate en el Senado .....	126
1.3.2.9. Dictamen de la Comisión Mixta .....	128
1.3.3. Prohibición de la federación entre las Comunidades .....	129
1.3.3.1. Su antecedente en el artículo 13 de la Constitución de 1931 ..	129
1.3.3.2. Alcance de la prohibición .....	131
1.3.3.3. Contenido y alcance de la federación .....	136
1.3.3.4. La identificación de la existencia de una federación .....	141
1.3.4. Formalización de las relaciones de cooperación .....	143
1.3.5. Control por las Cortes Generales .....	147
1.3.5.1. Convenios de Gestión .....	148
1.3.5.2. Acuerdos de Cooperación .....	149
1.3.6. El Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español .....	153
1.3.6.1. Debate en el Senado .....	156
1.3.6.2. Debate en el Congreso .....	158
1.3.6.3. La configuración de un marco estable de cooperación y sus órganos .....	160
<b>2. REGULACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN EN EL ESTATUTO VASCO Y EN EL AMEJORAMIENTO DEL FUERO .....</b>	<b>162</b>
<b>2.1. Estatuto de Autonomía del País Vasco .....</b>	<b>162</b>
2.1.1. Formación del precepto .....	163

2.1.1.1.	Proyectos de Estatuto presentados por los Partidos .....	163
a)	Partido del Trabajo .....	163
b)	Partido Nacionalista Vasco (PNV-EAG) .....	164
c)	Partido Comunista de Euzkadi (EPC) .....	164
d)	Euskadiko Ezkerra (EE) .....	164
e)	Unión del Centro Democrático (UCD) .....	165
2.1.1.2.	Primer anteproyecto y sus enmiendas .....	166
2.1.1.3.	Segundo anteproyecto .....	167
2.1.1.4.	Proyecto de Estatuto .....	167
2.1.1.5.	Informe de la Ponencia .....	168
2.1.1.6.	Debate en la Comisión Constitucional .....	168
2.1.2.	Artículo 22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco .....	170
2.2.	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) .....	172
2.2.1.	Formación del precepto .....	174
2.2.1.1.	Real Decreto 121/1979, sobre ordenación de las instituciones forales .....	174
2.2.1.2.	Proyecto de bases y enmiendas .....	174
2.2.1.3.	Dictamen de la Comisión de Régimen Foral .....	177
2.2.1.4.	Debate y aprobación del dictamen por el Parlamento Foral ..	178
2.2.1.5.	Proyecto de Bases sobre órganos de las Instituciones Forales y enmiendas .....	180
2.2.1.6.	Aprobación por el Parlamento Foral .....	182
2.2.1.7.	Negociación y aprobación de la LORAFNA por el Parlamento Foral .....	182
2.2.2.	Artículo 70 de la LORAFNA .....	183
2.3.	Régimen jurídico de los Convenios entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra .....	184
2.3.1.	Procedimiento de conclusión .....	186
2.3.1.1.	Convenios de gestión .....	186
2.3.1.2.	Acuerdos de Cooperación .....	189
2.3.2.	Contenido .....	190
2.3.2.1.	Convenios de gestión .....	190
2.3.2.2.	Acuerdos de cooperación .....	191
2.3.2.3.	Convenios normativos .....	192
2.3.2.4.	Creación de entes y órganos para la cooperación .....	195
a)	Los instrumentos de la cooperación vertical .....	196
b)	Instrumentos para la cooperación horizontal .....	202
2.3.3.	Ejecución y control .....	211
3.	EL MODELO Y LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE UN ACUERDO DE COOPERACIÓN .....	215

3.1. Objetivos de la cooperación .....	215
3.2. La organización instrumental .....	217

## SEGUNDA PARTE

### **LA APROXIMACIÓN A LA COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y RETIRADA DEL ACUER- DO DE COOPERACIÓN**

1. ANTECEDENTES SOBRE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL .....	223
1.1. Los Estatutos Vascos .....	225
1.2. Una propuesta prospectiva de reforma del régimen foral. La creación del Consejo Vasco-Navarro de Cooperación y Desarrollo .....	226
1.3. La búsqueda por parte de don Jesús Aizpún de la colaboración .....	231
1.4. La propuesta de la Unión Nacional Española .....	231
1.5. El Consejo Vasco-Navarro propuesto por el Partido Socialista de Navarra y su programa electoral de 1983 .....	232
1.6. Acuerdo para el Gobierno Vasco de 1987 .....	236
1.7. Resolución del Parlamento de Navarra de 12 de marzo de 1987 .....	236
1.8. Las condiciones jurídico-políticas para un acuerdo de cooperación .....	240
1.9. Acuerdo para la normalización y pacificación de Euskadi de 1988 .....	243
1.10. Acuerdo para el Gobierno de Navarra de 1991 .....	243
1.11. Programas electorales del PSOE y de EA de 1995 .....	244
1.12. Acuerdo para el Gobierno de Navarra de julio de 1995 .....	245
2. EL PROTOCOLO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA DE 25 DE OCTUBRE DE 1995 .....	246
2.1. Contenido y naturaleza .....	247
2.2. Reacciones a propósito del Protocolo .....	247
2.2.1. Una nueva cruzada: “Respuesta contundente ante una agresión frontal”	249
2.2.2. La visión desde el nacionalismo vasco democrático .....	254
2.2.3. Cuando el medio es el mensaje y el personaje .....	255
2.2.4. El primer paso para la anexión .....	262
2.2.5. Una opción política racional .....	264
2.2.6. Una entelequia vacía .....	265
2.2.7. El previsible rechazo de una torpeza política .....	266
2.2.8. Un espacio intermedio que respeta las identidades .....	269
2.3. Una valoración jurídica sobre el Protocolo .....	269
3. LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN .....	270
3.1. Creación de una ponencia técnica y presentación de propuestas .....	270
3.2. Informes jurídicos sobre el proyecto de Acuerdo de Cooperación .....	271

4. APROBACIÓN POR EL GOBIERNO Y AUTORIZACIÓN DEL PARLAMENTO .....	272
4.1. Los acuerdos gubernamentales y las reacciones que provocaron .....	272
4.1.1. Ni federación ni pérdida de identidad, sino respeto al orden constitucional .....	272
4.1.2. atentado a la identidad de Navarra y federación encubierta.....	275
4.1.3. Actitudes montaraces y papel del PP en el debate .....	286
4.1.4. Nada aporta a la unidad territorial y es un sucedáneo .....	287
4.1.5. La visceralidad de UPN y la torpeza política del PP .....	291
4.1.6. Aportación al diálogo y a la paz .....	292
4.1.7. La cruzada mediática y el canto del gallo .....	293
4.1.8. La información frente a su utilización partidista .....	298
4.1.9. ¿Normalizará el órgano de cooperación las relaciones entre Euzkadi y Navarra? .....	300
4.2. Debate y acuerdo del Parlamento Vasco .....	301
4.2.1. Izquierda Unida-Los Verdes/ <i>Ezker Batua-Berdeak Taldea</i> (IU-EB-BT) .....	303
4.2.2. Eusko Alkartasuna (EA) .....	303
4.2.3. Partido Socialista de Euskadi (PSE) .....	304
4.2.4. Grupo Nacionalista Vasco (PNV) .....	306
4.2.5. Grupo Popular Vasco .....	307
4.2.6. Grupo Foralista Alavés .....	308
4.2.7. Ezker Abertzalea (Herri Batasuna) .....	309
4.3. Debate y acuerdo del Parlamento de Navarra .....	310
4.3.1. Enmienda a la totalidad de Unión del Pueblo Navarro .....	311
4.3.2. Informe de los servicios jurídicos del Parlamento .....	313
4.3.3. Autorización al Gobierno para formalizar el Acuerdo de Cooperación ..	314
4.3.4. Partido Socialista de Navarra (PSN) .....	317
4.3.5. Convergencia de Demócratas de Navarra .....	318
4.3.6. Izquierda Unida- <i>Ezker Batua</i> .....	319
4.3.7. Eusko Alkartasuna .....	320
4.3.8. Unión del Pueblo Navarro (UPN) .....	321
4.3.9. Herri Batasuna-Ezker Abertzalea .....	323
4.4. Reacciones tras los acuerdos de los Parlamentos autonómicos .....	325
5. LA DIMISIÓN DEL PRESIDENTE OTANO Y LA CAÍDA DEL GOBIERNO TRIPARTITO .....	336
5.1. Proceso de investidura de nuevo Presidente de la Comunidad Foral y actitud del Partido Socialista .....	339
5.2. La negociación entre UPN y CDN de un Gobierno de coalición y el Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca .....	342
5.3. El modelo de Acuerdo de Cooperación y de órgano de UPN .....	348

5.3.1. El texto propuesto por UPN .....	349
5.3.2. Contenido y alcance de las modificaciones introducidas por UPN ....	353
5.4. La Comisión Gestora del Partido Socialista y el Órgano Común Permanente ..	358
5.4.1. “La paz civil peligra con el Acuerdo con la CAV” .....	359
6. TRAMITACIÓN EN LAS CORTES GENERALES DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN Y RETIRADA FINAL POR PARTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA .....	368
6.1. Remisión y admisión a trámite .....	368
6.2. Propuestas de modificaciones presentadas por el Grupo Popular .....	369
6.3. Retirada del Acuerdo de Cooperación de su tramitación en el Senado .....	386
6.3.1. Apertura de una nueva negociación con el Gobierno vasco .....	389
6.3.2. Reacciones tras la retirada del Senado del Acuerdo de Cooperación ....	397
6.3.3. Tramitación en el Senado .....	399
6.4. Una propuesta de “Bases para la nueva negociación del Acuerdo de Cooperación” .....	400
7. PRESENCIA DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN EN EL DEBATE POLÍTICO NAVARRO POSTERIOR .....	404
7.1. Unión del Pueblo Navarro-UPN .....	405
7.2. PSN-PSOE .....	409
7.3. Convergencia de Demócratas de Navarra-CDN .....	410
7.4. Izquierda Unida - IU-EB .....	413
7.5. Eusko Alkartasuna .....	415
7.6. Batzarre .....	416
7.7. PNV .....	417
7.8. A modo de conclusión .....	418
8. EL CONVENIO SOBRE CAPTACIÓN DE LA <i>EUSKAL TELEBISTA (ETB)</i> ...	419
8.1. Contenido .....	419
8.2. Reacciones sobre el Convenio .....	420
9. OTROS ACUERDOS ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	421

### TERCERA PARTE

#### **LA COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. EL ACUERDO DE MAYO DE 1996: LAS COMPETENCIAS, LAS TÉCNICAS Y EL ÓRGANO PERMANENTE DE ENCUENTRO (OPE). LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EUROPEA**

1. EL ACUERDO DE COOPERACIÓN DE MAYO DE 1996 .....	427
1.1. El proceso de elaboración del Acuerdo de Cooperación .....	428
1.1.1. El Protocolo de 25 de octubre de 1995 .....	429
1.1.2. Un informe jurídico sobre el Protocolo .....	431

1.2. Propuestas de textos .....	432
1.2.1. Texto inicial de trabajo .....	433
1.2.2. Propuestas de modificación al texto inicial .....	441
1.2.3. Propuesta realizada por los representantes del Gobierno de Navarra ....	442
1.2.4. Propuestas de consenso y texto acordado .....	450
1.3. Informes jurídicos sobre el proyecto de Acuerdo elaborado por la Ponencia Técnica .....	456
1.4. Aprobación por los Gobiernos .....	457
<b>2. EL CONTENIDO Y ALCANCE DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN .....</b>	<b>461</b>
2.1. Los sujetos son las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra .....	462
2.1.1. Su personalidad y capacidad .....	462
2.1.2. Los elementos de la identidad comunitaria .....	464
2.1.3. Negociación desde la realidad de dos Comunidades diferenciadas ....	468
2.2. Principios y compromisos .....	469
2.2.1. Afinidades y cooperación cultural y lingüística .....	469
2.2.2. Cooperación en el marco constitucional .....	470
2.2.3. Cooperación en el marco europeo .....	472
2.3. El establecimiento de mecanismos de colaboración .....	472
2.4. La creación de un marco permanente de cooperación .....	473
2.5. Los objetivos, las competencias y las técnicas .....	474
2.5.1. Los objetivos y las competencias .....	474
2.5.2. Las técnicas .....	476
2.6. Las Comunidades son las titulares de las competencias .....	480
2.7. El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) .....	485
2.7.1. El Consejo .....	487
2.7.2. El Secretariado Permanente .....	490
2.7.3. Las Ponencias Técnicas .....	491
2.7.4. El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) entre las Comunidades no es una Dieta ni una federación de Comunidades .....	491
2.8. Naturaleza jurídica del Acuerdo de Cooperación .....	504
<b>3. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EUROPEA .....</b>	<b>506</b>
3.1. La Política regional y transfronteriza de la Unión Europea .....	507
3.1.1. Tratado de Roma .....	507
3.1.2. Su configuración como una medida estructural .....	509
3.1.3. El Acta Única Europea y la reforma de la política regional .....	511
3.1.4. El Tratado de la Unión Europea .....	512
3.2. Los distintos tipos de cooperación. La cooperación transfronteriza. Las euro- regiones y la paradiplomacia .....	517
3.2.1. La cooperación transfronteriza .....	518
3.2.2. Las eurorregiones .....	522
3.2.3. La paradiplomacia .....	523

3.3. El Convenio Marco del Consejo de Europa .....	525
3.4. El Tratado de Bayona de 1995 .....	529
4. LA COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN LA UNIÓN EUROPEA .....	534
4.1. Tratado de Límites y otros acuerdos .....	534
4.2. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) .....	536
4.2.1. Miembros .....	538
4.2.2. Personalidad jurídica .....	539
4.2.3. Objeto .....	540
4.2.4. Organización .....	541
4.2.5. Formas de actividad .....	545
4.2.6. La CTP y el Órgano Permanente de Encuentro .....	547
4.3. Conferencia de las regiones del Sur de la Europa Atlántica (SEA) .....	550
4.3.1. Miembros .....	550
4.3.2. Objetivos .....	551
4.3.3. Organización .....	551
4.3.4. Formas de actuación .....	552
4.4. Del Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra de 1992 al acuerdo Aquitania-Navarra de 2000 .....	552
4.4.1. Una decisión estratégica: constituir una Euroregión .....	553
4.4.2. Objetivos .....	555
4.4.3. Organización .....	557
4.4.4. Formas de actuación .....	558
4.4.5. Convenio entre el Gobierno de Navarra y el Consejo General de los Pirineos Atlánticos .....	559
4.4.6. Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz (BAB) y la Diputación Foral de Guipúzcoa .....	560
4.4.7. Comportamientos respecto al Protocolo .....	560
4.4.8. La ruptura del Protocolo trilateral y su sustitución por el Protocolo bilateral entre Aquitania y Navarra .....	563

#### EPÍLOGO

<b>LA COOPERACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMA VASCA Y FORAL DE NAVARRA FRUSTRADA POR LAS ACTITUDES ESENCIALISTAS</b> .....	569
BIBLIOGRAFÍA .....	577
ÍNDICE ONOMÁSTICO .....	589

## PRÓLOGO

Me sentí profundamente halagado cuando Juan Cruz Alli me propuso la tarea de prologar su libro sobre la cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Viejo conocido de los tiempos de Facultad. Alli es fiel exponente de esa capacidad de trabajo, acompañada del conocimiento y la experiencia, que le ha llevado a navegar, incluso en puestos cimeros, por el difícil mundo de la política, del ejercicio de la profesión de abogado, y recalar siempre en la Universidad como profesor de la Facultad de Derecho.

Si una característica es denotable en sus tres facetas nominadas, es el rigor y la profundidad, así como la amplitud de ideas, acompañada siempre de una excelente forma de expresión. Alli es además un hombre culturalmente renacentista, preocupado por la historia y el devenir de este país –de ello existen suficientes pruebas, incluido textos en *Notitia Vasconiae*– y conocedor al dedillo de los entresijos de la sociedad navarra. Razones que acreditan al personaje y que sirven para valorar de entrada la importante obra prologada.

Empresa la de analizar el marco y las tentativas relacionales de las dos Comunidades vecinas, que se reputaba complicada y difícil. Alli aborda el proceso seguido con el interés de quien tomó parte activa y a nivel protagonista en el mismo, pero lo hace con innegable objetividad; incluso es relevante cierto distanciamiento. Nota esta última que no le impide, en ocasiones, señalar con el dedo determinadas responsabilidades, sean éstas las propias de un influyente medio, o las de un concreto *creador* de opinión.

Crónica de una muerte anunciada, la relativa a esta cercana temporalmente institucionalización de las relaciones intercomunitarias, o frustración epigonal de la pretensión, que en el fondo buscaba, el no vivir de espaldas –como señaló cierto presidente derrocado– entre dos colectivos territorialmente contiguos. Sin embargo, Alli se introduce en el tema aportando una solvente información y destacando las causas objetivas que condujeron al desenlace final. Final, y ésta es una de las deducciones –o deseos– del prologante, que está lejos de haberse producido definitivamente y que, en todo caso, ese vasto panteón de proyectos políticos frustrados, no puede tener, en esta ardua cuestión, un nuevo cliente.

Alli resalta, y es un buen punto de partida, una sintomática expresión de Manuel Castells: *la era de la globalización de la economía es también la era de la localización de la política. Lo que a los gobiernos locales y regionales les falta en poder y recursos, lo suplen con flexibilidad e interconexión. Ellos son los únicos que pueden estar a la altura del dinamismo de las Redes globales de riqueza e información.* Afirmación que

permite a Alli realizar una ciertamente monumental maniobra de aproximación al núcleo del trabajo centrado en este su puerto específico de una cooperación comunitaria. Lo realiza desde el espacio de la aludida globalización; el componente ordinamental básico (Constitución; Estatutos de autonomía), o las técnicas de coordinación y cooperación interadministrativas existentes en las leyes ordinarias; con especial anteción a los convenios de colaboración entre diferentes Administraciones Públicas.

Son particularmente pertinentes los ejemplos suministrados como el relativo al acuerdo de cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo español, o el olvidadísimo que relacionó a las Comunidades de La Rioja, Navarra y Aragón. Muestras paradigmáticas que sirven a Alli para entrar a fondo en el centro nuclear del trabajo: el Protocolo entre los Gobiernos de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Comunidad Foral de Navarra, de 25 de octubre de 1995, y su lógica conclusión, el Acuerdo de cooperación entre ambas Comunidades, de marzo de 1996. Alli se empeña en un exhaustivo análisis sobre este Acuerdo, manejando fuentes de primera mano, como las concernientes a la ponencia técnica, y encuadrándolo en el contexto acre y duro del peculiar prisma partidista.

Acuerdo que, como es notorio, naufragó en el Senado, al ser retirado por el gobierno navarro, tras la caída del gobierno tripartito presidido por Otano, y el subsiguiente ascenso de UPN; con el episodio, en igual dirección, de la ruptura por el mismo gobierno del Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra.

El autor apunta responsabilidades en el fracaso y una la destaca con fuerza: un esencialismo partidista –puesto que reconoce que el debate fue político y no jurídico–, o dicho de otra manera, en expresión del propio Alli, *cuando no se diferencia entre las instituciones y las competencias políticas partidistas se pierde la perspectiva institucional y se actúa sin visión de Estado, sin sentido de la responsabilidad institucional*. De todos modos, responsabilidad global en el fracaso colectivo de la institucionalización relacional, que se concreta en nombres y apellidos y en actuaciones y hechos. Desde el dislate total (*la paz peligra con el Acuerdo con la C. A. Vasca*, en afirmación de un documento no precisamente de UPN), pasando por la torpeza e inoportunidad de un tacticismo aplicado a dicho Acuerdo, para concluir en el resultado del cero absoluto en el nivel relacional de las dos Comunidades implicadas.

Fracaso que se adicionará a ese contexto general de enorme déficit de relaciones horizontales entre las diferentes Comunidades, que ha denunciado con reiteración Eliseo Aja. Pero es que además de las exigencias de una adecuada cooperación competencial, existe un plus material en ese espacio de cooperación de la C.A.V. y la C.F.N. de materias, tal como la destaca el autor, que son comunes a ambos espacios. Alli menciona así las cuestiones relativas a la identidad foral nucleada por la defensa de los derechos históricos; el hecho diferencial clave para el autogobierno, como el referente al régimen económico-financiero, o el relativo al fomento y preservación del euskera. Nada más pero también nada menos, como exigencias coincidentes de una y otra Comunidad, y en su pertinente defensa y garantía.

Y sin embargo, la racionalización económica y política avanza por la configuración de bloques sólidos y cohesionados, como son buena muestra las emergente eurorregiones europeas. A la superación de fronteras interestatales se le acompaña un proceso de intensificación relacional de colectividades contiguas, con el deseo común de afrontar la difícil competitividad y hacerlo mancomunadamente. En Europa el vivir las regiones de espaldas unas a otras, es una suerte pasada completamente de moda; más propia de la turbulenta primera mitad del siglo XX que de las actuales virtudes de la nueva gobernanza.

Incluso ese mundo que se avizora a través del federalismo de los países punteros del orbe (Norteamérica, Alemania, Suiza, Canadá...), propugna la potenciación de los territorios que en su totalidad componen la Unión federal. Lo hacen notar en su excelente libro *Soberanía dual y Constitución integadora* los profesores catalanes Ballbé y Martínez, con el ejemplo de la doctrina de la Corte Suprema norteamericana y el federalismo competitivo. O el profundo sentido de la reforma constitucional suiza de 1999, con su concepción del Estado federal configurado de abajo hacia arriba, de modo que *el todo federal lo componen las partes*, que son los cantones.

O el sistema federal alemán en el que los Estados miembros se refuerzan horizontalmente dictando incluso la política federal a través de la segunda Cámara. Por ello, no es baladí la existencia de esa soberanía a dos, sólo admitiendo por arriba la Constitución integadora.

Lo denunciaba un jurista italiano en los años 60: o las regiones devienen protagonistas de la vida política nacional o serán fagocitadas, quedando como meros instrumentos de manipulación en manos de los políticos nacionales, que es lo que finalmente en el supuesto italiano se ha producido. O como menciona Manuel Ballbé refiriéndose al caso español, queda pendiente saber si el poder central va a seguir gobernando sobre las nacionalidades o regiones, o va a gobernar con las regiones y nacionalidades que integran en su globalidad el Reino de España.

Luego volviendo al tema puntual de las relaciones horizontales intercomunitarias, la alternativa al actual sistema radial en política, en que todo debe pasar por el centro y expandiéndose después a la periferia, no puede ser otra que la propuesta federalizante de unas conformaciones territoriales fuertes y bien relacionadas entre sí, que irradian políticas propias hacia los poderes estatales, y que se implican en los órganos constitucionales. El marco europeo, dicho está, fuerza a la coalición de intereses comunes entre los componentes internos de los propios Estados.

Estamos, por tanto, ante un magnífico análisis del Dr. Alli sobre un tema importante. Como todo buen trabajo de investigación nos despierta el interés, suscita interrogantes, clarifica los paisajes oscuros y nos aporta las razones para un cambio de posturas. Sin entrar en fórmulas al uso, debe recomendarse encarecidamente su atenta lectura.

San Sebastián, 30 de septiembre de 2004

José Manuel Castells Arteche  
Presidente de la FEDHAV

**INTRODUCCIÓN**

**LA GLOBALIZACIÓN, LA REGIONALIZACIÓN,  
LA GOBERNANZA Y LAS REDES POLÍTICAS**

En los últimos años del siglo xx se han operado profundos cambios en lo económico, social y cultural, a causa de la revolución tecnológica, la globalización de la economía, la extensión de la información y las comunicaciones, los procesos de integración económica y política, la crisis del Estado y de la soberanía, transformaciones ideológicas, el resurgir de los movimientos identitarios, de los nacionalismos e integristas fundamentalistas y un complejo etcétera. La caída del socialismo real ha dejado al capitalismo como ideología dominante, que ha configurado una sociedad mundialmente capitalista. Los derechos humanos parecen aceptados como paradigma de una nueva cultura. Las relaciones internacionales han virado de los imperios a la globalización y de la multipolaridad al globalismo, dirigidas por los EE.UU. de América como potencia dominante y como una especie de gendarme universal<sup>1</sup>.

La globalización económica ha incidido en la dimensión geopolítica para dar lugar a la regionalización económico-política en estructuras supranacionales y en procesos de descentralización político-administrativa infraestatales, configurando nuevos espacios regionales que muestran un nuevo orden jurídico. Asimismo, se produce un modo de gobernar distinto al preexistente, al que se ha denominado *gobernanza*, caracterizado por la búsqueda de la mayor participación e integración de las instituciones y la sociedad, incrementándose la cooperación y la participación en la toma de decisiones y en su ejecución en un universo organizado en redes sociales, económicas y políticas.

En este espacio se produce el Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra, de modo que no sólo se trata de una decisión de orden interno dentro del Estado español, sino que participa de un carácter que resulta propio del momento sociopolítico. La cooperación es un fenómeno global con distintas manifestaciones, que contribuye a la creación de redes. Desde la teoría institucionalista de las redes políticas (*policy networks*) existe una cobertura teórica del hecho de la cooperación, que permite conocer desde una perspectiva más amplia la multiplicidad de actores, sus comportamientos e interrelaciones. Por medio de las redes se analizan los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas en los con-

---

<sup>1</sup> P. LOZANO BARTOLOZZI, *De los imperios a la globalización. Las relaciones internacionales en el siglo XX*, Pamplona, 2001, pp. 331-332. P. BERGER-S. HUNTINGTON, *Globalizaciones múltiples. La diversidad cultural en el mundo contemporáneo*, Barcelona, 2002. G. SOROS, *Globalización*, Barcelona, 2002. N. KLEIN, *Vallas y ventanas. Despachos desde las trincheras del debate sobre la globalización*, Barcelona, 2002. S. GEORGE-M. WOLF, *La globalización liberal. A favor y en contra*, Barcelona, 2002.

textos institucionales como efecto de la interacción de organizaciones intergubernamentales e, incluso, de agentes sociales<sup>2</sup>.

## 1. LA GLOBALIZACIÓN

La integración económica se había iniciado a mediados del siglo XIX con un gran flujo de bienes y capitales, favorecido por el colonialismo y por la escasez de barreras arancelarias, y finalizó al estallar la Primera Guerra Mundial. Durante los años ochenta del siglo XX se desarrolló una integración progresiva de la economía mundial, con una mayor dependencia económica entre países por las transacciones de bienes y servicios, por los flujos de capitales y por la difusión de las tecnologías. La productividad mejoró por la mayor división del trabajo y eficiencia de la asignación de los recursos, lo cual propició el consumo de productos más baratos, la mayor competencia y la movilización de ahorros e inversiones empresariales.

La globalización constituye la nueva versión del sistema liberal-capitalista, denominado "capitalismo flexible"<sup>3</sup>, caracterizado por la existencia de mercados regionales y globales flexibles y competitivos, por la integración económica regional, por la liberalización de bienes y factores productivos, por la gran movilidad de los activos financieros<sup>4</sup>, por la desregulación de los mercados nacionales, por las empresas multinacionales y por la inversión directa. El Fondo Monetario Internacional ha definido la globalización como "el proceso de acelerada integración mundial de las economías a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales"<sup>5</sup>.

Tanto la creciente movilidad de bienes, servicios, capitales y productos como la internacionalización de las empresas llamadas multinacionales y las corrientes migratorias que proporcionan mano de obra a los mercados, constituyen la denominada globalización o mundialización de la economía. Factores que contribuyeron a esa globalización fueron la innovación tecnológica, fundamentalmente en las comunicaciones y la informática, que han superado las barreras físicas y temporales y permiten la información y transmisión de decisiones en tiempo real por todo el planeta. Se ha configurado un sistema económico abierto, en el que la mayor parte de los países ha aceptado el artículo VIII del Fondo Monetario Internacional sobre la convertibilidad externa de sus monedas para transacciones en cuenta corriente y el marco de liberalización del comercio propiciado por la Organización Mundial del Comercio.

---

<sup>2</sup> R. A. W. RHODES, "El institucionalismo", en D. MARSH-G. STOKER (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, 1997, p. 63.

<sup>3</sup> F. BRAUDEL, *La dynamique du capitalisme*, París, 1985. W. BELLO, "De Melbourne a Praga: la lucha por un mundo desglobalizado" (<http://focusweb.org>). <http://www.atac.org>.

<sup>4</sup> J. TOBIN, "On the Efficiency of the Financial System", *Lloyds Bank Review*, julio, 1984.

<sup>5</sup> *World Economic Outlook*, Washington, 1997.

El mercado único y la movilidad de los flujos económicos y financieros de las empresas multinacionales han provocado la desterritorialización de las actividades y el incremento de la competencia entre los productores y los territorios. Sin embargo, el desarrollo de las empresas multinacionales en un espacio económicamente global no lleva emparejada, necesariamente, la desaparición del Estado y del Derecho, sino su necesaria adaptación a los cambios, como apunta Jacques ELLUL:

*Si el Estado se sitúa también en un plano técnico, toma decisiones conformes con la organización técnica, con la mejor utilización posible de las técnicas; si obedece a una productividad, a la mejor rentabilidad de las riquezas nacionales, a la fe en el crecimiento rápido si encuentra forzosamente a las multinacionales en un terreno de entente y casi de identidad [...]. El acuerdo sobre la tecnicidad sobrepasa las proclamas contrarias de la doctrina. Pero el Estado en tanto que estructura objetiva no ha disminuido para nada<sup>6</sup>.*

J. HABERMAS ha considerado a la globalización como el resultado de la expansión de los sistemas funcionales, que ha puesto en crisis al Estado en sus niveles de Estado-administración, Estado-soberano, Estado-nación y Estado democrático<sup>7</sup>. El Estado-administración se ve afectado por las nuevas dimensiones de la actividad económica al margen de su ámbito territorial y competencial, que se pone en manos de organizaciones transnacionales, cuestionando la racionalidad de las estructuras administrativas estatales y sus políticas sociales, de empleo, crecimiento económico y fiscalidad, porque se prima la competitividad empresarial sobre los logros del Estado social.

En el orden económico, los Estados y sus Administraciones siguen ejerciendo un papel relevante, que determina la necesidad de un Derecho administrativo acomodado en sus técnicas a los nuevos retos, en cuanto medio para actuar en la nueva situación, mediante las asociaciones de Estados que conforman un nuevo orden supraestatal con proyección internacional en nuevos ámbitos territoriales.

La economía global exige asociaciones de Estados para reforzar su poder y tener presencia activa en el mercado. Lo cual afectará directamente a su soberanía y a su capacidad de decisión sobre sus políticas, así como en la configuración de un nuevo orden jurídico, puesto que los Estados pierden capacidad de decisión sobre el ámbito económico en cuanto a las políticas para superar los ciclos, para controlar la inflación, para proteger a la industria y los servicios propios, para favorecer la exportación y hacer más competitivo el tejido industrial por medio de los aranceles y las políticas de importación-exportación.

<sup>6</sup> J. ELLUL, *L'illusion politique*, París, 1977, pp. 367-368.

<sup>7</sup> J. HABERMAS, *La constelación posnacional*, Barcelona, 2000, pp. 86-107. V. A. COURET, "La dimension internationale de la production du droit: l'exemple du droit financier", en J. CLAM-G. MARTIN, *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, Paris, 1998, p. 197, "Le marché se substitue à la nation, s'impose à l'État, devient le Droit".

Las organizaciones regionales en las que se integran los Estados constituyen un factor de globalización que facilita las necesarias adecuaciones de las economías para integrarse en ella en las condiciones que exige la competencia y, al mismo tiempo, un mecanismo de defensa contra aquélla en espacios propios. Permiten, asimismo, a los Estados conservar un cierto poder sobre un espacio que, en otro caso, resultaría perdido por la tendencia a desplazar los niveles de decisión. Estas organizaciones configuran su propio ordenamiento jurídico con estándares que vinculan a los sistemas jurídicos nacionales.

Todo ello ha creado un nuevo modo de realizar las políticas públicas basado en el pluralismo, la negociación y el compromiso entre los Estados, que ha hecho cuartearse la soberanía como poder total del Estado, al mismo tiempo que internacionaliza las fuentes del Derecho y homologa sus categorías, llegando incluso a la configuración de una jurisdicción supranacional cuya doctrina es directamente aplicable. Como ha expuesto LESOURNE:

*“la globalización de los mercados, la multipolaridad de la economía mundial, la interpenetración de las economías europeas anuncian el fin de un periodo en el que los gobiernos tenían, para conseguir sus objetivos de política económica, la libre disposición de un cierto número de instrumentos esenciales. Hoy están obligados a negociar: negociar con otros gobiernos para obtener compromisos sobre acciones comunes [...]; negociar con otros actores, con las autoridades regionales, con los grupos organizados, con las minorías activas, con las organizaciones patronales, para mantener y perseguir objetivos nacionales coherentes”<sup>8</sup>.*

Estado y sociedad son dos sistemas imbricados a través de redes y nexos complejos, con factores reguladores que escapan de los respectivos sistemas y con un conjunto de subsistemas. Tanto el sistema estatal como el sistema social hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio, en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios. Como expuso D. ZOLO, “donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, crece la autonomía de sus códigos y se engrosan las redes de interconexión e interdependencia funcionales de los diversos subsistemas”<sup>9</sup>.

## 2. LA REGIONALIZACIÓN. LA UNIÓN EUROPEA Y SUS REGIONES

El proceso de globalización económica ha creado bloques económicos regionales que han dado lugar al “regionalismo comercial”, como el primer espacio económico multinacional. Durante los años noventa proliferaron los acuerdos de integración

---

<sup>8</sup> J. LESOURNE, “La politique économique demain”, en M. LÉVY-LEBOYER (directeur), *Histoire économique de la France 1880-1980*, Gallimard, París, 1990.

<sup>9</sup> D. ZOLO, *La Democracia difícil*, México, 1994, p. 40.

regional para favorecer y liberalizar los intercambios dentro del bloque comercial. El proceso constituyó un primer escalón de la globalización y permitió a las empresas adecuarse a un nuevo espacio comercial, a fin de mejorar su competitividad en un espacio reducido por medio de la capacidad de sustitución de los productos que se comercializan en el área, por la continuidad del proceso de liberalización y por la progresiva supresión de las barreras comerciales. Ésta es la dinámica de la Unión Europea, espacio dotado de moneda común, de la zona de libre intercambio entre Estados Unidos, Canadá y México (NAFTA) y de MERCOSUR. Este modelo regional contrapone la alternativa estratégica europea multipolar o multirregional, con el propósito de configurar espacios económicos con vocación de constituir entidades políticas supranacionales, a la estrategia global-mundial norteamericana de control económico y político que garantice las materias primas energéticas imprescindibles para la economía capitalista, sin que afecte a las reservas propias de la gran potencia.

El caso europeo representa un gran objetivo común de orden cultural, económico y social que trasciende del puramente económico. Busca establecer un nuevo espacio político-institucional de Unión Europea, que se ha de desarrollar en años sucesivos y en el que se aprecia una evolución hacia la pérdida de soberanía estatal, la descentralización territorial y la integración supranacional. J. HABERMAS ha sostenido la idea de una Federación de Estados de Europa dotada de legitimidad democrática, capacidad de regulación de los mercados y de planificación de la política social: “no veo ningún impedimento de tipo estructural para la extensión de la solidaridad de los ciudadanos de una nación y las políticas propias del Estado de Bienestar a la escala superior de un Estado Federal Posnacional”<sup>10</sup>.

El proceso de integración en un nuevo espacio político, económico, social y cultural exige abandonar el viejo concepto de la soberanía nacional, para trasladar las competencias desde los Estados a las instituciones comunitarias. En una primera etapa se compartirán soberanías y poder para llegar a una federación de Estados con poderes propios y soberanía única. La moneda única, la política económica y financiera común, el Banco Europeo, la política exterior coordinada, la defensa común, la libertad de circulación de personas y bienes, etcétera, están vaciando de contenido competencial a la soberanía estatal, en beneficio de la comunitaria<sup>11</sup>.

Resulta una evidencia reconocida que la globalización ha hecho surgir o ha potenciado un sentimiento de defensa de lo local, lo regional o lo nacional<sup>12</sup>. Efecto directo son los procesos de descentralización del poder dentro de los Estados-nación,

<sup>10</sup> J. HABERMAS, “La constelación posnacional y el futuro de la democracia”, en *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, 1991, p. 141.

<sup>11</sup> G. JÁUREGUI, “La globalización y sus efectos en el principio de soberanía”, en G. JÁUREGUI, J. M. CASTELLS, X. IRIONDO, *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Zarautz, 1997, pp. 35-50.

<sup>12</sup> E. NEGRIER-B. JOUVE, *Le gouvernement les régions d'Europe? Échanges politiques et mobilisations régionales*, 1998; “Régionalismes mondiaux: nouvelles données sur la gouvernance”, *Repères prospectifs*, 58-59, 1998.

que viven la progresiva desintegración del modelo centralista y unitario, tal y como se concibió desde la Revolución francesa y practicaron el liberalismo y los regímenes totalitarios. En opinión de M. CASTELLS:

*“El Estado no desaparece. Simplemente se ha miniaturizado en la era de la información. Prolifera en la forma de gobiernos regionales y locales que siembran el mundo con sus proyectos, agregan intereses diversos y negocian con los gobiernos nacionales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales. La era de la globalización de la economía es también la era de la localización de la política. Lo que a los gobiernos locales y regionales les falta en poder y recursos, lo suplen con flexibilidad e interconexión. Ellos son los únicos que pueden estar a la altura del dinamismo de las redes globales de riqueza e información”<sup>13</sup>.*

Los procesos de descentralización interna de los Estados permiten la participación, acercan el poder y las decisiones a los ciudadanos, mejoran las relaciones y los servicios e implementan las políticas estatales y supraestatales. Los modelos son muy distintos: desde la configuración federal de los Estados a la descentralización política y administrativa, del reconocimiento de poder político a la mera gestión de servicios. Lo cierto es que las estructuras estatales se están transformando internamente, reconociendo el regionalismo como principio estructural y como máxima del Derecho europeo<sup>14</sup>. La descentralización plantea una nueva forma de separación de poderes de carácter vertical que produce una colaboración en la articulación de las funciones estatales entre los poderes territoriales para poder ejercer las competencias en cada uno de los niveles del poder<sup>15</sup>.

La globalización ha suscitado un proceso de regionalización interna dentro de los Estados con tendencias descentralizadoras<sup>16</sup>. Dentro de Europa se están configurando euronregiones al amparo de distintas resoluciones y de la política regional, que trascienden el ámbito estatal y abarcan espacios culturales, geográficos o económicos supraestatales e intracomunitarios, sin descartar la de algunos extracomunitarios de los que forman parte regiones de Estados no integrados en la Unión. La presencia regional contribuye a

<sup>13</sup>. M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, III, Madrid, 1997, p. 392.

<sup>14</sup>. P. HÄBERLE, “El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del Derecho europeo”, en *Retos actuales del Estado Constitucional*, Oñati, 1996, pp. 47-97.

<sup>15</sup>. La potenciación de las estructuras y grupos intermedios territoriales y profesional ha desautorizado la previsión que en 1893 realizó E. DURKHEIM, *La división del trabajo social*, Madrid, 1982, p. 33, quien, si bien propuso que aquéllos pudiesen amortiguar la acción estatal, les vaticinó una pérdida de entidad en la unidad social del Estado-nación: “Veremos, en efecto, cómo a medida que se avanza en la historia, la organización que tiene por base las agrupaciones territoriales (aldea o ciudad, distrito, provincia, etcétera) se va, cada vez más, borrando [...]. Esas divisiones geográficas son, en su mayoría, artificiales y no despiertan ya en nosotros sentimientos profundos. El espíritu provincial ha desaparecido para no volver; el patriotismo de campanario ha llegado a constituir un arcaísmo que no es posible restaurar”.

<sup>16</sup>. R. BALME (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, París, 1996. P. LE GALES-C. LEQUESNE, *Les paradoxes des régions en Europe*, París, 1997. J. PALARD (dir.), *L'Europe aux frontières*, París, 1997.

la configuración de un modo de gobierno europeo multinivel (*multinivel governance*), como un federalismo plural y reticular, integrado por redes políticas y niveles de gobierno interdependientes que no se relacionan por jerarquía sino por cooperación<sup>17</sup>.

Constata AUBY que la globalización afecta a las sociedades nacionales y a las instituciones estatales desde el exterior, mientras que la descentralización lo hace desde el interior. Ambos procesos actúan simultáneamente, de modo que globalización y descentralización resultan paralelas:

*“Entre la globalización y la descentralización existe una familiaridad innata. No sólo constituyen dos fuerzas de tensión contra las que nuestros aparatos públicos están conjuntamente sometidas, sino que de alguna manera están unidas la una a la otra. Al impulsar las realidades y los mecanismos transnacionales, la globalización encuentra [...] las estructuras territoriales, que, por el contrario, ven en ella un vector de emancipación [...] el Estado se encuentra en medio de un bocado [...] [hay que] pensar en una visión y una práctica diferentes de la soberanía, dado que [...] en el mundo en el que se forma la soberanía es menos una barrera territorialmente definida que un recurso de comercio para una política caracterizada por unas redes transnacionales complejas”<sup>18</sup>.*

El proceso de descentralización interna del poder político reduce el estatal en beneficio de las entidades locales, a las que se reconoce autonomía en la Carta europea del Consejo de Europa de 1985, y de nuevas unidades políticas o administrativas dentro de los Estados. Tomemos como ejemplo los Estados federales y regionales, y la transformación de Estados centralistas en Estados descentralizados de tipo regional, como en el caso de España, en la que se reconoce la autonomía y los hechos diferenciales de las naciones y regiones que lo integran<sup>19</sup>.

Tal descentralización afecta, también, al orden estatal por medio de la descentralización funcional, y por la creación de las llamadas Autoridades o Administraciones independientes que conocen de un sector de la actividad vinculada a las libertades públicas o al orden económico y tecnológico, a fin de dar mayor garantía o de hacer más transparente el mercado y la competencia. En cuanto son independientes de la

<sup>17</sup> E. NEGRIER-B. JOUVE, *Que gouvernement les régions d'Europe? Échanges politiques et mobilisations régionales*, París, 1998, analiza las dinámicas regionales e interregionales en siete países de la Unión con una perspectiva crítica de la gobernanza multinivel.

<sup>18</sup> J.-B. AUBY, “Globalización y descentralización”, *RAP*, 156, 2001, pp. 20-21.

<sup>19</sup> J.-P. DUBOIS, “Une révolution silencieuse: vers une nouvelle séparation des pouvoirs”, *Esprit*, enero, 2002, pp. 122-135, expone la mutación silenciosa de la Constitución de la V República que produce la descentralización sobre el dogma de la unidad y la indivisibilidad de la República que reserva al nivel nacional el monopolio de la representación política y el poder legislativo y refleja el centralismo de las leyes de 10 de agosto de 1871 y 5 de abril de 1884: “Estamos en una fase de transición llena de ambigüedades y contradicciones: la parte esencial de la distribución vertical de las competencias, tan fundamental como la horizontal, no está determinada por la Constitución sino por un conjunto de tratados europeos y de leyes descentralizadoras que han modificado progresivamente, en cuanto a la territorialización del poder, la real naturaleza del régimen político francés”.

Administración, tienen poderes normativos y de decisión, pero no de gestión ni de jurisdicción, aunque puedan realizar funciones de control y sancionadoras; ni pueden ser dirigidas ni controladas por ningún superior, al no hallarse sometidas a autoridad jerárquica alguna. Su independencia se refuerza cuando sus miembros son elegidos por las Cámaras o por los *quorum* cualificados.

Desde una concepción federalista de la construcción europea, las regiones adquieren un papel relevante como medio para “recrear posibilidades de comunidad humana definida ahora no como la antigua nación, por fronteras, por un límite físico o por un estado civil, sino por comunidades definidas por sus fines sociales, culturales o espirituales, esto es, por comunidades electivas, lo que eran las antiguas comunidades nativas” (D. DE ROUGEMONT). Las eurorregiones son áreas políticas, económicas o culturales que superan las meramente administrativas o geográficas y se unen por afinidades o intereses para conseguir fines comunes. Desde los tiempos del Tratado de Roma, las regiones y su desarrollo han sido un componente primario de la política económica y social de la Comunidad y factor de integración de su diversidad.

El Tratado de Maastrich abrió un nuevo horizonte a la participación de las regiones en la construcción europea, que implica su presencia institucional en el Comité de las Regiones, así como por la cooperación interregional. Han sido las propias regiones las que han ido estableciendo espacios de encuentro, cooperación e interés común en los ámbitos económicos, políticos y culturales, al margen y superando las fronteras estatales, por medio de las “relaciones internacionales” de las regiones o “paradiplomacia”. Según explicó Jean DANIEL “existen algunas disposiciones en el Tratado de Maastrich que implican como meta una *Europa federal de las regiones*. Ésta es una cuestión de la que no se habla en ninguna parte, salvo quizá en Italia y España, porque Lombardía y Cataluña estarían sin duda dispuestas a entrar en Europa sin mencionar la nación de procedencia”<sup>20</sup>.

### 3. LA NUEVA GOBERNANZA

La última edición del Diccionario de la Lengua define *gobernanza* como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”<sup>21</sup>. Se ha dado un nuevo concepto a un antiguo término cuyo significado equivaldría a *gobernación* como “acción o efecto de gobernar o gobernarse”<sup>22</sup>. Se amplió aquél definiendo un modelo de

---

<sup>20</sup> *El País*, 14 de septiembre de 1992.

<sup>21</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua española*, 22.ª edición, Madrid, 2001.

<sup>22</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua española*, 21.ª edición, Madrid, 1992. J. COROMINAS y J. A. PASCUAL, *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, Madrid, 1992, “Gobierno [...] se dijo también gobernanza (Canc. De Baena; Rim. De Palacio, 875) y gobernamiento (1.ª Crón. Gral., 179b)”.

gobierno en sus fines y relaciones políticas, sociales y económicas, con referencia expresa a su articulación con la sociedad civil y el mercado<sup>23</sup>. Introduce la idea de que “los asuntos políticos son el centro de integración de todos los elementos analíticos del sistema social y no uno de dichos elementos específicos”<sup>24</sup>.

La *Commission on Global Governance* creada en 1992 por iniciativa de WILLY BRANDT definió la *gobernanza* como

*“la suma de diferentes modos en que los individuos y las instituciones, públicos y privados, gestionan los asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y acomodación entre intereses diversos y conflictivos. Incluye a las instituciones oficiales y las dotadas con poderes ejecutivos, así como los acuerdos informales sobre los que los pueblos y las instituciones se ponen de acuerdo o que prevén serán de su interés”*<sup>25</sup>.

El concepto de gobernanza en la lengua española y la definición anterior ponen de manifiesto que se trata de un proceso de transformación del modo de gobernar caracterizado por

a) Superar la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad. Esta concepción se apoya en la crisis del Estado social y en su ejercicio exclusivo del poder como nueva aportación a la superación del modelo anterior y de las dificultades derivadas de una nueva realidad económica<sup>26</sup>.

b) Reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos e interdependencia entre los mismos, de modo que su asociación implique su participación y cooperación en la toma de decisiones, la gestión y las responsabilidades.

c) Establecer “nuevas formas interactivas de gobierno en las cuales los actores privados, las diferentes organizaciones públicas, los grupos o comunidades de ciudadanos, y otros tipos de actores, participan en la formulación de la acción política” que se estructura en un sistema de redes<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> *La Gobernanza Europea. Un “Libro Blanco”*, Bruselas, 25-VII-2001, COM (2001) 428, p. 8, la UE da al término gobernanza un significado directamente relacionado con su actividad de gobierno, referida a “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”.

<sup>24</sup> T. PARSONS, *The Social System, The Free Press*, Glencoe, III, 1951, p. 126.

<sup>25</sup> M. C. SMOUTS, “Du bon usage de la gouvernance en relations internationales”, *La Gouvernance, Revue internationale des sciences sociales (RISS)*, 155, 1998, p. 88. C. HEWITT DE ALCÁNTARA, “Du bon usage du concept de gouvernance”, *RISS*, 155, 1998, pp. 109-118.

<sup>26</sup> F.-X. MERRIEN, “De la gouvernance des États-providences contemporains”, *RISS*, 155, 1998, pp. 61-71, expone cómo el funcionalismo no permite realizar un análisis correcto de la evolución del Estado social y que las propuestas de la gobernanza son simplistas y valoran incorrectamente la aportación normativa e institucional de los Estados.

La noción de la nueva gobernanza ha sido recogida como uno de los objetivos estratégicos de la Unión Europea, como expuso el Presidente de la Comisión, señor PRODI:

*“Creo que tenemos que dejar de pensar en términos de poderes jerarquizados, separados por el principio de subsidiariedad, y empezar a imaginar más bien la constitución de una red en la que los distintos niveles de gobernanza actúen conjuntamente en la elaboración, la proposición, la aplicación y el seguimiento de las políticas [...]. Es tiempo ya de darse cuenta de que Europa no está tan solo administrada por las instituciones europeas, sino también por las instituciones nacionales, regionales y locales y por la sociedad civil”<sup>28</sup>.*

El programa de trabajo para el “*Libro Blanco sobre la gobernanza Europea*”<sup>29</sup> partió de los buenos resultados de estabilidad, paz y prosperidad logrados, con un alto nivel de vida, un mercado interior y un reforzamiento de la presencia europea en el mundo. Todos conseguidos por medios democráticos, enmarcados en el Estado de Derecho y en la Carta de los Derechos Fundamentales. Dio su concepto de *gobernanza* en el que se recoge la referencia a la multiplicidad de centros de decisión:

*“El término gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que condicionan la calidad del ejercicio de los poderes europeos: responsabilidad, visibilidad y eficacia. Este enfoque es particularmente apropiado para la profundización en el modelo democrático europeo en general y en el papel desempeñado por la Comisión en particular, ya que da cuenta de situaciones caracterizadas por la multiplicidad de los centros de decisión a varios niveles geográficos, públicos y privados en la Unión. Destaca también la importancia de la legitimidad vinculada a la aceptabilidad de las normas, a la participación de los ciudadanos y a la consideración de la diversidad cultural, lingüística y territorial”<sup>30</sup>.*

A fin de seguir progresando en los objetivos comunes y de superar cualquier desencanto, se fijó el objetivo estratégico de reforma de la gobernanza europea entendida como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”<sup>31</sup>.

De esos principios se han de destacar tres: los de apertura, participación y responsabilidad, definidos como principios comunitarios:

<sup>27</sup>. G. MARCOU-F. RANGEON-J. L. THIEBAULT, “Les relations contractuelles entre collectivités publiques”, *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Descartes & Cie, 1997, p. 140.

<sup>28</sup>. R. PRODI, “Dar forma a la nueva Europa”, discurso en el Parlamento europeo, 15 de febrero de 2000.

<sup>29</sup>. *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Profundizar en la Democracia de la Unión Europea*, Programa de trabajo, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, 11-X-2000, SEC (2000), 1.747/7.

<sup>30</sup>. *Libro Blanco...*, cit., p. 20.

<sup>31</sup>. *La Gobernanza...*, cit., p. 8. nota 1.

– *Apertura*: “...trabajar de forma más abierta [...] desarrollar una comunicación más activa [...] utilizar un lenguaje accesible para el público en general [...] fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas”.

– *Participación*: “...amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas [...] generar mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones [...]”<sup>32</sup>.

– *Responsabilidad*: “...clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo [...] explicar su acción y asumir la responsabilidad que le incumba [...] claridad y mayor responsabilización [...] en el desarrollo y aplicación de las políticas [...]”.

En este sentido el *Libro Blanco* propuso realizar la política con una mayor participación de todos los actores sociales, a fin de hacer más transparente el sistema de funcionamiento, llegar hasta el ciudadano por la democracia regional y local, implicar a la sociedad civil<sup>33</sup>, con una consulta más eficaz y transparente en la elaboración de las políticas y establecer vínculos con las redes. La voluntad política permitirá que el proceso de integración se desarrolle desde las propuestas del *Libro Blanco*, a fin de

– Estructurar la relación de la Unión Europea con la sociedad civil.

“Un código de conducta relativo al proceso de consulta identificará las respectivas responsabilidades y redundará en una mayor responsabilidad de todos los interlocutores. Promoverá asimismo el diálogo y contribuirá a la apertura de la sociedad civil organizada”.

– Hacer un mayor uso de las capacidades y experiencia práctica de los agentes regionales y locales:

“Esta tarea incumbe en primer lugar a las autoridades nacionales en el marco de sus disposiciones constitucionales y administrativas. La Unión debería asimismo hacer un mayor uso del potencial de flexibilidad existente, para mejorar la aplicación de las políticas europeas sobre el terreno”.

<sup>32</sup> D. GADBIN, “Organisation des compétences et stratégie d’intégration communautaire après le Traité d’Union Européenne”, *RDP*, 5, 1995, p. 1.303, se planteó si la organización comunitaria debiera realizarse “en función de los modelos clásicos de organización de los poderes, o si prefigura nuevos modelos fundados en la articulación e interpenetración de múltiples redes, susceptibles de abrirse a la integración en el mundo de la economía y de la sociedad civil”.

<sup>33</sup> *La Gobernanza...*, cit., p. 16, destaca el papel de expresión, participación y movilización que le corresponde, con referencia expresa a las Organizaciones No Gubernamentales y a las organizaciones sindicales y patronales. En la nota 9, invoca el alcance de la “sociedad civil” conforme al Dictamen del Comité Económico y Social sobre “El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”, *DO*, C329, 17-XII-1999, p. 30. Hace referencia expresa a la participación del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.

– Reforzar la confianza pública en la utilización del conocimiento de los expertos por parte de los responsables políticos:

*“El sistema de expertos multidisciplinario de la Unión Europea estará sujeto a un mayor grado de examen y debate públicos. Esto es necesario si se quiere dar respuesta a los retos, riesgos y problemas éticos planteados por la ciencia y la tecnología”.*

– Sentar las bases de una más clara definición de los objetivos políticos de la UE y mejorar la eficacia de sus políticas:

*“combinando la legislación formal con soluciones no legislativas y autorreguladoras con vistas a alcanzar más adecuadamente dichos objetivos”.*

– Establecer las condiciones de creación de las agencias reguladoras europeas:

*“Estas agencias pueden reforzar la eficacia y transparencia de la legislación comunitaria ante las empresas y el público en general, acercando las decisiones a los sectores afectados en algunos de los ámbitos más complejos y técnicos”.*

– Centrar los papeles y responsabilidad de cada Institución:

*“Esto debería contribuir a que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades a sus responsables y organismos políticos por las decisiones adoptadas en el ámbito de la Unión”.*

El Comité de las Regiones, en sesión de 13 y 14 de marzo de 2002, aprobó un dictamen en el que propuso una mejora en el *Libro Blanco* desde la aproximación a los ciudadanos a partir de los entes territoriales con las ideas de necesidad de información, necesidad de consulta regular, solicitud de colaboración en la elaboración de las políticas y mayor participación en la toma de decisiones, fomentando la cooperación vertical y horizontal en redes:

“La idea de una mejor articulación entre los niveles territoriales se ha puesto ampliamente en evidencia por el conjunto de los entes que ya han iniciado su propia integración en redes, para una cooperación vertical entre distintos niveles e intercambios horizontales entre entes del mismo nivel”.

La gobernanza alcanza a todos los niveles de la gestión pública entendida como la capacidad de integrar, de dar forma a los intereses locales, a las organizaciones, a los grupos sociales y de hacerlos presentes en los espacios del poder económico y político. En sí misma, la gobernanza integra a la sociedad y a las instituciones en redes políticas, político-sociales y urbanas<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> P. LE GALES, “Du gouvernement des villes á la gouvernance urbaine”, *Revue française de science politique*, 1, 1995, p. 90.

#### 4. EL SISTEMA COMPETENCIAL Y LA COOPERACIÓN

El régimen competencial de los poderes públicos se ve directamente afectado por la presencia de ámbitos de decisión supra e infraestatales, por la pérdida de poder de intervención y por el mayor protagonismo social en la toma de decisiones administrativas.

Tradicionalmente, el estatuto jurídico de la intervención pública se fundamentaba en el interés general y en las prerrogativas administrativas, a partir del progresivo reconocimiento del protagonismo de la Administración como ordenadora de la vida social y económica en el Estado Social de Derecho y en la Economía social de mercado. El cambio del paradigma y el paso a un modelo distinto, en el que se atribuye mayor relevancia a los agentes económicos y al mercado en detrimento del poder estatal y administrativo, ha sometido a discusión los fundamentos y régimen de la actividad administrativa. Sin embargo, ante el necesario papel director del Estado y la Administración, reconocido incluso desde el neoliberalismo, es oportuno recordar la valoración que ofreció el filósofo del Derecho **DANILO ZOLO**:

*“la autonomía de los individuos y de los grupos sociales intermedios está tan protegida en los sistemas políticos modernos, que es necesario pensar cómo tutelar las prerrogativas del poder para ponerlo en grado de desarrollar su función decisional, con lo cual contrasta el pluralismo de los vetos cruzados que surgen de un ambiente social complejo, vuelto intratable por una sobrecarga de interdependencias funcionales”<sup>35</sup>.*

El servicio público, como concepto que amparaba la actividad y como acción misma, ha dado paso a atribuir un mayor significado a las actividades de policía y de fomento. La propia categoría se ha visto mermada en su alcance por el predominio en el Derecho comunitario de los conceptos de libertad de comercio e industria, libre concurrencia y circulación de personas y bienes, así como por la utilización de categorías distintas y más garantes de la igualdad, como las de “servicio de interés económico general” o de “servicio universal”. También ha afectado a la contratación y a la externalización de servicios y actividades antes ejecutadas directamente por la Administración y los agentes administrativos.

En una sociedad democrática y participativa, cada día más orientada a la economía de mercado y libre concurrencia, pierden peso el poder administrativo y sus decisiones unilaterales, aun cuando no se cuestione el fundamento teórico del acto administrativo como producto típico de la actividad y poder de la Administración. Se mantiene el acto, pero se va modificando el método para su producción a través de la progresiva incorporación en el procedimiento administrativo de la

---

<sup>35</sup> D. ZOLO, *La Democracia...*, cit., p. 89.

voluntad individual o colectiva, del acceso a la información y datos, de la presencia de órganos consultivo-participativos, de trámite de información pública, etcétera. Se ha asumido la existencia de actos con-sensuados o transaccionales en su producción, aun cuando reciban la forma final de acto administrativo típico. También en esta materia se introducen la regulación y los principios del Derecho comunitario sobre la materia y la doctrina de los Tribunales de Justicia y de Derechos humanos.

En los actos bilaterales de la contratación administrativa está muy presente la regulación supraestatal derivada de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, o regionales como la Unión Europea. La transformación y universalización de los mercados, la libre concurrencia y circulación y la necesidad de mejorar la competitividad de las industrias y los propios países en un mercado global han provocado la reducción de las exigencias y controles, así como a la configuración de reglas de contratación pública más abiertas y universales. Las normas que regulaban la contratación administrativa han sufrido profundas modificaciones en cuanto a fines y valores, derivadas de las instrucciones de dichos organismos y del Derecho comunitario más preocupados por la transparencia y concurrencia que por la eficiencia de los recursos públicos.

Por otra parte, la decisión unilateral en la autotutela y la resolución de los conflictos en el ámbito administrativo o de la jurisdicción contencioso-administrativa va perdiendo su anterior significado, por cuanto las están sustituyendo por sistemas de transacción y arbitraje. Si la decisión de los procedimientos puede ser resultado de acuerdos, no debe sorprender que la convención alcance a otros supuestos y que se amplíen los espacios de resolución no jurisdiccional de conflictos. De este modo, tanto la función administrativa respecto a los conflictos como la posterior jurisdiccional son postergadas en beneficio de formas negociales.

Los procesos de descentralización hacen surgir problemas de distribución de competencias entre las distintas Administraciones territoriales y sectoriales, sin que la cláusula de habilitación general que caracteriza a aquéllas ayude a resolverlos. Las referencias legales a las competencias exclusivas incurrir en frecuentes errores por el predominio de las compartidas en lo material con exclusividad funcional. En todo caso, se impone la cooperación interadministrativa como uno de los valores emergentes del nuevo orden competencial. Esa cooperación alcanza a ámbitos orgánicos y territoriales intra y supraestatales en lo que se ha denominado la "Paradiplomacia".

## **5. EL NUEVO ORDEN JURÍDICO**

El racionalismo, el individualismo y la ideología liberal levantaron el Estado-nación moderno, que representaba la expresión de la voluntad general construida

sobre la libre asociación de los individuos en la sociedad civil<sup>36</sup>. El capitalismo constituyó su expresión económica, y la revolución industrial significó la integración del progreso técnico y del sistema económico. El modelo institucional debía imponerse universalmente por su propia racionalidad.

El orden posmoderno, que se estructuró en torno a la socialdemocracia y a los valores del Estado social, sigue siendo tributario de tales principios, aunque con distinta orientación y finalidad, en las que se supera el individualismo por un comunitarismo que encuadra al individuo conformando parte de la sociedad. La ruptura de la racionalidad se inició con la discusión sobre la primacía de la Razón, la pérdida de confianza en la Ciencia, la desilusión en la realidad del progreso indefinido, la demostración de que el modelo no es universalmente válido ni se establece por su propia racionalidad. Por el contrario, existe desorden, y la sociedad se empeña en mantener las diferencias, el multiculturalismo y las identidades.

En el escenario de cierre del siglo XX se operó un proceso de cambio derivado de la globalización económica, del progreso de las tecnologías, de la ideología liberal, de la configuración de ámbitos supranacionales de poder político y económico, de crisis de la soberanía de los Estados por la progresiva reducción del poder interno por las tendencias descentralizadoras y por el incremento de la capacidad de decisión de los poderes políticos y económicos supraestatales. Simultáneamente a la globalización, se está produciendo un incremento de las conciencias de identidad y diferenciación, una preocupación ambiental y notables cambios sociales. Todo ello desembocará en un nuevo escenario del ejercicio del poder dentro y fuera de los Estados, que encontrará profundas repercusiones en el orden jurídico establecido en general y en el Derecho administrativo en particular.

Las nuevas tendencias políticas y sociales, que ya se despertaron en los últimos años del siglo XX, van a agudizar los cambios y la necesidad de que el Derecho afronte nuevos retos. La ideología neoliberal, la sociedad posindustrial, la globalización económica, cultural y social han conducido a la crisis de un modelo de organización estatal que se denominó *Estado social y democrático de Derecho*, que de ser prestador, redistribuidor y configurador reduce su protagonismo en beneficio de los agentes económicos, como garante de las condiciones del mercado y de los derechos y libertades personales. Se demuestra, una vez más, que “el Estado es un producto social, siempre afectado por movimientos contradictorios”, cuya consideración exige la valoración sociológica para poder realizar la jurídica<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> El Dictamen del Comité Económico y Social de la UE sobre “El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”, DO C329/10, 17-XI-1999, pp. 30-38, afirmó que “la sociedad civil agrupa [...] a las organizaciones sindicales y patronales (los “interlocutores sociales”), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base, y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, con una especial contribución por parte de las iglesias y comunidades religiosas”.

<sup>37</sup> J. CHEVALLIER, *L'État*, París, 1999, p. 81.

Así lo confirman los movimientos socio-económicos que han ido dando al Estado diversas formas, como sucedió en el pasado con el colonialismo, la industrialización, los totalitarismos, y en el presente la globalización, el nuevo comunitarismo, la pérdida de soberanía, el rechazo liberal de la autoridad estatal, las nuevas formas de democracia, etcétera. Todo lo cual plantea la necesidad de adaptación del Estado y de su Administración a una nueva sociedad. El propio concepto de Estado de Derecho ha adquirido un novedoso significado como Estado democrático frente a las soluciones totalitarias, como expone J. CHEVALLIER:

*“Se ha forjado una nueva doctrina del Estado de Derecho, una doctrina que, librándose radicalmente de las doctrinas construidas por los juristas y de las expresiones del Derecho positivo, utiliza el concepto de Estado de Derecho para definir y caracterizar un tipo particular de Estado y contribuye al mismo tiempo a asegurar su legitimidad. El concepto de Estado de Derecho no es, en efecto, en esta perspectiva, un simple referente histórico, sino más bien un potente operador ideológico: su buena fundamentación dependerá del grado de su sujeción al Derecho”<sup>38</sup>.*

Las concepciones políticas, sociales y económicas y la nueva sociedad están variando el significado del Derecho y de la Administración del Estado Social de Derecho, que se aproxima al conformado en el Estado liberal del Derecho. El nuevo Derecho constata la complejidad de la sociedad posmoderna, que se manifiesta en la producción del Derecho y en la articulación de las normas jurídicas, así como en la flexibilidad del contenido de las normas y de los procesos de adaptación:

*“Por estas dos dimensiones, el Derecho posmoderno se enfrenta al Derecho moderno: a la unidad opone el pluralismo; a la jerarquía, la diversidad; a la sujeción, la regulación; a la estabilidad, la adaptabilidad. El Derecho posmoderno está caracterizado por un orden y una lógica (propiedades inherentes a todo sistema jurídico) diferentes del “orden euclidiano” (orden geométrico, fundado sobre una representación unificada del espacio) y de la lógica aristotélica (lógica formal del razonamiento deductivo)”<sup>39</sup>.*

Se trata de un Derecho que se convierte en instrumento flexible de regulación, en medio para gobernar las sociedades complejas y en útil para un gobierno más abierto y participativo. La posmodernidad significa que todo Derecho es relativo, que existe una variedad de fuentes creadoras de normas jurídicas y que se imponen el pragmatismo, la flexibilidad y la adaptación<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup>. J. CHEVALLIER, “Les doctrines de l’État”, *Les Cahiers français*, 228, 1998.

<sup>39</sup>. J. CHEVALLIER, “Vers un Droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique”, *RDP*, 3, 1998, p. 672, “la complejidad se mide en primer lugar por la multiplicidad de fuentes del Derecho articuladas de muy diversas formas las unas con las otras, que tienden a transformar el orden jurídico en una construcción barroca”.

<sup>40</sup>. A. J. ARNAUD, *Entre modernité et mondialisation: cinq leçons d’histoire de la philosophie du droit et de l’État*, París, 1998.

El pluralismo de las fuentes del Derecho se opone al monismo del Derecho moderno, integrado por un orden jurídico exclusivo y excluyente, coherente, integrado y monolítico. En el orden posmoderno “las reglas de Derecho surgen de todas partes, en cualquier momento y en todos los sentidos”, en una pluralidad jurídica que es la clave de la visión posmoderna del Derecho<sup>41</sup>. Coexisten órdenes jurídicos supraestatales, estatales e infraestatales dotados de autonomía, habiéndose potenciado un orden mundial vinculado a la mundialización o globalización económica. Entre ellos se producen complejas relaciones de jerarquía discontinua, alternativa o inversa.

No se reconoce a las normas un poder normativo intrínseco por su autoridad, sino el derivado de su aceptación y de la adhesión a sus mandatos por los sujetos destinatarios. Para ello es necesario el consenso que se desprende de la participación en el proceso de elaboración, que configuran un Derecho negociado fruto de la deliberación colectiva y de un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, que constituye un exponente de la participación como forma de superación de la democracia representativa por un estadio más avanzado de democracia participativa<sup>42</sup>. De este modo, además de la representación política democrática, se incorpora la representación de intereses sectoriales para perfilar los subsistemas del ordenamiento global<sup>43</sup>. Se trata de mantener la adhesión social al sistema democrático que se fundamente en la fe y la confianza de los ciudadanos.

Nos encontramos en un nuevo proceso de juridificación de la sociedad con objetivos liberales de servicio al individuo, a sus derechos y libertades frente al poder estatal, con desreglamentaciones que benefician el mercado y con la presencia en nuevos campos de la actividad socioeconómica. El reconocimiento de nuevos ámbitos de poder político y legislativo está ampliando las fuentes del Derecho, dando mayor complejidad a los sistemas que configuran redes jurídicas. Se están formando cuerpos de normas derivados de la autorregulación y de convenciones entre sectores de la sociedad que, sin el aval del poder legislativo, alcanzan plena validez y se reconocen como

---

<sup>41</sup> E. DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, París, 1994, p. 52. M. HAURIOU, “La souveraineté nationale”, *Recueil de législation de Toulouse*, Toulouse, 1912, p. 5, aludió a la pluralidad de los sistemas de Derecho y a la “idea de la combinación práctica de muchos lechos de Derecho o de muchos sistemas ha sido lanzada y merecería ser examinada seriamente”. L. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, I, París, 1921, pp. 647-648, invocó a GIERKE cuando afirmaba que “el Estado no es ni la primera fuente del Derecho ni su único órgano de formación. La primera fuente del Derecho reside sobre todo en la conciencia común de una existencia social [...] la vida jurídica y la vida estatal son dos lados autónomos de la vida social”.

<sup>42</sup> N. LEBESSIS-J. PATERSON, “Accroître l’efficacité et la légitimité de la gouvernance de l’Union européenne”, *Commission européenne, Cellule de prospective, CdP, 99-750, Bruxelles*, 1999, “las reformas que han de producirse sólo podrán tener éxito si responden a las expectativas de la sociedad civil en relación con el proceso político europeo. La complejidad de los problemas y la diversidad de la sociedad civil son hoy tales que el modelo de la democracia representativa no constituye ya una fuente de inspiración suficiente. El proceso de reforma deberá por necesidad abrirse a opciones más innovadoras”.

<sup>43</sup> J. BOULOIS, “Répresentation et participation dans la vie politique et administrative”, en *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative. Travaux des XII Journées d’études Jean Dabin*, Bruylant, Bruxelles, 1986, pp. 49 y ss.

ordenamientos válidos, aplicables, incluso con régimen sancionador<sup>44</sup>. La sociedad se ha juridificado, y el orden jurídico se ha socializado, “estructurado e informado por el orden social al que pertenece y del que es un subconjunto o un subsistema”<sup>45</sup>, basado en el consenso, y la autorregulación por medio de normas voluntarias, sin que el Derecho estatal aparezca como el único orden jurídico o el exclusivo grupo normativo. Sirvan de ejemplo los sistemas de normalización técnica voluntaria o las normas deontológicas que corroboran que en toda la dinámica de la normatividad social, que con tanta importancia se da en la sociedad, existe un progreso invencible del Derecho.

La organización administrativa del Estado liberal de Derecho necesitó adecuarse a nuevos y mayores fines, y para conseguirlo aparecieron nuevas estructuras y un modelo de función pública diferente. Tras la Segunda Guerra Mundial se produjeron numerosas nacionalizaciones desde la idea de que toda empresa con carácter de servicio público o que fuese monopolio de hecho debía convertirse en propiedad colectiva<sup>46</sup>. Esta actitud hizo entrar en crisis los conceptos tradicionales del Derecho administrativo y, en particular, los del servicio y el establecimiento público, que habían servido antes de punto de referencia. Las nuevas organizaciones se configuraron como personas jurídicas autónomas, especializadas y dependientes de una administración territorial, en el fenómeno calificado como “descentralización funcional”. La descentralización funcional también ha revestido formas ajenas al Ordenamiento administrativo, y se ha valido de las que proporcionan el Derecho civil, mercantil o laboral, en lo que se ha denominado la “huida del Derecho administrativo”, y la utilización de las fórmulas y experiencias propias de la economía capitalista<sup>47</sup>.

En relación directa con el nuevo escenario económico y la potenciación de los derechos y libertades, se ha desencadenado un proceso de acercamiento del poder a los espacios más próximos a la participación y a la decisión ciudadanas por la descentralización territorial y la creación de espacios político-administrativos dotados de autonomía. En este sentido se han diseñado espacios subestatales de carácter regional o autonómico y ámbitos locales con autonomía, como refleja la Carta europea de la autonomía local de 1985. El modelo descentralizado dentro del Estado unitario ha

<sup>44</sup> P. TRUDEL, P. ABRAN, M. F. PARENT, “La nature et les effets juridiques des normes autoréglementaires”, *Rapport présenté au Conseil canadien des normes, Centre de recherche en Droit publique*, Montréal, 1988.

<sup>45</sup> G. ROCHER, “Pour une sociologie des ordres juridiques”, *Cahiers de Droit*, 91, 1988, p. 103, “reglas que no son jurídicas pueden constituir un discurso normativo eficaz, como es el caso, por ejemplo, de las reglas morales o de tradiciones muy respetadas. Estas reglas no jurídicas pueden además ser más eficaces que las reglas jurídicas. Pero constituyen un discurso normativo de otra naturaleza que el derecho” (p. 105).

<sup>46</sup> J. C. CASSAGNE, “El surgimiento del servicio público y su adaptación en los sistemas de economía de mercado (hacia una nueva concepción)”, *RAP*, 140, pp. 95 y ss.

<sup>47</sup> F. GARRIDO FALLA, “Privatización y reprivatización”, *RAP*, 126, pp. 15 y ss. Para E. ALONSO UREBA, *La empresa pública*, Madrid, 1984, p. 503, la utilización por la Administración de las formas jurídico-privadas se produjo por la inadaptación del Derecho administrativo a las nuevas funciones en el campo económico.

supuesto un desplazamiento del poder a los nuevos entes territoriales, la pérdida de los controles estatales propios del modelo centralista, nuevas organizaciones administrativas, transformación de la organización estatal y la configuración de un sistema jurídico más complejo, con importantes conflictos competenciales entre el Estado y los nuevos poderes. Las reglas de funcionamiento de la organización administrativa basadas en la verticalidad jerarquía-subordinación han sido sustituidas por la horizontalidad de los principios de solidaridad y lealtad institucional, cooperación, colaboración y coordinación, que han abierto un espacio de acuerdos y convenciones entre las Administraciones, reflejo del que se ha derivado de la democratización y participación ciudadanas.

## 6. UN MUNDO ORGANIZADO EN REDES

Se ha hecho referencia a las formas interactivas de gobierno en sistemas de redes en las que participan las organizaciones políticas y socio-económicas para el diseño y la gestión de la acción política. Como ha destacado el *Libro Blanco* de la *gobernanza* europea, la mejor articulación entre los niveles territoriales de decisión se consigue por medio de la cooperación integrada en redes. Estas redes políticas necesitan a su vez de las redes electrónicas que transmiten la información y la comunicación, que se han convertido en una de las características del momento histórico conocido como la globalización.

Históricamente se ha producido tanto una coerción de la sociedad por parte del Estado como una coerción del Estado por la sociedad. Desde el punto de vista estatal, en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial el Estado liberal entendió que para subsistir debía intervenir en los aspectos económicos y sociales y añadir a sus objetivos los de la regulación del sistema social. Por su parte, la sociedad ejercía una acción coercitiva sobre el Estado por haber perdido su capacidad de autorregulación, y buscaba en el marco estatal la acción reguladora de la que carecía. Todo ello marcó una tendencia a la *estatización* de la sociedad, pero también una tendencia a la socialización del Estado y, por tanto, a la difuminación de límites entre ambos. En las sociedades avanzadas el Estado y la sociedad son dos sistemas imbricados a través de redes y nexos complejos, que forman parte de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios, que precisan de la cooperación, la colaboración y la coordinación.

En el orden derivado de la globalización económica, los protagonistas y agentes económicos son las empresas y su capital que configuran redes globales. Los Estados mantienen gran presencia en los procesos de adaptación de las economías nacionales a los cuatro elementos impulsores de la globalización, porque facilitan las transformaciones necesarias para hacerlos reales y efectivos, tanto en el orden interno como en el externo, y crean asimismo redes de poderes públicos:

a) Potenciación del mercado: por la nivelación de los ingresos *per cápita* y de la renta entre los países industrializados, de los modos de vida y hábitos culturales, del aumento de los desplazamientos y el turismo, de la presencia de canales comerciales y marcas internacionales, la publicidad, etc.

b) Afección a los costes de producción: por las mayores economías de escala, la innovación tecnológica, la mejora y menor coste del transporte, la incorporación de países con capacidad productiva y bajos costes salariales.

c) Acciones directas gubernamentales: como la incorporación a espacios regionales y bloques comerciales, la reducción o supresión de barreras económicas y arancelarias, apertura de los mercados, liberación de importaciones y exportaciones, acciones directas para impulsar la transformación del tejido industrial y hacerlo más competitivo, reducción del papel económico y privatización de empresas públicas.

d) Mejora de la competitividad: convertida en el elemento determinante del progreso económico por el nuevo ámbito del comercio mundial, mayor presencia de las economías nacionales y de países emergentes, redes globales de empresas que crean interdependencias entre los países en los procesos de producción y ventas, mayor globalización estratégica empresarial y desplazamientos de sus inversiones<sup>48</sup>.

En el proceso de globalización han adquirido una gran importancia las redes de comunicaciones por medio de las cuales se produce la difusión del mercado. Así lo reconoció el Fondo Monetario Internacional cuando definió la globalización como “el proceso de acelerada integración mundial de las economías a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales”<sup>49</sup>.

Una de las características de la sociedad global, que la ha hecho posible, es el poder de la información para la toma de decisiones y la actividad mundial. En la sociedad de la información se está creando un ciberespacio en el que la tecnología es una herramienta al servicio de la información, que supera las barreras comunicativas gracias a las redes telemáticas. De este modo la información se convierte en la materia prima de las relaciones económicas, sociales y culturales, dando ventajas competitivas a quien dispone de información y convirtiendo a ésta en una estrategia para el mercado globalizado, por lo que información equivale a poder.

La informática, la robótica, la inteligencia artificial, la domótica, los nuevos materiales y las comunicaciones conducen a una variación de los medios y modos de trabajo y al cambio social<sup>50</sup>. La tecnología constituye un elemento decisivo de progre-

---

<sup>48</sup>. G. S. YIP, *Globalización*, Madrid, 1997, pp. 14 y 15.

<sup>49</sup>. *World Economic Outlook*, Washington, 1997.

<sup>50</sup>. Según E. DURKHEIM, *Las Reglas del Método Sociológico*, Barcelona, 1982, p. 123, el cambio social está directamente relacionado con la densidad dinámica del número de individuos que están en las relaciones comerciales y morales, que no sólo intercambian servicios o se hacen la competencia, sino que viven una vida común que genera un dinamismo moral y nuevas representaciones colectivas.

so, configurador de un nuevo espacio económico, social y cultural. Las tecnologías de la comunicación, el conocimiento en tiempo real en el ámbito planetario y la facilidad de intercambio de los conocimientos producen la honda transformación de las estructuras y conceptos culturales. El nuevo espacio social —el denominado *tercer entorno*— supone un nuevo espacio de vida evolutivo por las redes electrónicas representacionales, asincrónicas y digitales.

La globalización y la regionalización implican la interdependencia de los sistemas jurídicos por la internacionalización de las fuentes del Derecho y la homologación y armonización con principios jurídicos y estándares normativos que, en principio, le eran ajenos. Esta nueva fuente ha alterado la jerarquía normativa interna y ha dado una prioridad a la derivada de los Tratados frente a la legislación propia, configurando redes jurídicas comunes dotadas de mayor complejidad<sup>51</sup>. Cuando, además, existen órganos jurisdiccionales a los que se ha encomendado la interpretación y garantía de tales fuentes, sus pronunciamientos adquieren la relevancia que les corresponde como unificadores del orden jurídico. En ese sentido, destaca el significado del Derecho comunitario europeo y su vigencia por los principios de efecto directo y prevalencia, la Convención europea de Derechos del hombre y las doctrinas de sus respectivos Tribunales respecto a la garantía en el procedimiento, en el régimen jurídico de los actos, en la intervención económica y medioambiental, etc.

El nuevo orden produce una ruptura epistemológica respecto al pensamiento jurídico dominante caracterizado por una concepción estatalizada, jerarquizada y unificada del orden jurídico. La ruptura no hace desaparecer el orden unificado, sino que provoca la combinación de la unificación que se deriva de pertenecer a un conjunto que marca un contenido de referencia, y la armonización del margen nacional de apreciación, de modo que se produce la pertenencia a órdenes normativos diferentes y no jerarquizados. Se configura un orden jurídico más complejo de carácter mundial superpuesto a los órdenes nacionales:

*“Superpuesto y no sustituido porque el objetivo no debiera ser la desaparición de los Estados y del Derecho nacional. Las instituciones estatales son más que nunca indispensables para asegurar el respeto al interés general por las redes de intereses privados en plena expansión —principalmente las redes económicas, mediáticas y biotecnológicas— y para organizar y proteger los derechos individuales y colectivos”.*

*“En estas condiciones, el Derecho nacional no puede ser concebido conforme al modelo nacional, incluso federal o confederal, sino como un modelo que se puede denominar de pluralismo ordenado: pluralismo por responder al riesgo de hegemonía; ordenado para evitar a la vez la fragmentación y la incoherencia, organizado el pluralismo en torno de nociones comunes”<sup>52</sup>.*

<sup>51</sup> J. M. PONTIER, “Le Droit administratif et la complexité”, *AJDA*, 20 de marzo 2000, pp. 187-195.

<sup>52</sup> M. DELMAS-MARTY, “La mondialisation...”, *cit.*, p. 13.

Por otra parte, desde las instituciones internacionales, sean o no de origen estatal, se está configurando un Derecho convencional, válido en cuanto a las adhesiones que suscita, porque no tiene carácter imperativo ni capacidad de imposición. No se reconoce a sus normas un poder normativo intrínseco derivado de su autoridad, sino de su aceptación y de la adhesión a sus mandatos por los sujetos destinatarios:

*“Frente a la creciente complejidad y dinamismo –y a las limitaciones o deficiencias de las formas parlamentarias– están emergiendo nuevas formas de regulación y gobernanza. A escala sectorial nos encontramos con diversas redes o comunidades estables que intervienen en políticas, subgobiernos y gobiernos de intereses privados e incluyen grupos de interés implicados en cuestiones o problemas relacionados con aspectos de políticas particulares o sectoriales. He denominado “gobernanza orgánica” a un conjunto de estas formas”<sup>53</sup>.*

AUBY constató que la globalización afecta a las sociedades nacionales y a las instituciones estatales desde el exterior, mientras que la descentralización lo hace desde el interior. Ambos procesos actúan simultáneamente, de modo que globalización y descentralización resultan paralelas:

*“Entre la globalización y la descentralización existe una familiaridad innata. No sólo constituyen dos fuerzas de tensión contra las que nuestros aparatos públicos están conjuntamente sometidas, sino que de alguna manera están unidas la una a la otra. Al impulsar las realidades y los mecanismos transnacionales, la globalización encuentra [...] las estructuras territoriales, que, por el contrario, ven en ella un vector de emancipación [...] el Estado se encuentra en medio de un bocado [...] [hay que] pensar en una visión y una práctica diferentes de la soberanía, dado que [...] en el mundo en el que se forma la soberanía es menos una barrera territorialmente definida que un recurso de comercio para una política caracterizada por unas redes transnacionales complejas”<sup>54</sup>.*

El Estado ya no controla todas las relaciones, porque la existencia de “redes transnacionales” y de “redes nacionales” hacen posibles numerosas relaciones entre los distintos niveles integrando redes de cooperación territorial. Esto resulta cada vez más evidente en el espacio regional europeo que ha asumido la existencia de los gobiernos regionales y la cooperación entre ellas configurando “euroregiones” con

---

<sup>53</sup> T. BURNS, “The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance”, *Green paper prepared for the Conference of the Speakers of EU Parliaments*, Rome, 22-24 september, 2000, III, cap. 4. L. DUGUIT, *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, París, 1908, p. 57, “a mi juicio es un gran error creer que el progreso social se mide por medio de las nuevas leyes que dictan los gobernantes. Por otra parte, en el porvenir, [...] harán cada vez menos leyes, porque las relaciones de los individuos y los grupos se regirán sobre todo por regulaciones convencionales, [...] por la regulación que resulte de un acuerdo entre dos o más grupos, los gobernantes no deberán intervenir más que para darle la sanción, controlarlo y vigilarlo”.

<sup>54</sup> J.-B. AUBY, “Globalización...”, *cit.*, pp. 20-21.

sus acuerdos de cooperación. Tales acciones se vieron favorecidas por la política regional y por el Consejo de Europa y proporcionaron espacios de cooperación regional transfronteriza entre regiones de distintos Estados, incluso con la creación de órganos comunes. Asimismo en los ámbitos estatales cuando existen espacios dotados de autonomía política por procesos de descentralización. Así lo constató la Unión Europea en el diseño de la nueva gobernanza basada en la existencia de una multiplicidad de centros de decisión y en la actuación por redes:

*“El término gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que condicionan la calidad del ejercicio de los poderes europeos: responsabilidad, visibilidad y eficacia. Este enfoque es particularmente apropiado para la profundización en el modelo democrático europeo en general y en el papel desempeñado por la Comisión en particular, ya que da cuenta de situaciones caracterizadas por la multiplicidad de los centros de decisión a varios niveles geográficos, públicos y privados en la Unión. Destaca también la importancia de la legitimidad vinculada a la aceptabilidad de las normas, a la participación de los ciudadanos y a la consideración de la diversidad cultural, lingüística y territorial”<sup>55</sup>.*

La cooperación vertical y horizontal es una consecuencia directa de la actividad política en redes. Así lo constató el Comité de las Regiones quien propuso una mejora en el *Libro Blanco*<sup>56</sup> de la gobernanza desde la aproximación a los ciudadanos a partir de los entes territoriales. A partir de “la idea de una mejor articulación entre los niveles territoriales”, éstos “ya han iniciado su propia integración en redes, para una cooperación vertical entre distintos niveles e intercambios horizontales entre entes del mismo nivel”<sup>57</sup>.

Como estamos viendo, la gobernanza de la denominada *network society* recoge la idea de un modo descentralizado de gobernar en el que participan todos los ámbitos de gobiernos supra e infraestatales y la sociedad, en un mundo globalizado, complejo e interconectado por redes políticas y telemáticas. Constata la complementariedad funcional y la interacción entre los sujetos protagonistas de las políticas públicas<sup>58</sup>. La información, las redes y las identidades aparecen como los nuevos poderes del siglo XXI para una sociedad estructurada en sistemas de redes.

Las relaciones intergubernamentales en redes forman parte de las redes sociales estructuradas, que explican los comportamientos individuales como resultado de su participación en aquéllas. El análisis estructural de redes ha sido el nuevo paradigma de la Sociología para interpretar los comportamientos individuales y sociales y la estructura social. Analiza las estructuras relacionales entre individuos de un grupo o

<sup>55</sup> *Libro Blanco...*, cit., p. 20.

<sup>56</sup> G. JÁUREGUI, “La globalización y sus efectos en el principio de soberanía”, en G. JÁUREGUI, J. M. CASTELLS, X. IRIONDO, *La institucionalización...*, cit., pp. 35-50.

<sup>57</sup> Dictamen aprobado en sesión de 13 y 14 de marzo de 2002.

sistema social y construye sus explicaciones según pautas de relaciones, porque, como precisó E. DURKHEIM, “la solidaridad orgánica de un sistema social no descansa en la dimensión cognitiva de los hombres, sino en la interrelación e interacción de relaciones sociales objetivables”<sup>59</sup>. Las relaciones son de muy distinta naturaleza y se estructuran en organizaciones diferenciadas: familia y parentesco, transferencia de recursos, transacciones económicas, información, participación en organizaciones, relaciones políticas, etc.

### 6.1. Las redes políticas (*policy network*) y la cooperación intergubernamental

Entre las estructuras de relación se hallan las redes de acción política (*policy networks*) referidas al poder instituido, a la lucha por él, a las relaciones de aquél con otros poderes y con los grupos de interés<sup>60</sup>. Según la “escuela de la gobernación”, las redes políticas se conciben como la forma de gobernar, “como un mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones en las que estos recursos están muy dispersos entre los actores públicos y privados”. Para la “escuela de intermediación de intereses”, las redes políticas constituyen formas de relación entre los grupos de interés y el Estado<sup>61</sup>. La interacción de los poderes públicos y de los agentes sociales contribuye a incrementar las interacciones e interdependencias entre los poderes públicos y la sociedad en las decisiones y en su ejecución, que determina la creación y desarrollo del sistema de redes<sup>62</sup>. Las redes sociales y políticas y la cooperación dentro y fuera de ellas hay que considerarlas como aportaciones sociales para satisfacer necesidades colectivas:

*“La sociedad no se reduce a la masa confusa de ciudadanos. Como de cualquier otra parte de las necesidades que le son propias al ser social, dentro de cuyas necesidades se encuentran las materiales, la sociedad instituye y organiza, para satisfacerlas, una actividad económica que no es de este o aquel individuo ni de la mayoría de los ciudadanos, sino de la nación en su conjunto”*<sup>63</sup>.

<sup>58</sup>. Sobre los diversos conceptos del sintagma políticas públicas, A. FERNÁNDEZ, “Las políticas públicas”, en M. CAMINAL BADÍA, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, 1999, p. 464.

<sup>59</sup>. Citado por J. A. RODRÍGUEZ, *Análisis estructural y de redes*, Madrid, 1995, p. 10.

<sup>60</sup>. E.-H. KLINI, “Analysing and Managing Policy Processes Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and its Problems”, *Administration & Society*, 28, 1, 1996, pp. 90-119.

<sup>61</sup>. T. A. BÖRZEL, “What’s so special about policy networks?: an exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance”, *European integration online papers (EIOP)*, 1997, 1, 016; “Policy networks: a new paradigm for European governance?”, *EUI working paper RSC*, 97/19, Badia Fiesolana, San Domenico; European University Institute Robert Schuman Centre, 1997.

<sup>62</sup>. F. MORATA-K. HANF, *Gestión pública y redes de políticas públicas: La gobernación del medio ambiente en Cataluña*, Barcelona, 2000.

<sup>63</sup>. E. DURKHEIM, “La science positive de la morale en Allemagne”, *Revue Philosophique*, XXIV, 1887, pp. 37-38, en *Textes*, 1, París, 1975, pp. 272-273.

Las relaciones políticas y económicas intergubernamentales y con los actores colectivos configuran conexiones directas e indirectas, que dan lugar a redes de acción política, en las que los actores tienen distintos roles o posiciones en el sistema. Estas redes son denominadas *policy networks* en la cultura política anglosajona, término nuevo que constituye una de las más importantes innovaciones conceptuales<sup>64</sup>.

En un primer momento el estudio de las redes políticas se refirió a las relaciones interpersonales de los protagonistas de las decisiones políticas en los niveles gubernamentales intermedios<sup>65</sup>. Fue RHODES quien se centró en las relaciones institucionales entre cuantos participan en la toma de decisión, y elaboró con MARSH la tipología de las redes de acción pública, como un *continuum* entre la comunidad de la política pública y la red temática, cuyo alcance varía según el número de participantes, grado de integración y consenso y distribución de los recursos<sup>66</sup>.

La creación de redes políticas se ha desarrollado a partir de la complejidad derivada de los procesos de globalización, de creación de organizaciones supraestatales, de la descentralización interna en los Estados y de participación social en la toma de decisiones. Esta nueva situación se acompaña de una mayor y mejor coordinación entre todos los sujetos que participan en la toma de decisiones y en su ejecución. Dentro del Estado español, miembro de la Unión Europea, existen los siguientes niveles de relaciones intergubernamentales: internacional, europeo, estatal, regional y local. Además de los Tratados internacionales, las decisiones comunitarias sobre políticas específicas delimitan el campo de acción de los Estados y de las unidades políticas infraestatales. La utilización del paradigma de las redes contribuye en el proceso gubernamental al mejor análisis, definición e implementación de las políticas comunitarias, estatales, regionales y locales<sup>67</sup>, así como a articular las acciones de carácter vertical –de arriba abajo, del nivel político al técnico (*top-down*) y de abajo arriba (*bottom-up*)– y horizontal<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> M. M. ARKINSON-W. D. COLEMAN, "Policy Networks, Policy Communities and the problems of Governance", *Governance*, 5, 1.192, p. 158. F. LETAMENDÍA BELZUNCE, *Redes políticas en la CAPV y en Iparralde*, Donostia-San Sebastián, 2002, pp. 57-62; *Ciencia política alternativa. Su aplicación al País Vasco e Irlanda del Norte*, Madrid, 2002, pp. 123-132.

<sup>65</sup> D. MARSH-R. A. W. RODES, "Les réseaux d'action publique en Grand Bretagne", en P. LE GALES-M. THATCHER, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, 1995, p. 41, forman "una comunidad rural donde los principales protagonistas políticos y administrativos tienen a veces en conflictos, a menudo están de acuerdo y siempre se halla en contacto y trabajan en el interior del mismo ambiente".

<sup>66</sup> D. MARSH-R. A. W. RODES, "Les réseaux...", p. 53.

<sup>67</sup> A. COLE-P. JOHN, "Les réseaux locaux de politiques publiques en France et en Grande Bretagne", en P. LE GALES-M. THATCHER, "Les réseaux...", *cit.*, p. 213, "la red local es en primer lugar una metáfora, un mecanismo para clasificar los actores claves locales por sector, por ciudad, por país [...]. La red local de la política pública describe las relaciones complejas que existen entre los protagonistas en diferentes sectores que se interrelacionan".

<sup>68</sup> A. FERNÁNDEZ, "Las políticas...", *cit.*, pp. 476-478.

Como expuso el Presidente de la Unión Europea, ROMANO PRODI, un sistema descentralizado exige “una actuación en red en la que los diferentes niveles de gobierno actúen conjuntamente en la elaboración, en la propuesta, en la ejecución y en el seguimiento de las políticas”<sup>69</sup>. La gobernanza europea no se refiere exclusivamente a las relaciones entre la Unión y los Gobiernos, sino que se aplica a la totalidad de la red de relaciones entre los Gobiernos y en el interior de los Estados. Todo ello subraya la complementariedad funcional de los diferentes sujetos públicos en continua interacción en un modelo organizativo constituido por un sistema de redes, que requiere la cooperación y la coordinación entre los diversos sujetos protagonistas de las políticas públicas.

## 6.2. Concepto

Las redes son instrumento de definición y gestión de políticas, programas y proyectos públicos por medio de procesos de articulación de las relaciones interestatales, intergubernamentales e intersociales. Estas redes de políticas públicas proceden de procesos de interacciones de muchos actores públicos y privados, con interdependencia compleja, que reflejan responsabilidades compartidas en acciones de cooperación. Conforman modelos y patrones de interacción en los que se relacionan todos los actores sociales y políticos involucrados en las decisiones y acciones políticas. Las redes se han descrito:

*“como una forma de interacción entre numerosos individuos y/u organizaciones. En relación con otras formas de interacción identificadas como el contrato/mercado y la jerarquía, las redes constituyen una forma intermedia que asocia de un modo estructurado pero flexible a partes independientes, cada una de las cuales controla una parte de los recursos y las competencias necesarias a todos para conseguir objetivos comunes”<sup>70</sup>.*

Las redes se crean y desarrollan desde el convencimiento de que los problemas, su tratamiento y soluciones:

*“no suelen coincidir con la división competencial o con las demarcaciones en que actúan las instituciones públicas. De ello se deriva una falta de congruencia, e incluso una incompatibilidad manifiesta, entre el alcance de los problemas a los*

---

<sup>69</sup> R. PRODI, “2000-2005: “Dar forma a la nueva Europa”, Discurso en el Parlamento europeo, Estrasburgo, 15 de febrero de 2000, p. 6.

<sup>70</sup> UNIÓN EUROPEA, Grupo 4b, Informe del grupo de trabajo “Gobernanza en una Europa en red”, para el *Libro Blanco* sobre Gobernanza. Establece las características de las actuaciones de forma de mercado, de red y jerárquica respecto a la base normativa, el medio de interacción, el método de resolución de los conflictos, la estrategia, la organización, el procedimiento, las fuentes, el grado de flexibilidad y de implicación de las partes, el clima, las preferencias y elección de los socios y la formas híbridas. Séminaire du réseau Europe 2002, “Comment organiser en réseau le système administratif communautaire?”, Bonn, 1999.

*que las políticas públicas deben responder y el campo de actuación posible de las organizaciones que intervienen en su elaboración y ejecución*<sup>71</sup>.

La actividad en redes explica las decisiones sobre las políticas públicas como producto de compromisos entre distintos grupos y modos de concebir, de las relaciones y los procesos de intermediación entre intereses distintos<sup>72</sup>. Es fundamental en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas<sup>73</sup>, porque “la fragmentación, la complementariedad, la interdependencia y la interacción caracterizan, en mayor o menor grado, el funcionamiento de los sistemas político-administrativos”<sup>74</sup>. Las relaciones intergubernamentales constituyen procesos complejos de toma de decisiones y de formación de las políticas públicas que:

a) Definen los principios y las técnicas para estructurar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. El marco institucional que definen concreta las reglas, los instrumentos organizativos y los recursos técnico-jurídicos y financieros.

b) Explican y analizan el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales que se derivan de los elementos estructurantes, de las políticas y programas y de los obstáculos a la coordinación y a la cooperación<sup>75</sup>.

Por tanto, las redes políticas sirven para plantear, decidir e implementar las políticas públicas por medio de actividades gubernamentales concretas a partir de un orden normativo común que las legitima y posibilita. Constituyen un proceso complejo político-institucional a fin de establecer un espacio de estudio, planificación y acción entre las instituciones sobre las políticas públicas, en cuanto decisiones y acciones referidas a conflictos y necesidades sociales, con mayor o menor obligatoriedad según sea la decisión de los sujetos que las comprometen y protagonizan.

Las redes han configurado un modo nuevo de relación entre los poderes públicos, y de éstos con la sociedad, que no se basa en el principio de jerarquía ni en la total autonomía, sino en la cooperación y la coordinación para lograr los objetivos comunes o compartidos:

*“Las redes constituyen la rueda de recambio de las estructuras y los procedimientos formales de coordinación. El concepto de red remite a una dialéctica entre estructura jerárquica y sistema social informal. Éste asegura no sólo una comuni-*

<sup>71</sup> J. THOENIG, “Politiques publiques et décisions interorganisationnelles”, *Revue suisse de Sociologie*, 2, 1976.

<sup>72</sup> D. MARSH-R. A. W. RODES, “Les réseaux...”, *cit.*, p. 32.

<sup>73</sup> T. A. BÖRZEL, “Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea”, *Stato e Mercato*, 54, 1998, pp. 389-431.

<sup>74</sup> F. MORATA, “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, *Documentación Administrativa*, 224-225, 1990-1991, p. 156.

<sup>75</sup> F. MORATA, “Políticas públicas...”, *cit.*, p. 154.

*cación eficaz interna en la organización sino también entre ella y su entorno social”<sup>76</sup>.*

La Unión Europea constituye un modelo de redes de políticas sobre convergencia, fijación de objetivos, programación, métodos y estrategias. Las redes comunitarias se han clasificado en cuatro categorías:

- redes de información y asistencia a los ciudadanos y a las organizaciones, en relación con las políticas y los programas de la Comisión;
- redes para los procedimientos de consulta, definición o revisión de una política o un programa;
- redes de ejecución y adaptación de políticas de la Unión (programas, disposiciones legislativas, etc.);
- redes dedicadas a la elaboración de las políticas y a su reglamentación.

### **6.3. Instrumentos de cooperación y coordinación**

Las distintas fórmulas de cooperación vertical y horizontal se establecen en las organizaciones internacionales, supranacionales e infraestatales, porque el déficit de colaboración y coordinación resulta costoso e ineficaz para el desarrollo de las políticas. En todas las formas de integración de los territorios y organizaciones sociales, en las decisiones e implementación de las políticas se utiliza el modelo que se ha consagrado como “federalismo cooperativo”, en cuanto que:

*“la cooperación –vertical u horizontal– persigue los mismos objetivos: el intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes con el consiguiente reparto de los costes financieros o a través de subvenciones. Las modalidades concretas varían de país a país, dependiendo de la estructura constitucional, la tradición cultural y las actitudes políticas y burocráticas [...]. La coordinación persigue recomponer la fragmentación político-administrativa existente con objeto de aumentar la eficacia de las intervenciones y la eficiencia de los aparatos administrativos”<sup>77</sup>.*

Las redes articulan la interdependencia entre los diferentes niveles institucionales (internacional, comunitario, nacional, federal-regional y local) para asegurar la coordinación interna de las políticas sectoriales por medio de políticas y servicios organizados en redes. La coordinación se apoya en el intercambio de información de problemas que permita encauzar la solución hacia la optimización, que no se produce de modo espontáneo por la mera yuxtaposición de los óptimos parciales. De este modo

---

<sup>76</sup> B. JOUVÉ, “Réseaux et communautés de politique publique en action”, en P. LE GALES-M. THATCHER, “Les réseaux...”, *cit.*, p. 124.

<sup>77</sup> F. MORATA, “Políticas públicas...”, *cit.*, pp. 157 y 158.

se logra una mayor legitimación de la decisión política, eficacia y eficiencia por la intervención de expertos y experiencia administrativas.

La cooperación se produce de modo:

- formal: conforme a especificaciones materiales y procesales establecidas por el ordenamiento que conducen a compromisos para las partes;
- informal en organizaciones de carácter más participativo que decisorio, sin asunción de compromisos;
- alianzas político-burocráticas y económico-sociales con intereses en acciones políticas concretas, que se constituyen en grupos de presión frente a las estructuras políticas.

#### 6.4. Análisis y contenido

FRANCESC MORATA propuso como métodos de análisis de las relaciones intergubernamentales de las redes de decisión-implementación y las políticas interorganizativas o redes públicas:

a) En los modelos de decisión-implementación (racional, racionalidad limitada, instrumentalista y del cubo de basura o *garbage can*):

*“el consenso es fundamental para la decisión. Ésta depende del marco institucional, pero también de las relaciones de influencia y de intercambio político (anticipación, persuasión, negociación y coerción), de la actitud de las burocracias implicadas y, en último extremo, de la predisposición de los actores a cooperar”. Exige que los acuerdos de cooperación estén firmemente asentados en el acuerdo y el consentimiento de las partes<sup>78</sup>.*

La decisión y la ejecución son interdependientes por cuanto en esta segunda se adoptan sobre medidas, distribución de recursos, control, etcétera, que siguen exigiendo el necesario consenso en cuanto refuerzan la cooperación y amplían la comunicación “desde arriba” (*top-down*). Por el contrario, el enfoque “desde abajo” (*bottom-up*) refuerza la negociación y el intercambio.

b) En el análisis interorganizativo se desplaza la atención de las estructuras organizativas y de su estructura normativa a los procesos de relación, dando predominio a las redes interorganizativas y compartidas horizontales entre agentes públicos y de estos con privados que acrecienta la interdependencia compleja (*policy networks*):

*“atravesan las estructuras político-administrativas constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea en distintas políticas. Cada red representa un conjunto de relaciones de negociación, control e intercambio entre*

<sup>78</sup> F. MORATA, “Políticas públicas...”, *cit.*, pp. 159-160.

*productores y destinatarios de las políticas públicas [...]. Las redes interorganizativas se definen, así como unidades de acción y como arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad. En su seno coexisten distintas estrategias de relación y múltiples modelos de racionalidad. Los modelos de racionalidad y las diversas combinaciones posibles encaminadas a conseguir el consenso constituyen el mecanismo específico de regulación de una red interorganizativa”<sup>79</sup>.*

Según JORDANA, los análisis de las redes se producen<sup>80</sup>:

a) Con enfoque territorial de las relaciones intergubernamentales como medio para articular las acciones entre los distintos niveles de gobierno para la decisión e implementación de las políticas públicas.

b) Como estructura compleja de interacción articulada mediante juegos de actores<sup>81</sup>.

c) Con enfoque relacional en las dinámicas, relaciones y formas de ordenar y representar la práctica, desde el carácter indisociable del Estado y la sociedad<sup>82</sup>. Incluye la lógica de la acción colectiva para analizar las relaciones entre organización, formas de acción colectiva y articulación de intereses sociales<sup>83</sup>.

En las redes se pueden considerar sus dimensiones, relaciones, dinámica y fases.

#### a) Dimensiones

En las redes se distinguen diversas dimensiones:

- participación (número de participantes e intereses);
- integración (frecuencia, continuidad y consenso);
- recursos (distribución en la red y en las organizaciones participantes);
- poder: para producir efectos sobre las estructuras que condicionan los contextos;
- estructuras: son recursos que permiten la acción, o condicionantes que la limitan. Imponen soluciones estratégicas, ofrecen recursos y oportunidades;
- actuación: del poder para producir el efecto en las estructuras.

---

<sup>79</sup>. F. MORATA, “Políticas públicas...”, *cit.*, pp. 164-165.

<sup>80</sup>. J. JORDANA, “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 1995, pp. 77-90.

<sup>81</sup>. F. SCHARPF, “Coordination in Hierarchies and Networks”, en F. SCHARPF (Ed.), *Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Games in Governance Institutions*, Frankfurt, 1993.

<sup>82</sup>. T. MITCHEL, “Going Beyond the State?”, *American Political Science Review*, 96 (4), 1992, pp. 1.007-1.021.

<sup>83</sup>. P. OLIVER, “Formal Models of Collective Action”, *Annual Review of Sociology*, 19, 1993, pp. 271-300.

## b) Relaciones

Una red política reúne a un conjunto de partícipes en la formulación y ejecución de una política en un sector determinado, como los representantes de las estructuras político-administrativas de distintos niveles, de los electos, de las asociaciones, etcétera. Constituyen alianzas estratégicas de cooperación, no de subordinación, en torno a una acción de interés común y beneficio recíproco. Se caracteriza por la existencia de interacciones de carácter formal entre los poderes públicos y, a veces, informal con los agentes sociales, aunque puedan formalizarse, entre los sujetos públicos y privados que intervienen con intereses distintos y complementarios, que coordinan sus esfuerzos para resolver los problemas de la acción colectiva de un modo no jerárquico, sino basado en la cooperación entre ellos<sup>84</sup>.

Las estructuras en redes se diferencian de las jerárquicas en su interacción relacional más que formalista, en la flexibilidad y permeabilidad de su organización, en la minimización de las reglas procesales, en las actitudes abiertas y poco formalizadas, en la interdependencia frente a la dependencia jerárquica, en la solución de los conflictos por el diálogo y el consenso frente a la decisión unilateral.

En las redes existen distintas tipologías que forman un *continuum* que va de la comunidad política pública (*policy community*) a la red temática o sectorial. Se diferencian por el número de partícipes, grados de integración y de consenso y distribución de los recursos entre los miembros:

- En la comunidad política pública (*policy community*) se producen relaciones más estrictas entre pocos participantes, que comparten ideología y valores –lo que implica la exclusión de otros– e intercambian recursos. La interacción se basa en la negociación y el equilibrio de fuerzas entre quienes lo consideran siempre positivo.
- En la comunidad temática (*issue network*) o redes monotemáticas sobre problemas específicos, la estructura y las relaciones son más laxas. Participan numerosos miembros que pueden variar y pueden existir discrepancias sobre los valores, por lo que su continuidad es escasa y son muy variables en sus miembros, valores y resultados; el consenso es débil, se provocan conflictos, y la relación no se apoya en la negociación sino en la consulta. Los recursos se distribuyen desigualmente y algunos partícipes no tienen posibilidad de recibirlos.

Entre ambas tipologías extremas del *continuum*, MARSH y RHODES establecieron distintos tipos de redes por orden decreciente de integración: Redes profesionales, Redes intergubernamentales y Redes de productores.

---

<sup>84</sup>. T. A. BÖRZEL, "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance", *European Integration Online Papers*, 1997.

c) Dinámica y fases

En la dinámica de las redes políticas (*policy networks*) se distinguen las siguientes fases:

- Previa a la formación: se inicia por la decisión estratégica de participar sobre cuestiones comunes que redunden en interés de las partes, con capacidad para incorporar nuevos miembros en función de intereses y valores compartidos.
- Formación: En función de los intereses estratégicos sobre:
  - potencial del beneficio mutuo derivado de la acción colectiva;
  - mejora de las capacidades estratégicas por la puesta en común de recursos con otros grupos;
  - viabilidad de la red y de acción en función de la proximidad geográfica y de comunicación;
  - normas culturales y valores compartidos;
  - voluntad de aportar recursos personales y materiales.
- Práctica: Necesidad de adaptación a los cambios en las condiciones internas y externas, así como a la realización, fallos de los objetivos y crisis, en cuanto a sus miembros, estrategias, aportaciones, organización, comportamientos.
- Terminación: La de la red por la disolución de los lazos entre los miembros y la pérdida de influencia, aunque puede quedar en estado latente sin procederse a su disolución. La disolución también se produce por falta de voluntad de continuar en ella, por haberse cumplido el objetivo, por fracaso o por concitar factores externos que afecten a la actividad.

### **6.5. El Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra como red política**

El legitimador principio constitucional de cooperación, consustancial al sistema de organización descentralizada del Estado, pretende establecer e implementar políticas públicas intergubernamentales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la cooperación vertical, y de éstas entre sí en la cooperación horizontal. Los Convenios de Gestión y los Acuerdos de Cooperación son los instrumentos previstos en el orden normativo legitimador básico –la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (art. 145 CE)–, de modo que la cooperación, que es el fin próximo, los utiliza como medios para hacerla efectiva, con independencia de las estrategias de sus protagonistas. A partir del sistema normativo que establece los principios y el marco, las decisiones para su utilización configuran un orden normativo endógeno propio de los protagonistas, con las acciones y medios previstos en aquellos instrumentos.

El Acuerdo de Cooperación fijó el marco para las relaciones intergubernamentales de cooperación que configurarían una red para el establecimiento y desarrollo de

políticas públicas e interacciones sociales, como alianza voluntaria de cooperación entre iguales, sin situaciones de jerarquía, subordinación o supeditación. Constituía un ejemplo de red política al servicio de políticas públicas, entendidas como parte del *aprendizaje social* o *social learning*, que las hace depender “menos de los mismos problemas sociales que de las consecuencias de las políticas realizadas antes”<sup>85</sup>. Las formas previas de cooperación y la experiencia adquirida en el tratamiento y la solución de problemas comunes habían sentado las bases para un nuevo espacio de relaciones cooperativas.

El modelo cooperativo se configuraba conforme al propio de las estructuras en redes, fundamentado en el marco constitucional, con una organización que exigía la interacción relacional, flexible y permeable, con las mínimas reglas procesales, con actitudes abiertas y poco formalizadas, con interdependencia en todas las fases de decisión y ejecución, con la previsión de utilizar el mismo instrumento para acciones posteriores, sin relaciones de subordinación ni jerárquicas, con la solución de los conflictos por el diálogo y por el consenso frente a la decisión unilateral.

La razón práctica de la cooperación hace que esté directamente relacionada con la praxis, de modo que la teoría se construye simultáneamente a los objetos de su conocimiento, que forman parte de la construcción, y su experiencia no es independiente de la formulación e interpretación teórica.

El Acuerdo de Cooperación se identificaba con las redes estrictas (*policy communities*), por cuanto sólo eran dos los participantes, comparten los valores básicos que lo hacen posible, tiene estructura y orden normativo interno común basado en el consenso, los objetivos y medios son comunes y su alcance lo decidían libremente, había aptitud y capacidad para aportar recursos con previo acuerdo y manifestaba voluntad de continuidad.

## 7. EL MÉTODO PARA EL ESTUDIO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN

El Acuerdo de Cooperación entre ambas Comunidades precisaba en estudio científico que dispusiera claramente su proceso, contenido, alcance y naturaleza. De este modo se podría apreciar lo que en realidad era, al margen de las lecturas puramente políticas y partidistas que de él se realizaron, y acabaron por desvirtuarlo y desfigurarlo. Esta investigación se orienta a estudiar y ponderar el marco institucional histórico-descriptivo y formal-legal, los precedentes, el cómo y el porqué a un hecho se representa e interpreta de un determinado modo que concluye frustrando su fin esencial<sup>86</sup>. Todo a partir de la idea de que “hay tres cosas que no puede esperarse alcanzar mediante el razonamiento: la certeza absoluta, la absoluta exactitud y la universalidad absoluta”<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> F. X. MERRIEN, *L'État Providence*, París, 1997, p. 69.

<sup>86</sup> R. A. W. RHODES, “El institucionalismo...”, *cit.*, pp. 54-61.

<sup>87</sup> CH. S. PEIRCE, *Collected Papers*. The Belknap Press of Harvard University Press (1931), Cambridge, 1965, p. 1.141.

Se ha procedido a reconstruir la trama histórica de los discursos socio-políticos que materializan las interpretaciones de los hechos en un determinado momento de una sociedad concreta, que les confieren su significado. Estos discursos crean o reproducen representaciones preceptuales e interpretaciones conceptuales y valorativas del emisor, que influyen en el discurso social por las señales que aquél emite, con independencia de su coincidencia o discrepancia con la naturaleza de los hechos, en cuanto en todas las señales hay una interpretación representacional propia de toda percepción humana. Los datos aportados de la trama histórica se consideran adecuados y suficientes para poder analizar y juzgar el proceso histórico-institucional que se investiga, porque permiten que los hechos hablen por sí mismos. Su carácter político, en cuanto se han enmarcado en un debate institucional democrático, no les priva de valor, sino que, por el contrario, “la historia es la política del pasado y la política es la historia del presente”<sup>88</sup>.

Por ello, al presente estudio de las relaciones de cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra se ha aplicado un modelo analítico, propio de la ciencia política, en el que se han diferenciado las siguientes partes: marco estructural, procesos de formación y resultados. De entre ellos sólo se han producido el primero y parte del segundo, al haberse hecho imposible parte de la fase segunda, que hubiese permitido dar pleno valor al Acuerdo y a su posterior implementación, evaluación y resultado.

### 7.1. Marco estructural

La parte formal-legal del método de investigación institucional utilizado está constituida por el orden jurídico-constitucional que legitima la cooperación consustancial con el modelo de organización territorial del Estado español, así como del marco comunitario que lo hace respecto a la cooperación entre las regiones europeas. Por medio de la cooperación interadministrativa entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios dentro del Estado, y de las regiones europeas en el ámbito de la Unión, se persigue implementar las políticas públicas de interés común para atender las necesidades colectivas, desde un marco legal que ha hecho concurrentes la mayor parte de las competencias administrativas.

Para conocerlo en su régimen y contenido, que condiciona los fines y los medios de la cooperación, el capítulo primero estudia su regulación constitucional y estatutaria, así como el significado y alcance que le ha dado la doctrina del Tribunal

---

<sup>88</sup> E. M. SAIT. “A Preface”, *Political Institutions*, Nueva York, 1938, p. 49.

<sup>89</sup> R. RASTIER. “Représentation du contenu lexical et formalismes de l’intelligence artificielle”, *Langages*, 1987, p. 100, “el sentido de un texto no pertenece al orden de la verdad, sino al de lo plausible y en vez de rechazar las interpretaciones consideradas impropias, conviene jerarquizarlas, graduando su plausibilidad en relación a una estrategia dada”.

Constitucional. En el capítulo segundo se recoge el régimen del Derecho comunitario sobre la cooperación regional. En ambos capítulos se incorpora el marco teórico y el metalenguaje de referencia, que permiten establecer las hipótesis teóricas y el modelo construido.

## 7.2. Modelo construido

El modelo construido a partir del marco normativo y conceptual es un instrumento, una hipótesis en prueba, una interpretación, una inferencia lógica que procede de la aplicación de operaciones deductivas a partir de las hipótesis normativas y teóricas, cuyo valor sólo es posible conocer *a posteriori*, cuando el intérprete institucional del marco lo hiciera. En este caso, el juicio de la adecuación del modelo construido al marco constitucional sólo corresponde al Tribunal Constitucional, por lo que su validez resulte relativa al estar sometida a prueba.

Se ha de reconocer que no existe un razonamiento científico puro, absoluto, infalible o ahistórico; sin embargo es científica e históricamente plausible, en cuanto que la verdad científica debe ser congruente con el sistema teórico que la produce<sup>89</sup>. Como expuso CH. S. PEIRCE, “no podemos buscar, en modo alguno, la certidumbre perfecta, ni la exactitud. Nunca podemos estar absolutamente seguros de nada, ni podemos establecer con alguna probabilidad el valor exacto de ninguna medida de carácter general”<sup>90</sup>.

A lo largo de la investigación se podrá comprobar cómo en el debate sobre los hechos y el modelo construido en el proceso histórico existen actitudes distintas en las que no se parte tanto del conocimiento –y, si existió, era muy somero– como de la creencia derivada del sentimiento más que de la razón. Si no hay dudas, no hay análisis ni razonamiento, sino búsqueda de “razonadas sinrazones” para dar una aparente cobertura a la creencia y al sentimiento, por lo que resulta imposible desmontar la “certeza-sentimiento absolutos” desde el razonamiento, ni superarlos en quien los posee, porque “si se fija la creencia no importa cómo, la duda, de hecho, ha desaparecido y no hay motivo, racional o no, para seguir razonando”<sup>91</sup>.

## 7.3. Análisis de los procesos de formación de las políticas públicas

En esta parte se procede a la identificación del problema que exige la cooperación interadministrativa como medio adecuado para su mejor tratamiento, a formular la solución adecuada, a la toma de decisión, a su implementación, a la evaluación de

---

<sup>89</sup> CH. S. PEIRCE, “Collected...”, *cit.*, p. 1.147. J. HABERMAS, *Ensayos políticos*, Barcelona, 1988, p. 105, constata la actitud de “desconfianza frente a las sistematizaciones muy fuertes y las generalizaciones excesivas y, en general, contra las construcciones de contenido normativo”.

<sup>91</sup> CH. S. PEIRCE, “Collected...”, *cit.*, p. 7.325.

los resultados y a la decisión final sobre la continuidad, redefinición o cese de la política pública emprendida<sup>92</sup>. En el proceso teórico descrito, cada una de las fases superadas se incorpora a la siguiente, porque ha sido etapa para lograr el final, como expresó H. LEFEBVRE:

*“lo superado no deja de existir, no cae en la pura y simple nada; al contrario, lo superado se encuentra elevado a un nivel superior. Pues ha servido de etapa, de mediación para obtener el resultado superior y, ciertamente, la etapa atravesada no existe ya en sí misma, aisladamente, tal y como era con anterioridad, sino que persiste a través de su negación, en el resultado”<sup>93</sup>.*

a) Identificación del problema que exige la cooperación interadministrativa como medio adecuado para su mejor tratamiento.

La identificación del problema compete a quienes tienen atribuida la competencia para hacerlo, con o sin la participación de los sujetos ajenos a los dotados de capacidad de decisión. Se realiza por la identificación del problema y del agregado de intereses, la organización de las demandas, representación y acceso ante las autoridades públicas, demanda de la acción pública y entrada en la agenda pública.

En el supuesto que se estudia correspondía a los respectivos Gobiernos en las fases históricas de aproximación a la cooperación y del Protocolo firmado entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas Vasca y Foral de Navarra, que se exponen en la Segunda Parte, donde se recoge el proceso político y social que afecta a la decisión política de articular un espacio de cooperación.

b) Formulación de la solución

A partir de la identificación y estudio del problema, los expertos buscan las alternativas y soluciones que posibilita el ordenamiento jurídico, que se plasman en una propuesta de solución recogida en el texto del proyecto de Acuerdo de Cooperación. Esta parte está recogida, en su proceso de elaboración y tramitación en la Segunda Parte, a fin de otorgar continuidad al proceso histórico-político-cronológico y de separarla del análisis jurídico de su contenido material, que se realiza en la Tercera Parte.

c) Toma de decisión

Por la creación de una coalición y la legitimación de la política elegida. Corresponde a la tramitación y aprobación por los Gobiernos de las Comunidades y a la autorización por sus Parlamentos, cuya decisión final quedó impedida por la retirada por el Gobierno de Navarra del trámite autorizador del Congreso de los Diputados. Se incluye en la Segunda Parte, dentro de la exposición del desarrollo cronológico de los acontecimientos, como parte del proceso histórico-político.

---

<sup>92</sup> A. FERNÁNDEZ, “Las políticas...”, *cit.*, pp. 468-472.

<sup>93</sup> H. LEFEBVRE, *Lógica formal, lógica dialéctica*, Madrid, 1984, p. 267.

## d) Implementación

Por la ejecución, la gestión y administración, la producción de efectos y el impacto sobre el terreno. En ella se producen las interacciones ejecutivas entre los agentes públicos y privados implicados en las políticas públicas objeto de la cooperación interadministrativa (*policy networks* y relaciones intergubernamentales). No ha sido posible la implementación del Acuerdo de Cooperación porque no se completó la fase anterior.

## e) Evaluación de los resultados y decisión

Por las reacciones a la acción, el juicio de valor sobre los efectos y el reajuste de la política o la terminación. Se produce tras haberse establecido una medida de configuración de los resultados de la gestión para permitir una elección racional entre opciones políticas alternativas. No es posible por no haberse ejecutado, aunque se ha incorporado un Epílogo sobre cómo se llegó al rechazo del Acuerdo de Cooperación y a la situación descrita. En este caso no pudo adoptarse decisión alguna sobre la continuidad, redefinición o cese de la política pública y del marco establecido para implementarla y evaluarla.

En el supuesto del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la comunidad Foral de Navarra, el proceso quedó interrumpido en la fase de toma de decisión, lo que dio al traste con todo cuanto aquél suponía. Supuso la “superación” del intento, pero no de la cuestión básica, que es la cooperación como elemento consustancial al modelo de Estado y de la realidad económico-política del mundo actual. La evidente contradicción entre el fenómeno y discurso socio-políticos se seguirá haciendo presente y llegará el momento en que deberá ser superada. Precisamente la superación de las contradicciones entre la realidad y el esencialismo de los discursos socio-políticos está muy acreditada en la trama histórica más próxima, como lo acredita el propio marco constitucional por el reconocimiento del derecho a la autonomía y de los hechos nacionales (art. 2 CE), de la lenguas y culturas (art. 3 CE), de los derechos históricos de los territorios forales (D. A. 1.<sup>a</sup> CE) y de la posible integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca (D. T. 4.<sup>a</sup>).

Con la metodología expuesta se ha tratado de analizar de un modo riguroso y científico un proyecto concreto de Acuerdo de Cooperación. Se parte del hecho cierto de la imposibilidad de una objetividad neutral, porque el pensamiento está condicionado por el contexto social, por el sistema conceptual y por el marco valorativo e ideológico de quien realiza la apreciación científica, como apuntó K. MANNHEIM:

*“Una moderna teoría del conocimiento que explique el carácter relacional, diferenciándolo del simplemente relativo, de todo conocimiento histórico, tiene que empezar por la presuposición de que hay esferas de pensamiento en las que es imposible concebir la verdad absoluta como existiendo independientemente de los valores y de la posición del sujeto y sin relación con el contexto social. Incluso un ser sobrehumano no sería capaz de formular una proposición sobre temas históricos como la de  $2 \times 2 = 4$ , porque lo que es inteligible en la historia puede ser for-*

*mulado solamente con referencia a problemas y construcciones conceptuales que ellas mismas surgen en el fluir de la experiencia histórica”<sup>94</sup>.*

El valor de la neutralidad en el análisis científico se ha de referir a la exposición de los hechos en su acontecer real y de las normas y su interpretación en la valoración que de las mismas han realizado las instituciones que tienen encomendada esa función, sin otras deformaciones que las derivadas de los elementos anteriormente expuestos. Precisamente los mismos elementos a que ha de referirse para realizar una interpretación comprensible –contexto, sistema conceptual, marco valorativo, etcétera– coadyuvan a una cierta deformación, de la que nadie está exento, aunque nos esforcemos tenazmente en lograr la máxima objetividad científica en la investigación, siguiendo el consejo de K. MANNHEIM:

*“Volver a formular el problema noológico no quiere decir que se abran las puertas de las ciencias a la propaganda y a los juicios de valor. Por el contrario, cuando hablamos de la intención fundamental de la mente que es inherente en toda forma de conocimiento y que afecta a la perspectiva, nos referimos al residuo irreductible del elemento intencional del conocimiento, que subsiste incluso cuando todas las valoraciones conscientes y explícitas y todos los prejuicios han sido eliminados. Es evidente por sí mismo que la ciencia –en la medida en que es libre de valoración– no es un instrumento propagandístico y no existe para comunicar valoraciones, sino, más bien, para determinar los hechos. Lo que la Sociología del conocimiento procura revelar es simplemente que, después de que el conocimiento ha sido liberado de los elementos de propaganda y valorización, todavía contiene un elemento activista que, en su mayor parte, no ha llegado a estar explícito y que no puede ser eliminado, pero que, por lo menos, puede y debe ser dispuesto en la esfera de lo que se puede regular”<sup>95</sup>.*

De acuerdo con la razón y la ciencia, hemos de reconocer y asumir que todos los hechos y fenómenos sociales admiten ser investigados científicamente, lo que contrapone “por un lado el reino de la ley de la causalidad, y por el otro el reino de la arbitrariedad y la contingencia”<sup>96</sup>. Se ha pretendido seguir el primer camino sobre unos acontecimientos y una cuestión que se ha visto afectada por actitudes que se sostenían más en la “arbitrariedad y la contingencia” que en la razón y en las instituciones.

---

<sup>94</sup> K. MANNHEIM, *Ideología y utopía*, Madrid, 1958, pp. 139-140.

<sup>95</sup> K. MANNHEIM, *Ideología...*, cit., p. 385. La ciencia teórica carente de juicios de valor fue descrita por E. DURKHEIM, *Las reglas del método sociológico*, Barcelona, 1982, pp. 77-78: “No conoce más que hechos que tienen, todos ellos el mismo valor y el mismo interés; los observa, los explica, pero no los juzga; para ella no hay nada que sea censurable. El bien y el mal no existen según ella. Nos puede decir cómo las causas producen sus efectos, no qué fines se deben perseguir. [...] si la ciencia no puede ayudarnos en la elección del mejor fin, ¿cómo podría enseñarnos cuál es el camino mejor para conseguirlo? ¿Por qué nos iba a recomendar el camino más rápido con preferencia al más económico, el más seguro antes que el más sencillo, o a la inversa? Si no puede guiarnos en la determinación de los fines superiores, no será menos impotente cuando se trate de esos fines secundarios y subordinados, llamados medios”.

<sup>96</sup> E. DURKHEIM, *La science sociale et l'action*, París, 1970, p. 83.

**PRIMERA PARTE**

**LA COOPERACIÓN INTERCOMUNITARIA EN LA  
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, EN EL ESTATUTO DE  
AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO Y EN LA LEY  
ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO  
DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA (LORAFNA)**

## **1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN. LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD, SOLIDARIDAD Y LEALTAD INSTITUCIONAL. LOS MEDIOS: LOS CONVENIOS DE GESTIÓN Y LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN**

La constitución de un Estado basado en el derecho a la autonomía de sus partes supone la división del poder y de los poderes. La configuración de realidades político-institucionales como ámbitos de poder político y administrativo, con potestades legislativas y de gobierno, encierra en sí misma la noción de interdependencia en el ejercicio del poder compartido y en el funcionamiento de sus instituciones. Delimitados el marco competencial del Estado y de los espacios de poder autónomo, es preciso garantizar la interrelación entre aquél y éstos, la integración recíproca y el funcionamiento del conjunto como unidad estatal. La propia naturaleza de la realidad política, social, económica y cultural –sobre todo, los grandes problemas que en tales materias se plantean– tiene siempre un doble carácter, estatal y regional, mutuas dependencias y responsabilidades, porque todo resulta compartido en el ámbito estatal y hoy, incluso, en el global de la mundialización.

En relación con la división del poder y la configuración de las relaciones intergubernamentales, se producen tres actitudes básicas:

a) La construcción del Estado unitario que se identifica con la Nación, cuyo Gobierno representa el interés nacional, del que los poderes legislativos y ejecutivos de ámbitos infraestatales son limitados y subordinados. Tiende al centralismo y admite, como máximo, un cierto “sano regionalismo” que es, necesariamente, limitado.

b) Las comunidades primarias con sus hechos diferenciales son las que integran el Estado y la Nación, cuyo interés general surge de los intereses inferiores, en situación de igualdad que rechaza la subordinación por existir espacios propios y diferenciados de poder. Admite desde un regionalismo de entidad cuasifederal hasta el federalismo tradicional simétrico o asimétrico y actitudes extremas de carácter confederal.

c) La existencia de Comunidades históricas con entidad diferenciada de carácter cultural, lingüístico o histórico, cuyos poderes tienen un origen distinto y no vinculado a una Constitución, sino a un régimen de autogobierno mantenido como resto de una soberanía originaria<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Prólogo”, en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983, p. 13, alude al intento de explicar “el nervio de la autonomía territorial sobre los criterios histórico-nacio-

Las tres actitudes conducen a una construcción competitiva del Estado, cada una pretende imponer su opción a las restantes, aplicando todos sus recursos de poder para dar al modelo constitucional la lectura y, sobre todo, la aplicación más acorde con sus objetivos finales, que persiguen: reforzar el Estado unitario en el primer supuesto, progresar en la federalización o confederalización del Estado en el segundo; y encontrar un encaje adecuado y asimétrico de sus diferencias traducidas en mayor autogobierno— en el tercero.

La existencia de diferentes ámbitos de poder dentro de una organización que los incluye, exige relaciones intergubernamentales, basadas en la técnica jurídica de delimitación y distribución competencial. Esas relaciones responden a alguno de los modelos que establece la bibliografía especializada:

a) Modelo competencial:

Parte de la distribución técnico-jurídica de las competencias por las normas (Constitución, Estatutos, etc.), que considera suficiente para el funcionamiento separado y diferenciado de las distintas organizaciones. Trata de reducir los conflictos, las interferencias y las situaciones de exclusividad. Su carácter jurídico no considera otros aspectos propios de la Ciencia de la Organización, como la eficiencia. Este modelo existe en cualquiera de las opciones de estructuración descentralizada, aunque la complejidad de los problemas puede convertirlo en insuficiente a causa de su rigidez y puede llevar a la necesidad de establecer modos de superarla desde los propios principios del sistema.

b) Modelo funcional:

Es un modelo economicista fundado en la perspectiva de la eficiencia y la racionalización económicas y la división del trabajo de la Escuela de la *Public Choice*. Persigue la mayor eficiencia de la actividad pública a realizar por el nivel más adecuado para ello, en función de los roles ciudadanos y de las clases, más que en una previa y formal división del poder y de sus funciones. Las asignaciones de competencias no deben realizarse por secundar principios y modelos abstractos (centralización-descentralización), sino en función de la racionalización de la división del trabajo, de la

---

nalistas, según el modelo puesto en circulación por los nacionalismos catalán y vasco. Es un hecho, en efecto, que con la adopción del sistema autonómico se ha extendido por todo el país una curiosa pasión por la búsqueda de singularidades, de mitos históricos, de instituciones arcaizantes, con nombres evocadores de pasadas grandezas, de identidades más o menos convencionales. Pero aunque sea cierto que el autogobierno pueda prestar a los nacionalismos de ese carácter un instrumento idóneo, no lo es, sin embargo, que el autogobierno carezca de justificaciones, como alguna vez se ha pretendido, fuera del cultivo de esos valores de identidad peculiar [...]. El autogobierno es, sencillamente, una técnica democrática, que, además, puede alegar en su favor, junto a los valores de integración y participación, a que la democracia sirve, un mejor rendimiento en la gestión, una atención más diligente a las necesidades reales, una mayor eficacia en los resultados respecto al régimen burocrático centralizado que para nosotros ha venido pasando secularmente por la imagen misma del Estado. Si atendemos a las experiencias comparadas de los regímenes federales o regionales, podremos comprobar, en efecto, que rara vez, si alguna, las mismas se corresponden a sistemas plurinacionales, al menos en el mundo occidental...”.

eficiencia de la organización por los menores costes, de la eficacia de la respuesta a las necesidades funcionales de los ciudadanos, etc.<sup>98</sup>.

Tal consideración produce dos respuestas contradictorias. Las demandas de acceso-participación y eficiencia favorecen la descentralización, mientras que las técnicas de *management* de las externalidades, las necesidades de redistribución, el acceso a los mercados más abiertos y el control de las fuerzas económicas nacionales e internacionales se orientan hacia la centralización.

c) Modelo de interdependencia:

Partiendo del modelo competencial de distribución centralizada del poder, que se halla en la estructura normativa estatal, y sin despreciar la necesidad de aplicar a las organizaciones la eficiencia económica del modelo funcional, es necesaria la interrelación orgánica y la interdependencia funcional de los poderes públicos, que permita conciliar la capacidad de representación e integración que existen en los diversos niveles del poder político descentralizado, entre las esferas estatal, regional y local. En este modelo son los distintos gobiernos los llamados a adoptar las decisiones políticas para articular el ejercicio de las respectivas competencias y de su garantía institucional, de modo que resulten más integradoras y eficientes por medio de las técnicas de interrelación, cooperación, colaboración, etc. Esta necesidad se produce cualquiera que sea la forma de descentralización de poder político-administrativo.

A tal fin se han venido configurando mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración de carácter orgánico o funcional para la intercomunicación y toma conjunta de decisiones entre la diversidad competencial y la unidad estatal. Conforme ha ido avanzando la conflictividad competencial propia de la actitud competitiva, se han ido abriendo camino las técnicas conducentes a la configuración de un marco institucional para las relaciones intergubernamentales. La realidad de los problemas, que supera el esquematismo competencial nacional-regional, lleva a superar el modelo del comportamiento político conflictivo y competitivo para lograr el modelo de integración y de interdependencia, cada día más necesario.

### 1.1. El Estado autonómico

El cambio del régimen político español de la dictadura a la democracia, por medio de la Constitución de 1978, supuso que la organización administrativa se haya

---

<sup>98</sup> Se sitúa en el amplio espacio del "Análisis Económico del Derecho" por su valor económico como instrumento regulador de conductas individuales y sociales, que no se fundamenta en el marco normativo, sino en la eficiencia económica de las normas para evitar el despilfarro de los recursos escasos, porque la ciencia económica pretende "saber cómo debe utilizar una sociedad los recursos limitados de que dispone, para conseguir el mayor grado de satisfacción de las necesidades", porque es "tarea legítima y necesaria de la ciencia jurídica analizar en qué medida las reglamentaciones jurídicas evitan el despilfarro de recursos y aumentan la eficiencia" (H.B.-SCHÄFFER, C.-OTT, *Manual de Análisis económico del Derecho civil*, Madrid, 1991, p. 21).

visto afectada por los principios constitucionales de un Estado que se configura como “Social y Democrático de Derecho” (art. 1.1 CE), con la forma de Monarquía parlamentaria (art. 13 CE), que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones” (art. 2 CE), establece y garantiza un sistema de derechos y libertades “fundamento del orden político y la paz social” (art. 10.1) y otros elementos constitutivos del modelo de Estado que proclama.

En lo que se refiere a la organización administrativa del Estado, se produjo un cambio radical respecto al Estado autoritario y centralista precedente. Reconocida la realidad plural de las nacionalidades y regiones (art. 2) y sus hechos diferenciales de orden cultural (art. 3), se proclamó su derecho al autogobierno en una organización territorial del Estado en la que los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE).

Los principios y régimen establecidos por la Constitución afectan no sólo a la estructura territorial del Estado sino al sistema de fuentes del Derecho y a los medios que utiliza la organización administrativa para servir “con objetividad los intereses generales [...] con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” (Art. 103.1 CE).

Reconocido el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, el Título VIII organiza territorialmente el Estado en unas nuevas unidades político-administrativas denominadas *Comunidades Autónomas*, que “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137). El Capítulo Tercero de dicho Título establece el procedimiento para el acceso a la autonomía, el contenido de los Estatutos y el medio para su elaboración y reforma, así como dos listados de competencias: las que podrán asumir las Comunidades y las exclusivas del Estado. No existe un mapa autonómico, tampoco se prefigura su modelo organizativo ni competencial, que quedaron a merced del principio dispositivo. Sólo estableció un marco con una gran elasticidad, como lo acreditan los modos de acceso (arts. 143, 150.2, 151, Disposiciones Transitorias 2.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>, y Disposición Adicional 1.<sup>a</sup>)<sup>99</sup>. MARTÍN REBOLLO ha valorado el sistema en los siguientes términos:

*“Por los escasos debates parlamentarios públicos que el tema suscitó, pero al mismo tiempo por la comúnmente aceptada idea de la necesidad de la descentralización, puede decirse que el resultado no fue fruto de ningún racionalismo o previsión apriorística cerrada, sino que tuvo mucho de improvisación, a partir, sobre todo, del valor central del consenso que presidió los momentos fundacionales de la*

---

<sup>99</sup> Así lo reconoció el preámbulo del Pacto Autonómico de 28 de febrero de 1992: “No estando establecida directamente en el título VIII de la Constitución una estructura territorial concreta del Estado, su desarrollo se ha concebido siempre como una cuestión que afecta a la esencia misma del Estado y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en nuestras Cortes Generales”.

*nueva democracia y de un conjunto de sobrentendidos que a lo largo de los años siguientes propiciaron diversas y aun contradictorias lecturas posteriores*<sup>100</sup>.

La Constitución diseñó una estructura de administraciones territoriales con descentralización de poder político y autonomía. Así lo dispuso el artículo 137 CE cuando señala que “el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Se rechazó expresamente en el debate organizar España como un Estado federal. El texto constitucional rompió frontalmente con los esquemas del Estado unitario centralizado y uniformista, para establecer un sistema unitario, plural y compuesto, estructurado conforme al modelo competencial y el principio de democracia representativa<sup>101</sup>. Sin duda, la mayor novedad se centra en la figura de las Comunidades Autónomas<sup>102</sup>. Se trata de un modelo “unitario regional” que, como expuso T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, constituye

*“un nuevo modelo estructural basado en una redistribución del poder político entre el centro y la periferia, el todo y las partes, que quiso inicialmente presentarse como un tertium genus entre el Estado unitario y el Estado federal clásico [...] pero cuya evolución posterior, unida a la que ha venido experimentando simultáneamente el propio modelo federal (Hesse ha llamado significativamente Estado unitario federal al diseñado por la Ley Fundamental de Bonn), hace difícil distinguirlo de éste actualmente”*<sup>103</sup>.

Las Comunidades Autónomas constituyen “corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política” (STC 25/1981, de 14 de julio). El artículo 2.1 LRJPA reconoce a las Comunidades Autónomas como Administraciones públicas y, de conformidad con el artículo 3.4 de la misma Ley, “cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”. La persona jurídica es la “capacidad de tener con otras personas relaciones reguladas por el Derecho”<sup>104</sup> o un “centro de imputación pleno de relaciones jurídicas”<sup>105</sup>. Para

<sup>100</sup>. L. MARTÍN REBOLLO, “1978-1998: veinte años de Derecho administrativo postconstitucional”, en *20 años de Ordenamiento Constitucional. Homenaje a Estanislao de Aranzadi*, Pamplona, 1999, p. 277.

<sup>101</sup>. SSTC 1/1982, de 28 de enero, 35/1982, de 14 de julio, y 38/1982, de 22 de junio.

<sup>102</sup>. Fue el Tribunal Constitucional quien lo denominó como “Estado de las autonomías” (SSTC 69/1982, de 23 de noviembre, y 76/1983, de 8 de noviembre).

<sup>103</sup>. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Autonomía y sistema de fuentes”, en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, p. 840. R. RIBÓ y J. PASTOR, “La estructura territorial del Estado”, en M. CAMINAL (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, 1999, p. 490: “el elemento nuclear del Estado autonómico [...] es que la fuente de poder es el ordenamiento global, el cual reconoce el derecho a la autonomía de las partes. Se puede describir como un flujo de poder desde el centro hasta la periferia [...] sin que se menoscabe la unidad. Se trata de un Estado unitario con autonomía política de unidades territoriales, independientemente de la descentralización o desconcentración de las respectivas administraciones”.

<sup>104</sup>. O. MAYER, citado por F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960, p. 313.

<sup>105</sup>. J. A. GARCÍA TREVIJANO, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, p. 129.

FERRARA la personalidad “no es otra cosa más que la capacidad, la posibilidad, la cualidad de adquirir derechos, de asumir obligaciones, de ser actor y demandado en juicio y de ser limitadamente responsable”<sup>106</sup>. Se generalizó el reconocimiento expreso de personalidad jurídica en los Estatutos.

En la “escala de la personalidad jurídica pública”<sup>107</sup>, corresponde a las Comunidades Autónomas una personalidad plena de grado inferior al Estado en cuanto que su “norma institucional básica” (art. 147.1 CE) se aprueba por las Cortes Generales por medio de ley orgánica (art. 81.1 CE), el Estado puede fijar en una ley marco estatal los principios, bases y directrices para que dicten sus normas (art. 150.1 CE), les puede transferir o delegar competencias (art. 150.2 CE) y armonizar sus disposiciones aun en el caso de su competencia (art. 150.3 CE), así como requerir previamente y adoptar medidas por parte del Senado para cumplir las obligaciones establecidas por la Constitución y otras leyes y para evitar que se atente gravemente al interés general de España, con la posibilidad de dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas (art. 155 CE)<sup>108</sup>. Aun cuando en la Constitución no se regula un derecho de supervisión, como ocurre en Alemania, es lo cierto que aparece formulado derivado de la interpretación de los preceptos invocados, como ha constatado el Tribunal Constitucional:

a) En las SSTC 6/1982, de 22 de febrero, 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, se consagró la supervisión estatal por medio de la *Alta Inspección* como “procedimiento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos, convirtiendo(la) [...] en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control”. Constituye “una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionales, establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control”<sup>109</sup>.

b) La alta inspección constituye un control de legalidad sobre los criterios generales de aplicación de las leyes estatales respecto al interés general: “La alta inspección aparece revestida de un carácter jurídico no sólo en lo que concierne a su ejerci-

<sup>106</sup> F. FERRARA, *Le persone giuridiche*, Turín, 1965, p. 264.

<sup>107</sup> G. ARIÑO ORTÍZ, *La Administración institucional (Bases de su régimen jurídico)*, Madrid, 1972, pp. 113-126.

<sup>108</sup> MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., II, p. 262. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., pp. 53-94 y 211-244.

<sup>109</sup> La STC 131/1996, de 11 de julio, reconoce la necesidad de la alta inspección para el “cumplimiento y garantía” de lo dispuesto por la Constitución y las Leyes Orgánicas, aunque la Comunidad Autónoma tenga reconocida competencia plena en la materia, sin perjuicio de dicha legislación.

cio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación. [...] se trata de facultades de un contenido estrictamente normativo que no cabe –por vía de inspección– extender a otras competencias ejecutivas que no sean las de fiscalización del cumplimiento de los contenidos normativos (es decir, *la Alta Inspección*) y las inherentes a dicha fiscalización” (STC 6/1982, de 22 de febrero).

c) Conforme a las SSTC 134/1992, de 5 de octubre, y 96/1996, de 30 de mayo, “la potestad de controlar o verificar si se cumplen las disposiciones vigentes es inherente a la competencia de ejecución, que no vulnera el bloque de la constitucionalidad si su ejercicio no impide o dificulta el ejercicio de sus competencias por parte de otro poder público”. Según la STC 54/1990, de 28 de marzo, “la alta inspección consiste en una función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas [...] pero dicha función no comprende el ejercicio de competencias de inspección y control directo [...] sustituyendo la competencia ejecutiva directa de la Comunidad Autónoma”. La *alta inspección* “no puede perfilarse genéricamente, haciendo abstracción de la naturaleza de las actividades sobre las que ha de proyectarse. Pero, en cualquier caso, y como principio interpretativo básico “no pueden vaciarse, so pretexto de la alta inspección, las competencias transferidas” (SSTC 6/1982, 13/1982, 35/1982, 48/1982, 574/1989) [...] al amparo de esta genérica noción y sin matiz o condicionamiento alguno, inspección o control se han hecho equivaler indebidamente a asunción directa y exclusiva por el Estado de una competencia de ejecución que incumbiría desarrollar a la Comunidad Autónoma” (STC 194/1994, de 28 de junio).

El cambio de modelo de Estado, desde el centralista al descentralizado-regional o autonómico, transformó radicalmente la organización política y administrativa. Se creó un nuevo nivel de poder político, con capacidad legislativa, decisiones de gobierno, gestión diferenciada de otros poderes, nuevas estructuras administrativas y medios personales y materiales, así como una nueva planta para el Poder Judicial, porque en cada Comunidad se establece un Tribunal Superior de Justicia (Art. 152.1.2.º CE). Por otra parte, las dificultades derivadas del complejo sistema de distribución de competencias son una fuente de conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El papel del Estado y su competencia legislativa sobre materias que, en principio, se consideraron propias, o en su condición supletoria, han originado debates en los que, tras el velo del debate jurídico, se halla un problema político de poder y de encuadramiento de los hechos nacionales dentro del Estado.

La cuestión más debatida ha sido la concerniente a los distintos contenidos competenciales de los Estatutos, según las distintas vías de acceso a la autonomía. Ello provocó dos niveles de autonomía en relación con sus competencias: las propias de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143.2 y asumieron las competencias del artículo 148.1, que debieron esperar cinco años para ampliarlas (art.

148.2); mientras que las que lo hicieron por otras vías pudieron disponer de aquellas competencias y de las previstas como exclusivas del Estado en el artículo 149.1 CE, que en gran parte fueron compartidas. Otra vía de incremento competencial se previó en el artículo 150.2, por medio de Leyes Orgánicas de transferencia o delegación<sup>110</sup>.

El proceso de construcción del Estado autonómico ha evolucionado de forma gradual y es posible marcar los siguientes periodos<sup>111</sup>:

- El primer periodo (1979-1983) engloba la elaboración de los Estatutos de Autonomía, los Pactos autonómicos de 1981<sup>112</sup> y la STC 76/1983, de 5 de agosto, que recayó sobre el proyecto de LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico). Los restos de la Ley Orgánica que no fueron anulados por el Tribunal Constitucional constituyeron la Ley ordinaria 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico<sup>113</sup>.
- El segundo periodo (1983-1991) comprende el desarrollo legislativo del Estado autonómico, la configuración institucional de las Comunidades Autónomas, la conflictividad competencial, las repercusiones del ingreso de España en la Unión Europea y la aparición de problemas estructurales que afectan al sistema autonómico.
- El tercer periodo (1992-1995) ha girado sobre los Pactos autonómicos de 28 de febrero de 1992<sup>114</sup>, que dieron lugar al desarrollo del Título VIII para otorgar nuevas competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE por medio de la delegación o transferencia prevista en el artículo 150.2 CE por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y a la reforma en 1994 de los Estatutos de diez Comunidades, reformas de la financiación, del Reglamento del Senado y de los Tribunales Superiores de Justicia. Se establecieron medios para la mayor eficiencia, cohesión interna y desarrollo del principio

---

<sup>110</sup> Leyes Orgánicas 11/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias de titularidad estatal a Canarias (Ar. 1982/2171) y 12/1982, de 10 de agosto, a la Comunidad Valenciana (Ar. 2172), derogada por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo (Ar. 1994/900), una vez que las competencias transferidas anteriormente le fueron atribuidas por la modificación del Estatuto operada por la L. O. 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE (Ar. 1992/2754). Leyes Orgánicas 16/1995, de 27 de diciembre, y 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la C. A. de Galicia (Ar. 1995/3495 y 199/878). Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Generalitat de Catalunya.

<sup>111</sup> E. AJA, "Los principales periodos de desarrollo del Estado Autonómico", *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1996, pp. 121 y ss. F. TOMÁS Y VALIENTE, "La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-83)", *RVAP*, 36, 1993, pp. 45-68. L. LÓPEZ GUERRA, "La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)", *RVAP*, 36, 1993, pp. 69-80.

<sup>112</sup> *Acuerdos Autonómicos 1981*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

<sup>113</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "El sistema autonómico quince años después", *REDA*, 84, 1994, p. 581. J. TORNOS I MAS, "Los Reales Decretos de traspasos. Evolución y problemática actual", *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1996, p. 105.

<sup>114</sup> *Acuerdos Autonómicos 1992*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

de cooperación. En este periodo se produjo una disminución de la conflictividad competencial y un progreso en la doctrina del Tribunal Constitucional.

- El cuarto periodo, que se abre en 1996, tras las elecciones generales de 1996 y los pactos de gobierno del Partido Popular con los partidos nacionalistas catalanes y vascos. Las reformas de los Estatutos se iniciaron con los de Canarias y Aragón por las Leyes Orgánicas 4 y 5/1996, de 30 de diciembre, y continuaron hasta finales de 1998, cuando se prosiguió el proceso de igualación competencial y del “federalismo de ejecución” que encomienda a las Comunidades Autónomas las competencias de gestión, en línea con la idea de la “Administración única”.

A pesar de las reformas de 1994, no se ha alcanzado la total equiparación de competencias con las Comunidades del artículo 151 en materia de Administración de Justicia, Policía, Sanidad, Seguridad Social, Crédito, etc. Además de las diferencias de partida derivadas de la existencia en algunas Comunidades de hechos diferenciales reconocidos por la Constitución y los Estatutos en materia de cultura, lenguas, sistema fiscal, derecho civil, derechos históricos, etc.

El sistema autonómico no es ni está cerrado, en la medida en que las previsiones constitucionales dejan abiertas las puertas de las transferencias o delegaciones de “materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” (Art. 150.2), o por la actualización de los derechos históricos (DA 1.<sup>a</sup>). El modelo de descentralización regional inspirado en la Constitución republicana de 1931 y en el regionalismo italiano –que lo hizo, a su vez, en aquélla– se ha ido convirtiendo en una realidad que acerca al Estado español al federalismo. CRUZ VILLALÓN constató que la flexibilidad del modelo constitucional permitía, “sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado sustancialmente federal, que incluso rebasa los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales”<sup>115</sup>.

ORTEGA ÁLVAREZ vio las posibilidades ínsitas en el modelo autonómico para su transformación en federal desde la atribución estatutaria de competencias, de

<sup>115</sup> P. CRUZ VILLALÓN, “Estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, IV, p. 59. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, p. 159, alude a las diferencias entre el federalismo y el regionalismo como efecto del “proceso de centralización que es posible observar en todos los federalismos vigentes [...] y, por otra, el recurso de los viejos Estados unitarios centralizados a fórmulas organizativas basadas en la autonomía política [...] que culminan con el reconocimiento a los territorios que los integran de poderes de características similares a las que rigen en los federalismos modernos. De manera que se está produciendo una evidente confluencia entre los federalismos y regionalismos hacia fórmulas organizativas tan parecidas, que es difícil distinguirlas o, cuando menos, determinar en qué casos existe mayor centralización, que es incluso, tal vez, menor en algunos Estados federales que en otros regionales de nuestro tiempo”. J. R. MONTERO, “El debate sobre el federalismo en España: notas marginales sobre algunas cuestiones implícitas”, en J. CANO BUESO, *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990, pp. 61-70.

su ampliación por la delegación y transferencia y la cooperación interadministrativa,

*“alcanzado dentro del actual marco constitucional mediante las técnicas previstas en el artículo 150.1 y 2 CE y el juego que pudiera darse a los acuerdos de cooperación del artículo 145.2 CE, si existiese una voluntad política generalizada en este sentido. [...] cabría pensar que cuando llegase el momento de entender que, una vez consolidado el actual Estado de las Autonomías, fuese conveniente estructurar el Estado sobre el modelo federal expreso, estuviésemos en una etapa política en la que no fuese traumática una reforma constitucional en este sentido”*<sup>116</sup>.

Como ha expuesto E. AJA:

*“Examinando sin prejuicios los elementos esenciales del Estado autonómico, tal como se han configurado durante estos veinte años a partir de la Constitución, se observa que coinciden básicamente con los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo. No se trata de afirmar retóricamente que España es un Estado federal, y mucho menos de pensar que el cambio de denominación arreglaría los problemas; lo único que se pretende señalar es que el Estado autonómico contiene los elementos esenciales de los federalismos actuales, especialmente de tipo europeo, y que, en consecuencia, algunos problemas pueden resolverse mejor acudiendo a las técnicas federales”*<sup>117</sup>.

Como se expone a continuación, en esta mutación constitucional ha tenido un papel decisivo el Tribunal Constitucional al interpretar el modelo constitucional en clave de principios del federalismo cooperativo, situado “a medio camino entre el dualismo y la centralización, [...] única posibilidad de Estado federal, [...] que encuentra su justificación renovada en su valor como fermento del pluralismo en los sistemas actuales” y ha surgido del Estado social de Derecho<sup>118</sup>. Los principios de lealtad constitucional y de cooperación han sido institucionalizados y consagrados por el Derecho pretoriano de aquél para adecuar el modelo autonómico a una organización policéntrica.

<sup>116</sup> L. ORTEGA ÁLVAREZ, “Las relaciones interautonómicas”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983, p. 424.

<sup>117</sup> E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999, p. 36. J. C. ALLI ARANGUREN, “El futuro del Estado de las autonomías. Estado federal o Estado regional”, en *Estado y sociedad*, Pamplona, 1997, pp. 13-80.

<sup>118</sup> A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, 1985, p. 115. Relaciona la cooperación con la consolidación del principio de igualdad y “la moderna sociedad industrial [que] exige la adopción de medidas que, para su eficacia, sólo pueden ser abordadas con criterios generales y teniendo en cuenta grandes magnitudes [cuyo] elevado coste de muchas de las acciones que hoy han de realizar o soportar los Estados lleva a una mayor intervención de las entidades centrales”. Produce efectos centralistas de unitarización cuyos elementos esenciales son los principios de superposición, homogeneidad y participación (pp. 110-111); “Reflexiones sobre la cooperación: normativa general y sectorial”, *Revista de Estudios Autonómicos (REA)*, 1, 2002, pp. 125-131.

ca. Hoy podemos afirmar que se ha cumplido el vaticinio que sobre la importante labor del Tribunal Constitucional en la configuración del modelo de organización de Estado le atribuyó GARCÍA DE ENTERRÍA:

*“Al final habrá de ser el Tribunal Constitucional, con la ayuda de todos los juristas, habituados a tener que extraer soluciones claras de textos normativos oscuros, o incluso de lagunas legales declaradas, el que tendrá que perfilar técnicamente el modelo de Estado compuesto que late, por encima incluso del propósito deliberado de sus autores, en el texto constitucional. Es una operación que cuenta entre sus precedentes el paradigmático del juez Marshall, definiendo desde el Tribunal Supremo americano el sentido exacto de una fórmula federal completamente nueva en la historia y que los constituyentes tampoco se habían preocupado demasiado en precisar”<sup>119</sup>.*

El Tribunal Constitucional ha demostrado que la adecuación de la Constitución no precisa, en todos los casos, de la reforma constitucional, como expuso K. HESSE:

*“son la dinámica interna y la historicidad de la Constitución las que originan las mutaciones constitucionales, que la voluntad de la Constitución no es algo inmutable sino una voluntad estable cambiante, de tal modo que ante un cambio de las circunstancias cabe acudir a nuevas interpretaciones, o que, finalmente, determinados cambios de la realidad constitucional podrían producir un cambio en el significado de ciertos preceptos de la Constitución escrita [...] un precepto constitucional puede sufrir un cambio de significado cuando en un ámbito surjan hechos nuevos no previstos, o bien cuando hechos conocidos, como consecuencia de su inserción en el curso general de un proceso evolutivo, se muestren con un nuevo significado o en una nueva relación”<sup>120</sup>.*

Se ha de destacar que el nuevo orden territorial autonómico ha cambiado el panorama político, administrativo y económico de España. Existen nuevos ámbitos políticos, administrativos y judiciales, nuevas organizaciones administrativas, nuevos servicios y más medios personales y materiales al servicio de la sociedad. El principio de subsidiariedad, en cuanto acercamiento del poder a los ciudadanos e incremento de su participación, se ha hecho realidad. Ha motivado que el sistema jurídico se haya complicado al crearse nuevos grupos normativos territoriales y materiales.

<sup>119</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Prólogo”, en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983, p. 12.

<sup>120</sup> K. HESSE, “Límites de la mutación constitucional”, en *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1992, pp. 81-82. P. CRUZ VILLALÓN, “Introducción” a K. HESSE, *Escritos...*, cit., p. XXVII, afirma que “el problema hoy día de la *mutación constitucional* afecta esencialmente [...] a las *normas abiertas*, a las formulaciones de objetivos [...] a la *Constitución material* en una palabra. Si tenemos en cuenta que [...] se trata de normas necesitadas esencialmente de *concretización*, que la misma se halla afectada por los cambios que puedan producirse en la *precomprensión* de las normas, no menos que los producidos en la realidad social, la *mutación constitucional* se convierte en un fenómeno inherente a la *concretización* y, por tanto, a la *realización* de la Constitución. Así se explica igualmente el que *mutación constitucional* y reforma de la Constitución se sitúen no como dos fenómenos aislados, sino sucesivos: la reforma de la Constitución sólo es planteable allí donde concluyen las posibilidades de la mutación constitucional”.

## 1.2. El principio de cooperación

La similitud entre los modelos federal y descentralizado regional o autonómico ha configurado un sistema que ha tenido necesidad de utilizar técnicas de aquél, ante la falta de una experiencia que hubiera permitido la construcción de sus propios principios. Del federalismo cooperativo alemán se han incorporado el derecho de supervisión estatal y los principios de lealtad institucional, de cooperación y de solidaridad. La cooperación ha sido uno de los elementos característicos del federalismo cooperativo, que en el sistema autonómico ha sido el instrumento de superación del modelo competencial de los primeros tiempos –que hizo alarde de las competencias *exclusivas*– para estructurar el funcionamiento de las competencias estatales y autonómicas como concurrentes. Precisamente en el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación interadministrativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, se encuentra una de las claves de la lectura federalista de la Constitución<sup>121</sup>.

La falta de criterios de articulación entre las competencias de las Administraciones públicas y de concreción en los principios de actuación enumerados en el artículo 103.1, ha obligado al Tribunal Constitucional a articular un sistema doctrinal del Estado autonómico. La utilización de los principios del federalismo cooperativo ha contribuido a una evidente aproximación del modelo regional-autonómico a aquél, confirmando la tendencia que destacó la doctrina antes invocada. La cooperación aparece como el medio para respetar e integrar la pluralidad y para superar las tendencias centrifugas y centrípetas que se producen tanto en el sistema centralista como en el descentralizado.

### 1.2.1. Su formulación por el Tribunal Constitucional

La doctrina sobre el principio de cooperación ha sido formulada por el Derecho pretoriano del Tribunal Constitucional, cumpliendo su misión de contribuir “al proceso de integración del Estado tanto en sentido normativo, que reduce la pluralidad y la contraposición de normas a la unidad de la Constitución, como en sentido organizativo, ya que, a través de su reconocimiento de los conflictos de competencia, cooperará a la eliminación de las posibles fricciones entre los órganos y a articular su pluralidad en la unidad de acción y decisión del Estado”<sup>122</sup>. Se ha confir-

---

<sup>121</sup> J. SOLÉ TURA, “Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional”, en *Federalismo y Estado de las autonomías*, Barcelona, 1988, p. 137, además de ello propone impulsar la desaparición de la Administración periférica del Estado en beneficio de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y definir claramente el modelo de organización territorial rompiendo la superposición de los modelos centralista y uniformista, de un lado, y autonómico de otro. J. TERRÓN MONTERO y G. CÁMARA VILLAR, “Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, en J. CANO BUESO, *Comunidades...*, cit., pp. 37-59.

<sup>122</sup> M. GARCÍA-PELAYO, “Discurso en el acto de constitución del Tribunal Constitucional, 12 de julio de 1980”, *Titulo Noveno de la Constitución Española, Ley Orgánica, Normas Complementarias, Acuerdos y otras disposiciones referentes al Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, p. 114. J. C. ALLI ARANGUREN, “El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español”, *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3 julio 2002-junio 2003, pp. 163-198.

mado la necesidad de la justicia constitucional en el modelo federal o descentralizado, como expuso KELSEN:

*“No es exagerado afirmar que la idea política del Estado federal sólo encuentra su plena realización con la instauración de un Tribunal Constitucional. La esencia del Estado federal —si no se ve en él un problema de metafísica del Estado, sino, con arreglo a una concepción enteramente realista, un tipo de organización técnica del Estado— consiste en un reparto de las funciones tanto legislativas como ejecutivas entre órganos centrales con competencias para el Estado —o su territorio— en su conjunto (Federación, Imperio, Estado) y una pluralidad de órganos locales, cuya competencia se limita a una porción del Estado, a una parte de su territorio [...]. El Estado federal es, dicho de otra forma, un caso especial de descentralización. La regulación de esta descentralización forma entonces el contenido esencial de la Constitución general del Estado, que determina principalmente qué materias habrán de regularse por las leyes centrales y cuáles por las leyes locales y, asimismo, las materias adscritas a la competencia ejecutiva de la Federación y las que lo están a la competencia ejecutiva de los Estados miembros. El reparto de competencias es el núcleo político de la idea federal”<sup>123</sup>.*

La Constitución atribuye al Tribunal Constitucional la competencia, entre otras, para conocer “de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí” (art. 161.c LOTC). De este modo, la resolución de conflictos se ha jurisdiccionalizado en las últimas decisiones, que pertenecen siempre al Tribunal Constitucional, porque no existe un órgano alternativo<sup>124</sup>. Ha sido principalmente al resolver estos conflictos cuando el Tribunal Constitucional ha sentado los fundamentos de la doctrina de la cooperación como exigencia del modelo de Estado, siguiendo la recomendación de K. HESSE:

*“sólo por medio de una cooperación planificada y consciente, y por tanto organizada, puede surgir la unidad política. Ahora bien, puesto que este surgir de la unidad política es un proceso permanente, el mismo necesitará de una ordenación, si no quiere quedar abandonado al azar de luchas de poder carentes de reglas; del mismo modo el Estado, a fin de que sus poderes resulten operativos, necesita de la*

<sup>123</sup> H. KELSEN, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)”, en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, 1988, pp. 152-153.

<sup>124</sup> Salvo lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: “Todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley Orgánica serán planteadas y, en su caso, resueltas por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia”. En el artículo 19 del Proyecto de Estatuto Vasco de Estella de 1931 se estableció para la resolución de conflictos “la gestión directa entre las autoridades y organismos representativos de ambos Estados” y, subsidiariamente, su sometimiento a una “comisión mixta nombrada la mitad por el Consejo General del País Vasco y la otra mitad por el Parlamento español, presidida por el Presidente de la República española”.

*constitución de estos poderes dotándoles de organización, así como, a fin de cumplir sus tareas, de unas reglas de procedimiento: la cooperación organizada y procesualmente ordenada exige un orden jurídico, ahora bien, no un orden jurídico cualquiera, sino un orden determinado que garantice el éxito de esa cooperación creadora de unidad, así como la realización de las tareas estatales, eliminando el abuso de las competencias de poder encomendadas o acatadas en orden al cumplimiento de tales tareas; bien entendido que tal garantía y aseguramiento no es sólo una cuestión de fijación de normas sino, sobre todo, además, de actualización del orden jurídico”<sup>125</sup>.*

Con el cumplimiento de su misión constitucional, el Tribunal contribuye a la seguridad jurídica y a la certeza del Derecho, como es propio del que tiene su origen en la creación judicial. Constituye una manifestación de la valoración del Derecho como creación de la Jurisprudencia, como “ciencia jurisprudencial de los jueces” y expresión de la *prudentia iuris*, que “aconseja bien a la potestad, indicándole lo que resulta posible y más conveniente para el bien común, o sea, el bien total del grupo, que se puede oponer a la autoridad singular, pero nunca se opone al bien personal”<sup>126</sup>. Al mismo tiempo se demuestra el valor del conflicto como resultado de la convivencia humana en lo personal y en lo institucional, como destacó K. HESSE:

*“Los conflictos preservan de la rigidez, del estancamiento en formas superadas; son –si bien no únicamente– la fuerza motriz sin la cual el cambio histórico no se produciría. La ausencia o la represión de los mismos puede conducir al inmovilismo que supone la estabilización de lo existente, así como la incapacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes y a producir nuevas formas: llega entonces un día en que la ruptura con lo existente se hace entonces inevitable, y la conmoción tanto más profunda. Ahora bien, no sólo importa que haya conflictos sino también que éstos vengan regulados y resueltos. No es el conflicto como tal el que contiene la nueva forma, sino el resultado al que aquél conduce. Y, por sí solo, el conflicto no posibilita el vivir y convivir humanos. Por ello la cuestión no es tanto la de dar cabida al conflicto y a sus efectos como la de garantizar –no en último término por medio del tipo de regulación de los conflictos– la formación y mantenimiento de la unidad política, sin ignorar o reprimir el conflicto en nombre de la unidad política y sin sacrificar la unidad política en nombre del conflicto”<sup>127</sup>.*

El Tribunal Constitucional ha partido de la doctrina del federalismo cooperativo, que constituye un conjunto de “técnicas, medios e instrumentos que deben permitir el cumplimiento en las mejores condiciones de eficacia, pero sin romper el

---

<sup>125</sup> K. HESSE, “Concepto y cualidad de la Constitución”, en *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1992, p. 14.

<sup>126</sup> A. D’ORS, “Doce proposiciones sobre el poder”, en *Ensayos de teoría política*, Pamplona, 1979, p. 112.

<sup>127</sup> K. HESSE, “Constitución...”, *cit.*, p. 9.

equilibrio federal, de tareas de interés nacional o regional, en tanto que ello implica la acción concertada de las Administraciones centrales y locales o la coordinación de las actividades legislativas o administrativas<sup>128</sup>. El Tribunal aplica sus principios y técnicas de coordinación y participación al modelo autonómico, que, aunque no reciba el nombre de federal, plantea los mismos problemas de articular y vertebrar en la unidad la autonomía, la distribución competencial y la interdependencia de los distintos ámbitos del poder material y territorial. Lo ha hecho unas veces como fundamento de la congruencia procesal y material del conflicto planteado, otras como *obiter dicta*<sup>129</sup>. En uno y otro caso, ha servido para sentar las bases del autonomismo cooperativo<sup>130</sup> y del federalismo de ejecución<sup>131</sup>. El carácter de aplicación concreta de tales principios no ha permitido hasta ahora elaborar una doctrina global propia en la teoría autonómica, pero está contribuyendo a que ésta se configure como hijuela del federalismo, aproximando más el modelo autonómico español a aquél.

Las relaciones de cooperación han de estar inspiradas por el principio de lealtad institucional. El Derecho constitucional alemán elaboró el concepto de *Bundestreue* o fidelidad federal, que supone, según el Tribunal Constitucional alemán, un “límite al egoísmo federal y de los gobiernos estatales, en tanto en cuanto su Constitución les ha atribuido la libertad y oportunidad plena de alcanzar la exclusiva consecución de sus intereses” (*BverfGE* 31, 314, 354f). Implica “la complementariedad de dos niveles que se apoyan mutuamente, así como la aceptación, en las actividades concretas a realizar, de las consecuencias que se derivan de este principio gene-

<sup>128</sup> CH. DOMINICE, “Fédéralisme coopératif”, en *Société suisse des juristes*, Basel, 1968, p. 755, citado por A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., pp. 40-41. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984, pp. 160-213. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, pp. 345 y ss. J. CANO BUESO (Dir.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990. I. LASAGABASTER HERRARTE, “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo”, *RVAP*, 41, 1995, pp. 203-220.

<sup>129</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, “Notas sobre las recomendaciones del Tribunal Constitucional al legislador”, en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1993, p. 105.

<sup>130</sup> J. CORCUERA, “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, 118-119, 1994, pp. 87 y ss. P. CRUZ VILLALÓN, “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990, pp. 119 y ss., calificó de puntual y dispersa la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cooperación, “se trata de unas referencias breves, y casi de pasada, [...] No hay, por tanto, ninguna sentencia que tenga por objeto principal abordar la dimensión de este principio”. Además “se trata de una doctrina esencialmente imprecisa desde un punto de vista terminológico”.

<sup>131</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1992. E. ALBERTÍ ROVIRA, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *REDC*, 14, 1985, pp. 135-177. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, p. 219, el incremento de la cooperación se produce como consecuencia de la “creciente complejidad de las relaciones sociales y del incremento de la intervención de los poderes públicos. El diseño teórico y, sobre todo, las bases constitucionales sobre las relaciones entre poderes, no han variado sustancialmente. A la cooperación ha conducido la propia dinámica de estas organizaciones; no estamos ante una teorización doctrinal que trate de imponerse; por el contrario, en este caso, la práctica ha avanzado mucho más que la teoría y el Derecho se va esforzando en dar respuesta a situaciones muy vivas y variadas”.

ral"<sup>132</sup>. Constituye "un concepto central del orden federal" y una "norma constitucional inmanente" en un orden federal basado, según K. HESSE, "en el complemento recíproco y en la cooperación propia del principio federal [que] se refleja en la idea de que la vida pública se basa más en la comprensión que en el mando y en la coacción", asumido por el Tribunal Constitucional Federal<sup>133</sup>. Conforman un deber de fidelidad, de cortesía y de cooperación que, por medio de espíritu de entendimiento, evita la tensión y el conflicto de intereses que pudieran ser perjudiciales para todo o parte del conjunto federal. La lealtad fundamenta la cooperación, y de ésta se desprenden comportamientos leales<sup>134</sup>.

El principio de lealtad ha sido considerado un principio general del Derecho en el federalismo cooperativo, conforme al cual la Federación y los Estados miembros de la misma ejercen sus competencias lealmente, con respeto a los ámbitos de interés propio asignados por el bloque de la constitucionalidad y se tomen en consideración mutuamente. Constituye una regla de interpretación en el manejo de las disposiciones competenciales, obliga a tener en cuenta los intereses generales en el ejercicio de las competencias y es un límite al ejercicio de los derechos y de la discrecionalidad de actuación y de conformación. De ella se han deducido deberes jurídicos concretos, como el de solidaridad y perecuación financiera, régimen retributivo de la función pública<sup>135</sup>, compromisos de colaboración y cooperación, etc.<sup>136</sup>.

El Tribunal Constitucional español ha invocado el principio de lealtad institucional como parámetro de interpretación y equilibrio en una organización estatal compuesta, obligando al Estado y a las Comunidades Autónomas a disponer y ejercitar sus competencias con fidelidad a la Constitución y al sistema en sus relaciones, porque la lealtad conexas e integra la unidad y hace efectiva la solidaridad desde el respeto a las com-

<sup>132</sup> H. A. SCHWARZ-LIEBERMANN, "Une notion capitale du Droit Constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale)", *Revue de Droit Public*, 1979, p. 770. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., pp. 95-108. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, p. 186. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, pp. 235-259. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco*, Milán, 1995. J.-C. SCHOLSEM, "De la Bundestreue à la loyauté fédérale: fidélité ou inconstance?", en *La loyauté. Mélanges offerts à Etienne Cerexhe*, Larcier, 1997, pp. 335-348.

<sup>133</sup> Citado por A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., p. 171. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, p. 275.

<sup>134</sup> M. J. MONTORO CHINER, *Convenios entre federaciones y estados miembros en la República Federal Alemana*, Madrid, 1987, pp. 30 y ss., "los Länder y la Federación tienen la obligación constitucional de cooperar al fortalecimiento del régimen constitucional de alianza que les vincula, así como la custodia de los intereses legítimos de la Federación y de los Estados miembros" (p. 31). La obligación constitucional de mantenerse leales al sistema "fundamenta, como principio general del Derecho, derechos y obligaciones tanto en el plano vertical como horizontal: el deber de comportarse de manera leal y atento con los intereses del todo y de todos, es la expresión de los principios generales de buena fe, *Treu und Glauben* y *pacta sunt servanda*" (pp. 33-34).

<sup>135</sup> Establecer en las bases de régimen estatutario de los funcionarios (art. 148.1.18.ª CE) provisiones retributivas comunes a todas las Administraciones Públicas "hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad" (SSTC 96/1990, 237/1992 y 103/1997, de 20 de mayo).

<sup>136</sup> A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., pp. 106-108.

petencias ajenas, del consenso sobre su mejor ejercicio y de las relaciones de colaboración en cuanto a la información. La lealtad, por tanto, tiene diversas manifestaciones:

a) Los principios de cooperación, colaboración y solidaridad son expresión del deber de lealtad constitucional (STC 237/1992, de 15 de diciembre) y “consustanciales al Estado de las Autonomías” (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, 11/1986, de 28 de enero, 96/1986, de 10 de julio, 64/1990, de 5 de abril, 132/1998, de 18 de junio). La actitud de lealtad constitucional “no sólo debe atenerse al respeto estricto de las competencias ajenas, incluida, en su caso, la de coordinación de la actividad económica, sino también a los principios de colaboración y solidaridad” (STC 152/1988, de 20 de julio). La STC 64/1990, de 5 de abril, calificó al principio de solidaridad como “manifestación de comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado”.

b) Exige el respeto de los ámbitos competenciales de los distintos poderes y adoptar las medidas necesarias para que sean efectivos.

Para la STC 181/1988, de 13 de octubre, el “principio de colaboración y la lealtad constitucional postulan la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa en temas de tanto relieve para la puesta en marcha del Estado de las Autonomías”, como son las medidas necesarias para “la regulación del alcance y condiciones de la cesión de los tributos [...]”. En la STC 46/1990, de 15 de marzo, se recordó el deber de lealtad para la entrada en vigor de la Ley de Aguas en la C. A. de Canarias: “La vulneración de la obligación de todos los poderes públicos [...] de aceptar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, que implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias, de modo que no se obstaculice el ejercicio de las ajenas”.

En la STC 209/1990, de 17 de diciembre, se declaró que “la lealtad constitucional obliga a todos, y [...] es el Gobierno [...] quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia”. Doctrina invocada y reiterada por la STC 208/1999, de 11 de noviembre, conforme a la cual “la lealtad constitucional obliga a todos, y en este caso especialmente al Estado”. En el mismo sentido la STC 152/1988, de 20 de julio, citada.

c) Implica una actitud de colaboración en la información y comunicación.

Implica una actitud de “colaboración, que, como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución [...] es exigible tanto al Estado como a la Comunidad como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas”. “La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias” (STC 11/1986, de 28 de enero).

Según la STC 152/1988, de 20 de julio, “las exigencias de información recíproca sobre el funcionamiento del régimen de ayudas a la vivienda responde a estos principios (colaboración y solidaridad), consustanciales al modelo de Estado de las Autonomías. [...] no puede suponer obstáculo al ejercicio de las competencias autonómicas, convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad”. La STC 201/1988, de 27 de octubre, se refirió a que “la obligación de informar al final de cada ejercicio (sobre

las subvenciones recibidas) [...] además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas”. De tal modo que los principios de cooperación y colaboración, “con el de solidaridad, pueden reconducirse al deber de lealtad constitucional” (STC 237/1992, de 15 de diciembre)<sup>137</sup>.

El artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha introducido el “principio de lealtad institucional” en la actuación y relaciones de las Administraciones públicas, como punto de referencia de todos los restantes principios que recoge el precepto y “corolario del principio general de buena fe aplicado al derecho público, [...] como criterio rector que facilite la colaboración y la cooperación entre las diferentes Administraciones públicas, recogiendo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional” (E. M. II.2.<sup>o</sup>). El precepto concreta el contenido del “principio de lealtad institucional” en cuatro apartados, extraídos de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional y de los principios del federalismo cooperativo, que ya habían sido recogidos por la Ley de Bases de Régimen Local<sup>138</sup>:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias<sup>139</sup>.

b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones<sup>140</sup>.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias<sup>141</sup>.

d) Prestar, en el propio ámbito, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias<sup>142</sup>.

---

<sup>137</sup> Según la STC 38/1992, de 23 de marzo, la solicitud de información por parte de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas no constituye “un control improcedente [...] sobre éstas, sino que se encuentra plenamente justificada en orden al seguimiento y evaluación de las experimentaciones ya aprobadas, con vistas a una generalización de la experiencia educativa”.

<sup>138</sup> J. L. RIVERO YSERN, “La cooperación interadministrativa local”, *RAAP*, 46, 2002, pp. 57-94.

<sup>139</sup> El art. 55 LBRL establece para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, que las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deberán en sus relaciones recíprocas: “A) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias”.

<sup>140</sup> Coincide literalmente, salvo la sustitución de término “actuación” por el de “ejercicio”, con el art. 55.b) LBRL: “Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones”.

<sup>141</sup> El art. 55.b) LBRL dispone: “Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos”. La STS de 12 de noviembre de 1996 (RA 7942) analiza el deber de información recíproca en relación con la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, y el secreto estadístico.

<sup>142</sup> Coincide literalmente, salvo la sustitución del verbo “precisar” por “recabar”, con el art. 55.d) LBRL: “Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”.

La cooperación constituye una opción constitucional congruente con el modelo de organización y consecuencia de la experiencia de los países de estructura federal en los que existen fórmulas de cooperación espontánea e institucionalizada, que hacen compatibles los poderes centrales y autonómicos, como expuso MUÑOZ MACHADO:

*“Hay, sin duda, una vertiente expansiva del poder central, pero también son visibles las connotaciones defensivas de las posiciones autonómicas. Sin el recurso a las técnicas cooperativas, la pérdida de poderes por las instancias autonómicas podría ser mucho más completa en determinadas áreas. La traslación a la órbita del interés general de algunos problemas regionales y locales podría determinar [...] que el poder central monopolizara las decisiones con exclusión de las autonomías territoriales. [...] la cooperación horizontal, al permitir que las acciones de los entes autónomos se complementen, impiden incluso la salida de su órbita de los asuntos correspondientes y marginan la intervención estatal. [...] la cooperación vertical abre camino a las autonomías a una que evita su marginación [...]”<sup>143</sup>.*

Para el Tribunal Constitucional uno de los principios rectores de la actuación de las Administraciones en un Estado unitario-regional es el de colaboración, “dimanante del deber general de auxilio recíproco entre autoridades estatales. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación” (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, 80/1985, de 4 de julio, 96/1986, de 10 de julio, y 214/1989, de 21 de diciembre), porque la “cooperación constituye método conveniente de actuación en nuestro Estado compuesto” (SSTC 13/1988, de 4 de febrero, y 146/1992, de 16 de octubre). Las “técnicas de cooperación y colaboración [son] consustanciales a la estructura compuesta del Estado” (STC 13/1992, de 6 de febrero)<sup>144</sup>, necesarias para su funcionamiento, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias (STC 64/1982, de 4 de noviembre) y medios necesarios para hacer viable y facilitar su ejercicio (STC

<sup>143</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, pp. 221-222, destaca la función de integración de los espacios con conciencia nacionalista y “actúa contra una eventual pérdida de identidad y, en la medida en que lo evita, reduce también las tensiones centrífugas del sistema”.

<sup>144</sup> El TC utiliza los términos cooperación y colaboración como sinónimos, tal y como los refleja el Diccionario de la Real Academia de la Lengua dando a cooperar el significado de “obrar conjuntamente con otro u otros por un mismo fin”, y a colaborar el de “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra”. Sin embargo a coordinar le atribuye un significado más instrumental, en cuanto se trata de “concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común”. En la STC 33/1993, de 12 de noviembre, invocando la 214/1989, establece la “diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación, voluntariedad en la primera frente a imposición en la segunda”.

11/1986, de 28 de enero). Se trata de un deber genérico de las Administraciones públicas, implícito en la forma de organización del Estado, cuyo incumplimiento será reparado por los “cauces políticos, administrativos y, en última instancia, jurisdiccionales para reparar” (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, 76/1983, de 5 de agosto, 80/1985, de 4 de julio, 149/1991, de 4 de julio, 102/1995, de 26 de junio, y 132/1998, de 18 de junio).

En la STC 11/1986, de 28 de enero, se identificó la cooperación y la colaboración cuando afirmó que “la competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar; sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia [...]. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias [...]”. También realizó tal identificación la STC 201/1988, de 27 de octubre, cuando afirmó que las competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una acción conjunta. Doctrina anteriormente sostenida en las SSTC 1/1982, de 28 de enero, 179/1985, de 19 de diciembre, 146/1986, de 25 de noviembre y 152/1988, de 20 de julio. En la STC 214/1989, de 21 de diciembre, aludió a “esa articulación orgánica del principio de colaboración o, más precisamente, del principio de cooperación interadministrativa”.

A partir de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y con expresa referencia a sus sentencias<sup>145</sup>, el Pacto Autonómico de 28 de diciembre de 1992 estableció pautas para impulsar el ejercicio efectivo del principio de cooperación en las relaciones multilaterales y bilaterales<sup>146</sup>. Entre sus finalidades se hallaba la de:

*“Perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico, dotándole de procedimientos, mecanismos e instrumentos que hagan posible una creciente eficiencia de las distintas Administraciones públicas en el servicio a los ciudadanos e impulsando el comportamiento político entre los diversos poderes territoriales, mediante el cual se logre un reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación”.*

Para ello se propusieron medios relativos a los comportamientos e instrumentos operativos:

*I. “[...] la adopción de un comportamiento político coherente con el principio de cooperación. Este comportamiento se reforzará mediante la adopción de un conjunto de criterios que den origen a procedimientos reglados que tengan como finalidad dar solución a las cuestiones comunes que a todos afecten”.*

---

<sup>145</sup>. Se invocan las SSTC 18/82, 64/82, de 4 de noviembre, de 4 de mayo, 71/83, de 29 de julio, 80/85, de 10 de julio, 96/86, de 10 de julio, 104/88, de 8 de junio, y 252/88, de 20 de diciembre.

<sup>146</sup>. A. HERNÁNDEZ LAFUENTE y M. A. GONZÁLEZ GARCÍA, “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: Negociación, contenido y desarrollo”, Documentación Administrativa, 232-233, 1992-1993.

2. *Compromiso de “fomentar un comportamiento político en las relaciones entre los diversos poderes políticos territoriales”, que:*

a) *“Pondere, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados [...] de manera que el sistema de relaciones se base en una voluntad política de cooperación, asentada sobre una actitud de recíproca lealtad constitucional y estatutaria”.*

b) *“Posibilite la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actuación común de las diversas Administraciones públicas, una actividad más eficaz de las mismas”.*

c) *“Sea un elemento de equilibrio, en particular en aquellas áreas de poder concurrente, en las que el principio de actuación ha de orientarse en el análisis del juego entre intereses para lograr el equilibrio entre los mismos”.*

d) *“Proteja los intereses conjuntos del Estado autonómico, buscando relaciones constructivas y de cooperación”.*

3. *En cuanto a las técnicas o mecanismos para canalizar las relaciones de colaboración o cooperación, consideraron a las Conferencias Sectoriales “como el medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones públicas” y a la “planificación y programación conjunta” la técnica de cooperación más adecuada para las actuaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>147</sup>. La participación en ellas será libre y voluntaria. Serán consultivas o de participación en la toma de decisiones, y en ellas se “estudiará los instrumentos técnico-jurídicos que mejor se adecuen en sus respectivos sectores a la distribución de competencias [...] partiendo del respeto a la autonomía de cada parte” para la “fijación de objetivos comunes y de los correlativos medios o programas operativos y financieros para alcanzarlos, así como el seguimiento y evaluación periódica de estos compromisos”.*

*Se establecerán previsiones y procedimientos que introduzcan mecanismos de cooperación en la toma de decisiones, participación en la planificación y programación, examen de proyectos, diseño y proyección de acciones comunes con financiación y evaluación del cumplimiento de los compromisos.*

4. *Cuando en las Conferencias Sectoriales se afecte a materias donde “entre las competencias estatales figure de forma explícita la coordinación, el alcance de los acuerdos de este órgano, al ejercitar esta atribución constitucional” no estará sujeta al principio de consentimiento y adopción de acuerdos por unanimidad y*

<sup>147</sup> Para las SSTC 186/1999 y 188/2001, de 20 de septiembre, “las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una planificación que determine [...] el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica [...]. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan”.

*excepcionalmente por mayoría “en aquellos supuestos de interés común que, siendo considerados por las partes como actuaciones imprescindibles o de eficacia u operatividad necesaria, así se establezca en sus normas de funcionamiento”.*

Este Pacto trató de establecer unos principios y medios para progresar en la cooperación interadministrativa, una vez que el Tribunal Constitucional había sentado las bases dogmáticas de la misma al resolver conflictos competenciales. Resultó tardío e insuficiente, con escasas aportaciones de mecanismos, y éstos con mucho rigor formal y poca operatividad, sin afrontar el reto de hacer realmente efectivo el principio, con la superación de la desconfianza del poder estatal respecto al autonómico. La experiencia del avance en la construcción de la Unión Europea demuestra la mayor eficacia de los pequeños instrumentos, capaces de ser operativos y de ofrecer resultados al sistema, frente a los grandes conceptos y categorías de los discursos y propuestas teóricos. Para ello es necesario un marco legal muy flexible que posibilite el ejercicio de la imaginación de las partes y de la autonomía de su voluntad. No podemos olvidar que los instrumentos de cooperación en los Estados federales son producto de los hechos reales para satisfacer las necesidades inmediatas, no de grandes elucubraciones; su teorización ha venido después. Como destacó JIMÉNEZ BLANCO respecto a las relaciones de cooperación y a sus instrumentos:

*“[...] dada la propia lógica de las cosas, la excesiva formalización de las instituciones produce, como paradoja, el efecto de su esterilización práctica: [...] los instrumentos cooperativos hoy en uso son prueba de la preferencia de los actores políticos por los compromisos laxos, laxitud que [...] da lugar a un sistema para el que el derecho constitucional aún carece de respuesta global satisfactoria”<sup>148</sup>.*

### 1.2.2. Cooperación y unidad

La cooperación constituye una regla general que reclama la misma estructura territorial del Estado, consecuencia directa de los principios de unidad y solidaridad, que limitan el derecho a la autonomía conforme al artículo 2 CE<sup>149</sup>. El principio de unidad supone una nueva concepción del Estado desde el modelo descentralizado –no como una organización uniforme y centralista– en el que los distintos ámbitos del poder político actúan solidariamente al servicio del interés general colectivo, porque, como expuso la STC 4/1981, de 2 de febrero, “la autonomía hace referencia a un poder

<sup>148</sup>. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., p. 50.

<sup>149</sup>. Tales principios se hallan expresamente proclamados por los artículos 2 y 138.1CE (SSTC 4/1982, de 2 de febrero, y 64/1982, de 4 de noviembre). J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada: Comares, 1998, pp. 5-6, “la cooperación es el resultado lógico y deseable de una correcta articulación entre unidad, autonomía y solidaridad. La cooperación permite alcanzar un equilibrio entre las tendencias centrífugas y centrípetas del modelo. La cooperación es, probablemente, la única forma de hacer efectiva una síntesis armónica entre los tres principios citados”.

limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución”<sup>150</sup>.

La unidad del Estado y los principios de eficacia, descentralización y coordinación de la actividad de la Administración Pública (art. 103.1CE) exigen que la organización territorial, constituida por entidades autónomas, disponga de fórmulas para hacerlos efectivos y servir con objetividad a los intereses colectivos. No se trata de la unidad esencialista y metafísica que se identifica con el centralismo político y administrativo, sino de la unidad que K. HESSE llamó *funcional*, de una:

*“unidad de actuación posibilitada y realizada mediante el acuerdo o el compromiso, mediante el asentimiento tácito o la simple aceptación o respeto, llegado el caso, incluso mediante la coerción realizada con resultado positivo; en una palabra, una unidad de tipo funcional. La cual es condición para el que dentro de un determinado territorio se pueda adoptar y se cumplan decisiones vinculantes, para que, en definitiva, exista Estado y no anarquía y guerra civil”*<sup>151</sup>.

Como declaró el Tribunal Constitucional, “la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes unidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa [...] permiten, cuando no imponen al legislador, establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones Locales, y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan” (STC 27/1987, de 27 de febrero). El principio de unidad y la supremacía del interés de la nación justifican “la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado” (STC 76/1983, de 5 de agosto).

La cooperación complementa y potencia la autonomía en la unidad y solidaridad propia del modelo de Estado, porque permite ejercitar las competencias autonómicas e integrarlas en el conjunto de la comunidad estatal, así como mejorar las políticas públicas y hacer más eficaz y eficiente la gestión de los servicios públicos<sup>152</sup>. A juicio del Tribunal Constitucional, “la consolidación y el correcto funcionamiento del

<sup>150</sup> SANTI ROMANO, *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, 1964, pp. 41-44.

<sup>151</sup> K. HESSE, *Concepto...*, cit., p. 8.

<sup>152</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., p. 220, “no es exacta la afirmación de que la cooperación vaya en detrimento de la autonomía; por el contrario, eventualmente sirve para fortalecerla y, en ocasiones, permite que los entes autónomos sigan ostentando responsabilidades de las que sin el recurso a la cooperación se verían privadas”. P. CRUZ VILLALÓN, “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990. A. MENÉNDEZ REXACH, “La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, *DA*, 240, 1994, pp. 11-49. L. MORELL OCAÑA, “Una teoría de la cooperación”, *DA*, 240, 1994, pp. 51-70.

Estado de las Autonomías depende de la sujeción a fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo” (STC 181/1988, de 13 de octubre).

Además por medio de la cooperación se desarrolla el principio constitucional de eficacia (Art. 103.1 CE), de modo que unas entidades apoyan o asisten al ejercicio de las competencias propias de otra, a fin de evitar las interferencias y, en su caso, la dispersión de esfuerzos o las iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (STC 102/1995, de 26 de junio). El principio de cooperación y colaboración rige las relaciones entre las Administraciones públicas, cuya actuación se ha de acomodar a los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (art. 3.2 de la Ley 30/1992). Para el artículo 3.2 LOFAGE entre los principios de funcionamiento de la Administración del Estado se hallan los de “eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados [...]” y “eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”. La eficacia engloba a la eficiencia y propugna “una específica aptitud de la Administración para obrar en cumplimiento de sus fines y una exigencia, asimismo específica, de realización efectiva de éstos, es decir de producción de resultados efectivos”; con la eficiencia se alude a que “entre varias alternativas que conducen al mismo cumplimiento debe seleccionarse la que implica menor gasto”<sup>153</sup>.

La cooperación hace efectiva la unidad en cuanto trata de “garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas” (STC 68/1996, de 18 de abril), o entre estas últimas (Art. 145.2 CE). La STC 132/1996, de 22 de julio, declaró: “Tal vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias pudiera ciertamente haberse evitado mediante la concertación de los oportunos Acuerdos o Convenios entre las dos Comunidades Autónomas (Arts. 145.2 CE y 30 del Estatuto de Cantabria), que hubieran vertebrado el necesario principio de cooperación que se halla presente en la sustancia del Estado Autonomico, como reiteradamente ha proclamado este Tribunal (STC 146/1992, de 16 de octubre). Acuerdos que, en rigor, debieran haber precedido a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial de otra entidad regional, modulando las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizando el rigor excluyente que es inmanente a éste, como en distintas ocasiones ha señalado este Tribunal (SSTC 72/1983, de 29 de julio, 44/1984, de 27 de marzo, 125/1984, de 20 de diciembre, 87/1987, de 2 de junio, y 103/1988, de 8 de junio), aunque siempre con el límite inexcusable de la necesaria concurrencia de la voluntad del ente cuyas competencias puedan verse afectadas por mor de la iniciativa suscitada (STC 53/1988, de 24 de marzo)<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup>. L. PAREJO ALFONSO, *Eficacia y Administración*, Madrid, 1995, pp. 93 y ss.

<sup>154</sup>. La STC 101/1995, de 22 de junio, establece “el límite de la territorialidad ínsito al ejercicio de toda competencia o potestad autonómica contenida tanto en la Constitución, como en los respectivos Estatutos de Autonomía”.

La cooperación interadministrativa consiste, como expone ALBERTÍ ROVIRA, en el coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en su ejercicio mancomunado, de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizado de forma conjunta. En definitiva, se establece una interdependencia competencial entre las partes, de manera que ambas intervienen en un único proceso de decisión". Constituye "un régimen competencial sustantivo, que establece la vinculación recíproca de los poderes de las partes y exige su actuación conjunta. [...] cada parte debe actuar necesariamente de común acuerdo con las demás, pues en caso contrario simplemente no es posible la realización de la función sometida a tal régimen: ambas participan en un único mecanismo de decisión y, sin su acuerdo, éste no produce resultado alguno, frustrándose el propio ejercicio de la competencia"<sup>155</sup>. A diferencia del carácter formal de la coordinación resulta "dimanante del general deber de auxilio recíproco" (STC 80/1985, de 4 de julio), "auxilio mutuo y colaboración" (STC 95/1984), "recíproco apoyo y mutua lealtad" (STC 96/1986, de 10 de julio) y "a los principios de colaboración y solidaridad, y, en definitiva, a una exigible actitud de lealtad constitucional" (SSTC 152/1988, de 20 de julio, 201/1988, de 27 de octubre, y 96/1990, de 24 de mayo), que "obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo" (STC 209/1990, de 17 de diciembre)<sup>156</sup>.

### 1.2.3. Cooperación y orden competencial

La cooperación se producirá en sentido vertical entre el Estado y los demás poderes territoriales, y en sentido horizontal entre estos últimos. La cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas es consecuencia del modelo de pluricentrismo organizativo del poder del Estado que ha establecido la Constitución, así como del "carácter suprarregional de los problemas y, por tanto, de sus soluciones [que] pueden hacer frente también los propios territorios autónomos mediante el acuerdo y la conjunción, haciendo innecesaria o, al menos, no tan imperiosa la irrupción de las instancias centrales"<sup>157</sup>. La cooperación horizontal permite a las Comunidades ejercitar su autonomía y "coordinar sus políticas en las materias en las que gozan de competencias pero en las que es necesaria, en todo o en parte, una política coordinada o, al menos, que tenga en cuenta la existencia de intereses y situaciones que trasciendan del ámbito de cada Comunidad Autónoma"<sup>158</sup>.

<sup>155</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las relaciones...*, cit., p. 156.

<sup>156</sup> F. DE CARRERAS SERRA, "Nota sobre convenios entre Comunidades Autónomas en la Constitución", *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 11, 1998, p. 62, "autonomía no sólo significa separación sino también colaboración: se debe contribuir a colaborar con otras comunidades y con el propio Estado con el fin de racionalizar y maximizar rendimientos, de hacer más funcionales los poderes que cada uno desempeña".

<sup>157</sup> A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., p. 114.

<sup>158</sup> A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., p. 286.

Ninguno de los supuestos de cooperación puede afectar a la titularidad de las competencias otorgadas por el ordenamiento constitucional y estatutario, sino al modo de ejercerlas (STC 25/1983, de 7 de abril). Cualquier alteración del orden competencial constitucional y estatutario, fuera de los supuestos constitucionalmente previstos, atentaría al marco constitucional y sería ilegítima. Los instrumentos de cooperación no forman parte del bloque de la constitucionalidad ni tienen rango legal y, por tanto, no pueden modificar norma alguna de aquél (STC 71/1983, de 29 de julio), ni afectar al orden competencial en su titularidad, aunque lo realicen en lo referido a su ejercicio, que es su razón de ser. En todos los supuestos de colaboración, cooperación y coordinación las medidas que se adopten a tales fines sólo pueden referirse al ejercicio de las competencias, que es discrecional y disponible, frente a la indisponibilidad de la titularidad<sup>159</sup>. La autonomía de la voluntad de los poderes públicos a la hora de perfilar los ámbitos y medios resulta amplia, siempre que no afecte al orden competencial establecido por la Constitución y los Estatutos, al límite de la prohibición de federación (art. 145.1) y a las condiciones formales fijadas por el ordenamiento jurídico. Existe, por tanto, un amplio margen para la búsqueda de técnicas de cooperación que la hagan viable y efectiva en una sociedad cada vez más compleja.

Los negociados y acordados decretos de transferencias no pueden afectar al orden competencial establecido por el bloque de la constitucionalidad, porque no constituyen títulos competenciales ni pueden alterar o modificar el orden competencial, como recordaron las SSTC 118/1998, de 4 de junio, y 9/2001, de 18 de enero, que recogieron una consolidada doctrina del Tribunal de las SSTC 25/1983, de 7 de abril, 11/1986, de 28 de enero, y 209/1990, de 20 de diciembre. Estos Decretos “no son normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los decretos de traspasos; en este sentido las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias” (SSTC 113/1983, de 6 de diciembre, 102/1985, de 4 de octubre, 56/1989, de 16 de marzo, 44/1992, de 2 de abril, 132/1998, de 16 de junio, y 223/2000, de 21 de septiembre), aunque pueden ser considerados como “un válido

---

<sup>159</sup> J. TAJADURA TEJADA, *El principio...*, cit., p. 26, “la cooperación no afecta a la titularidad de la competencia, sino sólo a su ejercicio. Y las partes vinculan el ejercicio de sus competencias en el grado que ellas deseen en el supuesto de que quieran hacerlo. No se vincula dicho ejercicio por imposición del poder central como ocurría en el régimen de coordinación”.

criterio interpretativo, útil para determinar el alcance de la competencia” (STC 153/1989, de 5 de octubre)<sup>160</sup>.

#### 1.2.4. Voluntariedad

Para que el autonomismo cooperativo sea posible y eficaz se precisan dos elementos: voluntad política para cooperar y medios técnicos para hacerla efectiva dentro del Estado de Derecho. La voluntad es consecuencia de la existencia de una entidad con plena capacidad para formarla y expresarla respecto al ámbito de sus competencias. La voluntad se manifestará en los espacios de encuentro entre los diversos entes que estructuran la organización territorial del Estado<sup>161</sup>.

La cooperación y la colaboración no pueden imponerse, porque el cumplimiento de ese deber general ha de ser libremente asumido por las partes, por medio del acuerdo que determine la naturaleza y el alcance de las fórmulas que establezcan. Se trata de un deber moral respecto al Estado y al resto de las Administraciones públicas, de “normas morales de público comportamiento”, en cuanto no existe un sistema sancionador o de ejecución forzosa, salvo en supuestos encuadrables en el régimen de la responsabilidad, como se expondrá<sup>162</sup>. La voluntariedad es una característica de la cooperación, como relación negocial.

La cooperación constituye una relación interadministrativa voluntaria, que debe alcanzarse a través de las técnicas inherentes a un Estado compuesto por distintos ámbitos de poder político y administrativo, por medio de instrumentos que permitan articular su actuación sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes coordinados, hayan sido asumidas por vía estatutaria o por la delegación o transferencia previstas por el artículo 150.2 CE (STC 204/1992, de 26 de noviembre).

A partir de su voluntariedad, la coordinación puede articularse por medio de distintas técnicas para la coparticipación, de modo que “ha de reconocerse un cierto margen de maniobra en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos

<sup>160</sup> Tampoco la integración de España en la Unión Europea altera el orden interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas resultante de la Constitución y los Estatutos (SSTC 252/1988, 64/1991, 79/1992 y 80/1993).

<sup>161</sup> El artículo 66 de la Ley francesa de 6 de abril de 1992 sobre la Administración Territorial de la República (ATR) dispone que “el progreso de la cooperación intermunicipal se funda sobre la libre voluntad de municipios para elaborar proyectos comunes de desarrollo en espacios de solidaridad”. Tiene un sentido más amplio que la mera prestación de servicios de su competencia. Y. JEGOUZO, “L’intercommunalité de 1958 à 1992: généalogie d’un échec?”, J. CAILLOSSE (dir.), *Invariances et mutations du modèle communal français*, Rennes, 1994, p. 40, tras hacer referencia a la cooperación para la prestación de servicios públicos afirma que “pocas veces está acompañada de una reflexión global sobre la gestión de espacios de solidaridad que dibujan un grado de desarrollo de redes o de servicios e intereses comunes”.

<sup>162</sup> R. PARADA, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1993, p. 63; *Derecho Administrativo*, II, Madrid, 1998, p. 70. “lo que está por demostrar es la eficacia de una regla –la de que las Administraciones territoriales tienen la obligación de cooperar unas con otras– si, como ocurre en Derecho civil con las obligaciones naturales, no hay posibilidad de exigir su cumplimiento”.

que tienden a garantizar la concertación de ambos niveles de gobierno. Mas tal margen de libertad de configuración no puede, empero, concebirse como un ámbito totalmente inmune al control jurisdiccional, ya que, de ser así, la elección de las técnicas cooperativas quedaría por entero confiada a la praxis política, y ello con independencia del mayor o menor grado de influencia estatal que las mismas entrañen y de la concreta actividad autonómica por ellas afectada. Quiere decirse con esto que la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso” (STC 68/1996, de 18 de abril). Por tanto, son las partes quienes establecen los mecanismos dentro de las posibilidades establecidas por el ordenamiento jurídico y su autonomía, sin que corresponda al Tribunal Constitucional “determinar, ni siquiera sugerir, cuáles deban ser las técnicas y cauces precisos para dar curso a esta necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 146/1992, de 16 de octubre).

Se utiliza habitualmente la fórmula de convenios entre Administraciones en los que se refleja el acuerdo desde la igualdad de las partes. La decisión sobre la cooperación se vincula voluntariamente a un marco establecido de común acuerdo, que busca un interés común en la ejecución de las competencias propias, sin afectar a su titularidad indisponible. Así lo recogió la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992:

*“La cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos porque no puede imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse, siendo el principio que, como tal, debe presidir el ejercicio de competencias compartidas o de las que se ejercen sobre un mismo espacio físico”<sup>163</sup>.*

### 1.2.5. Cooperación y coordinación

Desde la cooperación se trata de ejercer los poderes de y por sus titulares de modo armónico, utilizando la coordinación como un método de concertar los medios para articular una actuación que trata de conseguir unos objetivos y acciones compartidos. La coordinación constituye un principio de la organización administrativa, requisito y esencia misma de aquélla, de tal modo que “sin la coordinación no cabe

---

<sup>163</sup> La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, utiliza indistintamente los términos “cooperación” y “colaboración” cuando dice en la misma Exposición de Motivos (VI) que “el Título I aborda las relaciones entre las Administraciones Públicas [...] a partir de las premisas de la lealtad constitucional y la colaboración que han de presidir aquéllas, consustancial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución”. Insiste en las relaciones de “cooperación” mediante técnicas “susceptibles de concreción en los distintos sectores de la actividad administrativa”, tales la asistencia recíproca, el intercambio de información, las Conferencias Sectoriales y los convenios de colaboración.

hablar de organización”<sup>164</sup>. Como principio esencial de la organización, implica la existencia de una atribución de competencias para ejercerla sobre los entes coordinados, y en éstos un deber de aceptarla, o una relación jerárquica entre órganos.

Se contrapone al principio de jerarquía, de modo que, como afirmó KELSEN, en las relaciones “la coordinación sólo cabe determinarla de un modo negativo: existe cuando falta la relación de subordinación”<sup>165</sup>. En la relación jerárquica el superior impone la decisión al subordinado o la condiciona por medio de instrucciones y directivas que suprimen o reducen su capacidad de decisión, de modo que es el superior quien coordina la actividad de los niveles inferiores de la organización y constituye un elemento del vínculo jerárquico y de todas las relaciones de supraordinación. Por ello, sostuvo BLANCO DE TELLA que:

*“sólo cabe hablar de coordinación, en tesis general, sobre la base de una cierta dosis de autodeterminación o, lo que viene a ser lo mismo, para calificar las relaciones que subsistirán en los supuestos de autonomía o descentralización. Estas relaciones permiten orientar, impulsar y revisar los actos que se coordinan, pero no prescribirlos, avocarlos, revocarlos o modificarlos”. De modo que se concibe la coordinación “como actuación coherente y armoniosa, orientada hacia un objetivo común, o como integración de comportamientos distintos en una acción de conjunto operante en determinada dirección. [...] la coordinación no es ninguno de los distintos medios o factores que pueden utilizarse para lograr aquel propósito, sino que se identifica con el propósito mismo (la unidad de acción) [...] la coordinación es un producto de múltiples factores, todos los cuales intervienen en la consecución del resultado final”<sup>166</sup>.*

La STC 201/1988, de 27 de octubre, afirmó que las competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una acción conjunta, en la que “no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada, ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignen las subvenciones”.

<sup>164</sup> J. A. GARCÍA TREVILANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, II-I, Madrid, 1971, p. 390. A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, en MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El funcionamiento del Estado Autonomico*, Madrid, 1999, pp. 561-590.

<sup>165</sup> H. KELSEN, *Compendio de Teoría General del Estado*, Barcelona, 1934, p. 210.

<sup>166</sup> L. BLANCO DE TELLA, “El mito de la función coordinadora”, en L. BLANCO DE TELLA y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Organización y procedimientos administrativos*, Madrid, 1975, pp. 57, 61-62. L. DE LA MORENA, “La coordinación como función: su concepto y problemática”, *DA*, 94, 1965, pp. 23 y ss. M. SÁNCHEZ MORÓN, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *DA*, 230-231, 1992, pp. 11-30. E. ALBERTÍ ROVIRA, “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *DA*, 230-231, 1992, pp. 49-73. P. MENÉNDEZ, *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación*, Madrid, 1993, pp. 150 y ss.

La concurrencia de intereses en órganos o entes distintos en una actuación pública que exige una unidad de acción es una realidad constante dentro de una Administración y entre distintas organizaciones y entes. “Cuando esto ocurre, resulta necesario establecer técnicas o mecanismos de cooperación y, si existe título habilitante, de coordinación, que permitan la actuación de las distintas instancias implicadas al objeto de satisfacer los intereses que cada una de ellas tenga atribuidos. En los casos en los que este tipo de actuaciones conjuntas o coordinadas no sean viables, resultará obligado reconocer la titularidad a la competencia que resulte implicada de forma más directa o relevante” (STC 67/1996, de 18 de abril).

En la coordinación se han de diferenciar tres modos de practicarla: la que se realiza en el ámbito de una Administración entre sus órganos, que corresponde a los niveles superiores de dirección de la misma; la voluntaria entre distintas Administraciones y la que realiza de modo unilateral la Administración a quien se lo encomienda el ordenamiento jurídico.

El Tribunal Constitucional ha diferenciado entre la coordinación formal y la material, como técnicas dirigidas a “flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar [...] la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación” (STC 214/1989, de 21 de diciembre)<sup>167</sup>. Parte del carácter sinónimo de los términos e identifica la cooperación con la coordinación voluntaria y formal, y da a la coordinación material su significado propiamente dicho: “No haría falta, en principio, advertir que la cooperación, consistente en aunar esfuerzos, y la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significan dirección o gestión, ni tampoco, por tanto, ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material, y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad” (STC 102/1995, de 26 de junio). La STC 214/1989, de 21 de diciembre, aludió a “las técnicas de cooperación o, si se quiere, de coordinación voluntaria”. En la STC 33/1993, de 12 de noviembre, se refirió a la “diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación, voluntariedad en la primera frente a imposición en la segunda”<sup>168</sup>.

El Tribunal Supremo precisó el significado de los términos cooperación y coordinación –que “presenta alguna dificultad, por su propia ambigüedad”– en la sentencia de la Sala 3.<sup>a</sup> de 18 de julio de 1997 (RA 6123), y distinguió una doble acepción formal y material del término.

---

<sup>167</sup>. La existencia de dos tipos de coordinación, material y formal, fue recogida por la Exposición de Motivos de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de Régimen Local de Cataluña, cuando afirma que “la aplicación del principio de cooperación tiene una dimensión diferente, si se considera como una técnica de relación voluntaria o si se considera como una competencia o función que el mismo ordenamiento atribuye a una Administración para que la ejerza en beneficio de otras”. M. SÁNCHEZ MORÓN, *La coordinación...*, cit., p. 21. A. PÉREZ CALVO, “Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *REALA*, 235-236, 1987, pp. 467 y ss.

<sup>168</sup>. T. CARBALLEIRA RIVERA, “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, *REALA*, 257.

Según el Tribunal Supremo, existe “una concepción formal que alude a un determinado método de actuación de las partes [las Administraciones] en el ejercicio de sus respectivas competencias, aunque preservando en todo momento la independencia y autonomía de las distintas Administraciones en el momento de la decisión; se facilita de este modo la participación en la fijación de los objetivos y en la elaboración de planes o programas comunes. Desde esta perspectiva, la potestad de coordinación no delimita las competencias legalmente atribuidas, sino que es un modo de desenvolvimiento de éstas, sin que supongan una redistribución competencial con una limitación o condicionamiento de los poderes legalmente atribuidos a las Administraciones coordinadas”.

Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, se identifica la coordinación formal con la cooperación, en cuanto aquélla es efecto del acuerdo bilateral de la cooperación voluntaria y busca la mayor eficacia y eficiencia en las relaciones interadministrativas, “colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos a iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria” (SSTC 13/1988, de 4 de febrero, y 102/1995, de 26 de julio). La cooperación constituye un *prius* lógico y jurídico respecto a la coordinación (STC 106/1987, de 25 de junio)<sup>169</sup>.

Para el Tribunal Supremo existe también “una concepción material que atribuye al órgano de coordinación una cierta posición de superioridad respecto de los entes coordinados, que permite orientar su comportamiento de forma decisoria a través de directrices de criterios de actuación obligatorios [...] en el que la coherencia del interés superior que define el órgano coordinador delimita la autonomía de los entes coordinados [...] y la competencia de coordinación presupone la existencia de competencias de los entes coordinados que deben ser respetadas”. Constituye la coordinación *stricto sensu* o propiamente dicha, que se produce “cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiere un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas” (STC 243/1994, de 21 de julio)<sup>170</sup>.

La utilización de los mecanismos de cooperación y coordinación han de ser prioritarios respecto a los de “centralización de las funciones de normación y de ejecución, [que] sólo puede tener lugar [...] en supuestos excepcionales que aparezcan

<sup>169</sup> L. FAJARDO SPÍNOLA, “La coordinación de las Administraciones Públicas”, *REALA*, 255-256, 1992, pp. 731 y ss.

<sup>170</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, “La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid: Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983, p. 348, “el principio de descentralización tiene su límite en el principio de coordinación administrativa, que exige otorgar a las Administraciones superiores las tareas de programación de los servicios, realización del equilibrio territorial y solución de los conflictos. Tiene su límite también en el principio de eficacia, pues ha de conciliarse con la rentabilidad económica de la organización administrativa”.

plenamente justificados, pues la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen normativamente los Planes y los apliquen, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas, dado que [...] el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, como se apuntó en la STC 329/1993, de 12 de noviembre, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no puede llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación” (STC 190/2000, de 13 de julio)<sup>171</sup>.

La concepción material de la coordinación supone una cierta supraordenación del coordinador sobre el coordinado, que precisa una habilitación legal expresa<sup>172</sup>, por cuanto “implica un límite efectivo al ejercicio de la competencia” de los coordinados (SSTC 32/1983, de 28 de abril, 80/1985, de 4 de julio, 27/1987, de 27 de febrero), porque, como destacó la STC 214/1989, de 21 de diciembre, “la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que implica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas”. Debe “respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía”, porque “no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas”, que “no puede, bajo ningún concepto, traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía” (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, y 109/1998, de 21 de mayo).

<sup>171</sup> SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, 243/1994, de 21 de julio, y 242/1999, de 21 de diciembre. Según la STC 9/2001, de 18 de enero, a pesar de ser los mecanismos de cooperación y coordinación “uno de los pilares del Estado autonómico [...] debe ser el Estado, titular de toda la competencia normativa y ejecutiva, por su dimensión supracomunitaria, quien establezca el procedimiento de autorización de los desplazamientos (de barcos entre Comunidades)” (STC 227/1988, de 29 de noviembre).

<sup>172</sup> La STC 33/1993, de 12 de noviembre, en relación con los arts. 58 y 59 LBRL criticó su falta de claridad y precisión así como su creación por ley, porque “los instrumentos de coordinación han de ser flexibles, lo que se compeadece mal con la rigidez que es consustancial a la Ley”. La STC 149/1991, de 4 de julio, declaró la inconstitucionalidad del artículo 118 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por la genérica e imprecisa atribución de competencias de coordinación sobre la Administración local.

La función de coordinación es un título competencial, una potestad atribuida legalmente como ocurre con la que realizan a favor del Estado los artículos 149.1. 13, 15 y 16 CE<sup>173</sup>. Ello implica que, en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aquél sólo dispone “de una facultad de coordinación en los casos en que tal facultad se apoya en un título competencial suficiente, lo cual [...] no es óbice para que en los sectores donde no quepa reconocer tal título estatal no puedan igualmente desarrollarse fórmulas de coordinación [...] aunque en tales supuestos la relación de coordinación que se establezca entre ambas instancias debe construirse sobre un régimen distinto, basado esencialmente en un principio de voluntariedad”<sup>174</sup>.

La coordinación material o *stricto sensu* utiliza técnicas orgánicas, normativas y de planificación. Según la STC 102/1995, de 26 de julio, las relaciones de coordinación se establecen “a veces mediante un órgano cuya composición mixta las haga permanentes en torno a una mesa y otras por el mecanismo de normas básicas, vinculadas a la previsión de directrices comunes que hagan posible la actuación conjunta de las diversas Administraciones comprometidas (SSTC 133/1990, de 19 de julio, y 45/1991, de 28 de febrero)”<sup>175</sup>. Entre las técnicas orgánicas predominan los órganos colegiados y los entes mixtos con facultades decisorias. Las técnicas normativas utilizan normal legales como algunas normas básicas, reglamentarias, directivas y normas-marco. Los planes son el instrumento más difundido en los que la coordinación se consume con la vinculación que implican, aunque a veces se halla en la elaboración, aprobación y homologación<sup>176</sup>.

En la Constitución, la coordinación es un principio de la actividad de la Administración Pública (art. 103.1) al que el Tribunal Constitucional ha atribuido distintos significados como competencia estatal específica, como función general y como tal principio general de actuación.

<sup>173</sup> El artículo 59.2 LBRL exige que “la Ley deberá precisar con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación”. El apartado 1 del precepto establece la subsidiariedad de la coordinación estatal sobre la Administración local “para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados [...] o éstos resultaren manifiestamente inadecuados por razones de las características de la tarea pública de que se trate [...]”. La STC 29/1986, de 20 de febrero, admitió como título competencial del Estado para la reconversión industrial los principios constitucionales, lo que implica alterar el sistema competencial desde parámetros interpretativos.

<sup>174</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, *La coordinación...*, cit., pp. 56-57. Las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, y 331/1993, de 12 de noviembre, citadas por la 109/1998, de 1 de mayo, reconocen que “la imposición (es) una de las principales notas distintivas de coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas, es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales”.

<sup>175</sup> La STC 118/1998, de 4 de junio, sistematizó su doctrina sobre el alcance de la legislación básica del Estado.

<sup>176</sup> A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., p. 295, alude a los planes y programas como instrumentos al servicio de la unidad económica del Estado “con una importante fuerza centralizadora de difícil convivencia con los criterios de distribución competencial”.

### 1.2.5.1. La coordinación como competencia estatal específica

Consta como competencia estatal con título específico en el artículo 149.1 de la Constitución, referida a la “coordinación de la planificación general de la actividad económica” (13)<sup>177</sup>, a la “coordinación general de la política científica y técnica” (15) y a la “coordinación general de la sanidad” (16). La STC 146/1992, de 16 de octubre, tras aludir al significado del artículo 138.1 CE declara que el “fondo competencial del Estado no resulta de las atribuciones específicas resultantes de la Constitución y de los Estatutos, como es el caso de las Comunidades Autónomas, sino el que resulta, a partir de un fondo genérico, de las *sustracciones* al mismo operadas por los Estatutos en el marco de la Constitución. En este sentido bien puede decirse que la competencia no es sino competencia *residual*, si bien con un *núcleo duro* garantizado por la Constitución. Es aquí donde debe situarse la legitimidad de la actuación del legislador [...] y, más en concreto, en el art. 149.1.13 de la CE”.

En tales casos se parte de la existencia de competencias autonómicas en la correspondiente materia, que se coordina en partes o subsistemas sin vaciarlas de contenido (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 76/1983, de 5 de agosto, 45/1991, de 28 de febrero), en una acción a la que se han de aplicar los principios generales de la actuación coordinadora que se recogen seguidamente en tal significado<sup>178</sup>.

### 1.2.5.2. Función general estatal de coordinación cuando dispone de plena competencia normativa

Se trata de “funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas”, que no pueden reducirse ni confundirse con las manifestaciones específicas anteriormente citadas “como competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal” (STC 104/1988, de 8 de junio). Esta función directiva general se vincula a la ejecución por las Comunidades de la legislación del Estado, de la que “no puede desentenderse de la aplicación adecuada y de la interpretación uniforme” (STC 104/1988, de 8 de junio), “con deberes de colaboración y auxilio mutuo entre las autoridades estatales y autonómicas, que se encuentran implícitos en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado” (STC 18/1982, de 4 de mayo).

<sup>177</sup> G. ARIÑO ORTÍZ y A. GALLEGU ANABITARTE, *Planificación*, Madrid, 1974.

<sup>178</sup> Con un alcance limitado el artículo 154 CE regula la coordinación entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma por medio de un Delegado del Gobierno. Conforme al artículo 22 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, representa al Gobierno y ejerce la dirección y supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en su territorio; mantiene las relaciones de cooperación y coordinación con la Comunidad Autónoma y las Entidades locales y comunica y recibe la información que precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

### 1.2.5.3. Coordinación como principio general de actuación

Ordena el esfuerzo colectivo en una acción a fin de lograr la consecución del objetivo común y que el ejercicio de la autonomía no impida la unidad del sistema. Constituye una necesidad derivada de la distribución del poder en unidades territoriales, con una asignación de competencias compartidas que pueden generar una deficiente gobernabilidad y una ineficiencia en las asignaciones de recursos para acciones que trascienden del interés meramente regional. Ha sido criticada como generadora de un nuevo centralismo en los sistemas descentralizados del federalismo cooperativo, pero, al mismo tiempo, ha demostrado su eficacia como medio de mejora de la gestión pública de los entes territoriales<sup>179</sup>.

La coordinación supone el ejercicio de una competencia que, como ha sostenido MUÑOZ MACHADO, es “más formal que sustantiva”, afecta a los procedimientos más que a las decisiones, en cuanto su titular no tiene “atribuidas potestades para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas ni, a la inversa, que puede condicionarse al Estado en la elección de las opciones, que son de su responsabilidad, sino que alude a la necesidad de que las competencias se desenvuelvan de una manera determinada, con un conocimiento previo de las necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias por quien sea su titular hacia objetivos predeterminados elegidos después de contrastar los criterios de todos los entes responsables”<sup>180</sup>. Según ha expuesto ALBERTÍ ROVIRA:

*“la coordinación constituye, pues, un método de actuación, consistente en el establecimiento de un procedimiento de participación de varias instancias en la determinación de objetivos y medios, de proyectos que, una vez así formulados, indicarán el sentido que debe adoptar el concreto, e independiente, ejercicio de los poderes de las partes, sin que en ningún caso se expanda en lo más mínimo el ámbito de las competencias sustanciales de las mismas, ámbito que viene fijado por la Constitución y cuya concreta delimitación deriva de los títulos materiales de atribución competencial en ella previstos. La nota esencial de la coordinación es, pues, el mantenimiento íntegro de los poderes de las partes y de su capacidad de actuación autónoma en todo momento, sin perjuicio de que se intente el acuerdo sobre el modo de ejercicio de sus respectivos poderes, intento y acuerdo que constituyen el contenido y el objetivo principales, respectivamente, de la coordinación”<sup>181</sup>.*

Dentro del régimen básico de la coordinación que estableció la STC 32/1983, de 28 de abril, afirmó que la coordinación general “persigue la integración de la diversidad

<sup>179</sup> A. J. PORRAS NADALES, “Coordinación e impulso político”, en J. CANO BUESO, *Comunidades Autónomas...*, cit., pp. 103-117.

<sup>180</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, p. 573.

<sup>181</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, *Federalismo...*, cit., pp. 367-368.

de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema”. Sobre la coordinación se establecen las siguientes precisiones:

a) Refuerza o complementa la noción de bases, aunque es competencia distinta, como se desprende del artículo 149, que se remite a una u otras.

b) Presupone la existencia de competencias de las Comunidades que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar, pues ni las bases ni la coordinación pueden dejarlas vacías de contenido.

c) La competencia de coordinar las partes o subsistemas debe hacerla el Estado.

d) La coordinación general “debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario”.

En la STC 42/1983, de 20 de mayo, se reiteró la anterior doctrina y fijó como objetivo de la coordinación general “la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema”. Precisa el alcance de la competencia estatal de coordinación general en cuanto: “es una competencia distinta a la de fijación de bases”; “presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades en (la) materia [...] competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar”; “la coordinación general, por su propio carácter, incluye a todas las instituciones territoriales en la medida en que tengan competencias en (la) materia...”; “significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas del sistema general [...], sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado; “debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema...”.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado la doctrina básica de sus sentencias 32 y 42/1983, de 28 de abril y 20 de mayo, respecto al alcance de la coordinación general sobre las competencias y el método:

a) La coordinación no afecta a las competencias.

Porque ni atribuye competencia “ni puede ser utilizada por éste [el Estado] para limitar indebidamente las competencias comunitarias” (STC 80/1985, de 4 de julio), por lo que “las razones técnicas o de eficacia no pueden justificar en ningún caso el desconocimiento o menoscabo de las competencias de la Comunidad Autónoma, ni los deberes de colaboración o información recíproca pueden explicar extensión algu-

na de las competencias estatales” (STC 115/1991, de 23 de mayo). Por el contrario, “presupone la existencia de competencias en las Comunidades [...] que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades” (STC 32/1983, de 28 de abril)<sup>182</sup>. Como declaró la STC 27/1987, de 27 de febrero, “la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas”, de modo que no puede “traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía”<sup>183</sup>.

La STC 45/1991, de 28 de febrero, afirmó que “la competencia estatal de coordinación no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas, y que para hacer efectiva esa coordinación deben adoptarse las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, entre las cuales no es posible, por lo demás, descartar la existencia de medidas de coordinación preventiva” (STC 90/1992, de 11 de junio).

b. La coordinación sólo alcanza a los aspectos del método.

Para la toma de las decisiones por el titular de la competencia, a fin de conseguir “la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema”, por lo que “la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, en un conjunto unitario y operativo. [...] la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crean por sí mismas competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias. No significa esto en modo alguno que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general, la consecución de este objetivo se hace

<sup>182</sup> La STC 204/1992, de 26 de noviembre, hizo referencia a la expresión “competencias correspondientes” referida a “todas aquellas que hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas, sin que la Ley distinga entre las asumidas por vía estatutaria o a través de las formas previstas en el art. 150.2 CE”.

<sup>183</sup> SSTC 76/1983, de 5 de agosto, 227/1988, de 29 de noviembre, y 214/1989, de 21 de diciembre. Toda la doctrina sobre la coordinación fue resumida en la sentencia 45/1991, de 28 de febrero, con base en las SSTC 32/1983, de 28 de abril, 111/1984, de 28 de noviembre, y 155/1985, de 12 de noviembre.

imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos” (SSTC 32/1983, de 28 de abril, 144/1985, de 25 de octubre, 45/1991, de 28 de febrero, 102/1995, de 26 de junio).

### 1.2.6. Técnicas y mecanismos de cooperación

Para lograr la cooperación y la colaboración se han de crear “instrumentos que permitan articular su actuación aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación” (SSTC 77/1984, de 3 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, 214/1989, de 21 de diciembre, y 118/1998, de 4 de junio)<sup>184</sup>. Estas técnicas son las más respetuosas con la autonomía regional y local y, como afirma SANTAMARÍA, “el principio de cooperación es una técnica matriz en base a la cual el legislador puede idear cualesquiera fórmulas”<sup>185</sup>. A tal fin se han de utilizar “medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación *a posteriori*, como preventivas u homogeneizadoras” (STC 45/1991, de 28 de febrero)<sup>186</sup>. La STC 243/1993, de 15 de julio, aludió a la posibilidad de que el legislador estatal y autonómico “puedan establecer otros mecanismos entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. En la STC 243/1994, de 21 de julio, reconoció que “las propias Comunidades Autónomas, podrán establecer mecanismos de colaboración, coordinación e información recíproca entre las Comunidades implicadas”. La creación de “mecanismos de cooperación y coordinación” no implicará alterar la competencia de la Comunidad Autónoma “para declarar y gestionar dichos espacios” (naturales que se prolonguen fuera de sus límites territoriales) (STC 102/1995, de 26 de junio).

El Tribunal Constitucional ha venido refiriéndose de modo genérico a los “mecanismos” para instrumentalizar la cooperación, renunciando a concretarlos, lo que deja en manos de las partes implicadas (SSTC 146/1992, de 16 de octubre, 330/1993, de 13 de noviembre, y 175/1995, de 5 de diciembre). Los instrumentos o

---

<sup>184</sup> A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, “Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado Autonómico”, en MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, 1999, pp. 592-614.

<sup>185</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 2000, p. 442. Diferencia el autor entre las técnicas orgánicas (participación de los entes territoriales en las decisiones del Estado, creación de órganos de cooperación y Administración mixta) y las técnicas funcionales (deber general de información, deber de asistencia, técnicas de participación en procedimientos conjuntos, técnicas de planificación conjunta).

<sup>186</sup> El artículo 18.1 de la Ley 30/1992 sobre coordinación de competencias, relaciona el “ejercicio de sus competencias propias [...] con otros órganos de la misma o de otras administraciones a los principios establecidos en el artículo 4.1 de la Ley, y la coordinarán con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen”.

“mecanismos de coordinación y cooperación concretos” (STC 36/1994, de 10 de febrero) pueden ser creados por las partes que disponen de “discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso” (SSTC 68/1996, de 18 de abril, y 118/1998, de 4 de junio).

De ello se deduce que el Tribunal Constitucional “no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule” (STC 68/1996, de 18 de abril), ni le corresponde “determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles deben ser las técnicas y cauces precisos para dar curso a esa necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 147/1992). Sin embargo, se ha pronunciado sobre la idoneidad de algunas de ellas basadas en el hecho de que “la cooperación debe traducirse tanto en fórmulas de participación orgánica como en mecanismos procedimentales” (STC 80/1985, de 4 de julio). Ha reconocido que las técnicas de cooperación “son especialmente necesarias en esos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, de 28 de abril, 77/1984, de 3 de julio, 227/1987, de 29 de noviembre, y 36/1994, de 10 de febrero) pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.” (SSTC 40/1998 y 193/1998, de 1 de octubre).

El principio de cooperación, del mismo modo que la propia Constitución, debe interpretarse al servicio de la realidad social, como con carácter general dispone el artículo 3.1 CC, que viene exigida por el interés en el mantenimiento de la fuerza normativa de la Constitución, como expuso HESSE:

*“Dado que la Constitución pretende verse actualizada, y siendo así que las posibilidades y condicionamientos históricos de dicha actualización van cambiando, preciso será dar preferencia en la solución de los problemas jurídico-constitucionales a aquellos puntos de vista que ayuden a las normas de la Constitución a obtener la máxima eficacia, bajo las circunstancias de cada caso”<sup>187</sup>.*

SANTAMARÍA clasifica las técnicas en orgánicas y funcionales:

a) Orgánicas:

- Participación de los entes territoriales en las decisiones del Estado por la incardinación de representantes en los órganos de éste.
- Creación de órganos de cooperación, consulta y colaboración (Conferencias Sectoriales y Comisiones Bilaterales de Cooperación, art. 5 LRJPAC).

<sup>187</sup> K. HESSE, *Escritos...*, cit., pp. 47-48.

– Administración mixta (Consortio o Sociedad mercantil, art. 6.5 LRJPAC).

b) Funcionales:

– Deber general de información (art. 4.1.a LRJPAC).

– Deber de asistencia (art. 4.1.d LRJPAC).

– Técnicas de participación en procedimientos conjuntos.

– Técnicas de planificación conjunta (art. 7 LRJPAC).

– Convenios entre entes públicos (arts. 6 LRJPAC), Convenios de Conferencia Sectorial (art. 5.5. LRJPAC) y Protocolos Generales (art. 6.4 LRJPAC)<sup>188</sup>.

De entre las técnicas expuestas, se analizan por su importancia práctica los convenios de colaboración, la creación de órganos, el intercambio de información y asistencia técnica, la participación en procedimientos y las ayudas económicas.

a) Convenios de colaboración

Constituye el instrumento de cooperación más común. Regulados por el artículo 6 LRJPAC<sup>189</sup>, los convenios entre la Administración General y los Organismos vinculados o dependientes de la misma con los órganos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas constituyen la técnica negocial más conocida y aplicada, “que responde a ese principio de cooperación inherente al Estado de las Autonomías” (STC 13/1992, de 6 de febrero). Una Comunidad no podrá crear centros colaboradores propios fuera de su territorio, “pero sí podría procurar la celebración de convenios con las autoridades competentes en la materia para su creación o habilitación” (STC 154/1985, de 12 de noviembre).

El artículo 145.2 CE también utiliza la técnica convencional en las relaciones entre las Comunidades Autónomas por medio de los Convenios de gestión de servicios y los Acuerdos de cooperación<sup>190</sup>. Como constató la STC 44/1986, de 17 de abril, los convenios parten de la plena personalidad jurídica y de su competencia para otorgarlos, sin que el precepto “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

---

<sup>188</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios...*, cit., pp. 442-450. J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *Acción administrativa y desarrollo rural*, Madrid, 1994, pp. 118-119, “las técnicas de cooperación son también muy variadas, más que las de coordinación en sentido estricto, ya que siempre pueden adoptarse por acuerdo de las partes nuevas fórmulas no previstas en la legislación vigente, siempre, claro está, que no sean contrarias a Derecho”. Destacan como técnicas más usuales el intercambio de informaciones, las ayudas económicas, la colaboración procedimental, las fórmulas orgánicas y las técnicas negociales.

<sup>189</sup> Tuvo una nueva redacción por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que introdujo importantes modificaciones sobre el texto de la Ley 30/1992, como consecuencia de los Pactos Autonómicos de diciembre de 1992 y de la experiencia.

<sup>190</sup> E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones...*, cit., pp. 663-664, aluden a la crítica doctrinal por su rigidez, así como a su escasa utilización, frente a la práctica de los países federales por la “libertad que confiere a las partes para decidir el contenido de los actuaciones que desean pactar; así como en su enorme flexibilidad, pues este instrumento permite abordar las más variadas y nuevas situaciones...”.

las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”. Su contenido es “vinculante” en cuanto a los “compromisos de actuación en sentido determinado”, frente a “otros supuestos que no merecen esa calificación jurídica como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”.

Los convenios no podrán afectar al orden competencial fijado exclusivamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (SSTC 25/1983, de 7 de abril, y 71/1983, de 29 de julio) y por las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación del artículo 150.2 CE. Por efecto del principio de indisponibilidad de las competencias, convertido en la prohibición de injerencias ajenas, como constató la STC 95/1986, de 10 de julio, el convenio no puede servir para que el Estado “se arrogue un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia [...] incumben a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, merced a dicho convenio, ésta haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario”, porque “la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas” (STC 13/1992, de 6 de febrero).

#### b) Creación de órganos

Como mecanismo de cooperación consiste en la creación de órganos colegiados con funciones deliberantes, consultivas, de estudio, informe y propuestas, en los que participan las Administraciones que los crean<sup>191</sup>. Se trata de “instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas. [...] órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción” (STC 76/1983, de 5 de agosto). El Tribunal Constitucional en su sentencia 13/1988, de 4 de febrero, criticó la falta de un órgano porque “el principio de cooperación que debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas no se ve ciertamente favorecido por la ausencia de un órgano colegiado consultivo y coordinador”.

La posibilidad del acuerdo de distintas administraciones para la creación convencional de tales instrumentos quedó reconocida por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que se refirió “a la previsión genérica de que el Estado, al igual que las Comunidades Autónomas, puedan crear esos organismos de colaboración con las Entidades Locales (art. 58 LBRL)”. La STC 102/1995, de 26 de junio, sobre los Patronatos de participación en la gestión de los Parques Nacionales, aludió a sus “funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso decisorias, en la línea de la coparticipación [...] donde estarán presentes todas las Administraciones implicadas o com-

<sup>191</sup>. A. GALLEGO ANABITARTE, “La personalidad jurídica del Estado”, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1988, p. 39, “lo que no cabe es un órgano que tenga personalidad jurídica, porque en este caso deja de ser tal y se convierte en una persona jurídica (centro final de imputación de derechos y deberes)”.

prometidas. No son órganos gestores, sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones adjetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas”.

A partir de tal doctrina, se ha reconocido la posibilidad de creación de órganos y de participación en los colegiados por medio de convenios interadministrativos, aunque con el “carácter de grupos o comisiones de trabajo” cuyos “acuerdos no podrán tener trascendencia jurídica directa frente a terceros”. El artículo 38.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), dispone que “la constitución de un órgano colegiado en la Administración General del Estado y en sus Organismos públicos tiene como presupuesto indispensable la determinación en su norma de creación o en el *convenio* con otras Administraciones públicas por el que dicho órgano se cree” de extremos tales como “sus fines u objetivos” (a), “su integración administrativa o dependencia jerárquica” (b), “la composición y los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros” (c) y “las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya” (d). El artículo 39.2 LOFAGE prevé la presencia en los órganos colegiados de “representantes de otras Administraciones públicas, cuando éstas lo acepten voluntariamente, cuando un *convenio* así lo establezca o cuando una norma aplicable a las Administraciones afectadas lo determine”<sup>192</sup>.

El artículo 40.2 LOFAGE diferencia entre los órganos creados por norma específica en forma de Real Decreto u Orden ministerial de los que tengan su origen en los convenios interadministrativos. En el primer caso podrán estar dotados de competencias decisorias, de propuesta o emisión de informes que deban servir de base a decisiones de otros órganos y de seguimiento o control de las actuaciones de otros órganos (art. 40.1). En los restantes supuestos los órganos colegiados podrán ser creados por acuerdo del Consejo de Ministros o por los Ministerios interesados y “tendrán el carácter de grupos o comisiones de trabajo [...]. Sus acuerdos no podrán tener trascendencia jurídica directa frente a terceros” (art. 40.3)<sup>193</sup>.

Las Conferencias Sectoriales son el prototipo institucionalizado que “no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias sectoriales han de ser

---

<sup>192</sup> El artículo 22.2 LRJPAC reconoce la capacidad de autonormación para su funcionamiento a “los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenta o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales”.

<sup>193</sup> En el artículo 6.3 LRJPAC se contempla que en los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos con las Administraciones de las Comunidades Autónomas se creen órganos mixtos de vigilancia y control para resolver “los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración”. El artículo 8.3 de la misma ley encomienda a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de las cuestiones litigiosas que puedan surgir.

órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción” (STC 76/1983, de 5 de agosto)<sup>194</sup>.

c) Intercambio de información y asistencia técnica.

Constituye la forma más inmediata y sencilla de cooperar con el auxilio recíproco que significa la aportación de informaciones, la asistencia y el apoyo de una Administración a otra. El “deber recíproco de información [...] puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades” (STC 76/1983, de 5 de agosto). Se trata de un deber que constituye un mecanismo típico del deber de cooperación (STC 80/1985, de 4 de junio). La transmisión de información “además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas [...]” (STC 201/1988, de 27 de octubre).

La información al Estado sobre “el cumplimiento de la normativa estatal por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de gestión de las ayudas que el Estado aporta o de los recursos financieros que moviliza, si bien no puede suponer obstáculo al ejercicio de dichas competencias autonómicas, convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad, constituye en cambio una base de datos estadísticos cuya justificación y conveniencia se vincula a la potestad del Estado para adoptar sucesivamente las decisiones que le competen en materia de planificación del sector económico [...] e incluso para formalizar los consiguientes convenios con las entidades financieras y con cada Comunidad Autónoma. En este sentido, las prescripciones relativas a la transmisión de informaciones y a la comunicación de las actuaciones realizadas en la materia que nos ocupa, se revela plenamente coherente con el diseño constitucional del Estado de las Autonomías” (STC 152/1988, de 20 de julio).

Los deberes de información, cooperación y asistencia activas permiten a las Administraciones “solicitar cuantos datos, documentos y medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud”, así como la “asistencia para la ejecución de sus competencias”, incluso fuera de los respectivos ámbitos territoriales de competencias (art. 4.2 y 4 de la Ley 30/1992). La STC 80/1985, de 4 de julio, afirmó que del “deber general de colaboración” a que están sometidos el Estado y las Comunidades Autónomas “deriva la obligación para las autoridades estatales y autonómicas de suministrar recíprocamente información” (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Ese deber “no puede convertirse en un nuevo y autónomo mecanismo de control” (SSTC 7/1982, de 22 de febrero, 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo), ni supone “un control genérico indeterminado que implique una dependencia

<sup>194</sup> J. TORNOS MAS, “Las Conferencias Sectoriales”, *Documentación Administrativa*, 240, 1994, p. 78, les negó su carácter de órganos, porque el artículo 5 LRJPAC no las creaba y se limitaba a dar tal denominación a unas reuniones, de modo que “no es un órgano de la Administración estatal ni de la Administración autonómica”. La Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó, entre otros, el citado artículo 5, las califica de “órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial”.

jerárquica de la Comunidad Autónoma respecto al Estado, ni un control estatal, con facultades de dirección, rectificación o represión sobre las autoridades autonómicas”, ni una “posibilidad de rectificación o de represión de las mismas, sino tan sólo una información de determinadas decisiones, que respeta su autonomía de gestión. El Estado al exigir estas informaciones está reconociendo y respetando las competencias propias de ejecución de la Comunidad Autónoma” (STC 76/1983, de 5 de agosto).

d) Participación en procedimientos

Se trata de participar en procedimientos administrativos de otras Administraciones con iniciativas, aportación de pruebas e informes, formulación de alegaciones, concertación sobre decisiones, realizar controles por cuenta del titular de la competencia, etc. (STC 252/1988, de 20 de diciembre)<sup>195</sup>. Constituyen ejemplos la aprobación autonómica de los Reglamentos de las Denominaciones de origen, cuya competencia es ejercida “en colaboración con el Estado” (STC 11/1986, de 28 de enero); la elaboración de una norma que el Estado podría adoptar directamente (STC 104/1988, de 8 de junio); los procedimientos de gestión centralizada de subvenciones (STC 146/1992, de 16 de octubre); la participación en la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuenca (STC 227/1988, de 29 de noviembre), en órganos consultivos y en los instrumentos de ordenación del territorio (STC 149/1991, de 4 de julio)<sup>196</sup>.

La participación en el procedimiento no afecta al orden competencial, de modo que se excluye que el informe preceptivo sea vinculante, porque “equivaldría a una autorización y significaría privar de su carácter exclusivo a una competencia” (STC 191/1994, de 23 de junio), porque “si la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del Estado” (STC 36/1994, de 10 de febrero).

e) Ayudas económicas

La programación de subvenciones, créditos, cofinanciación, etc., de programas estatales generales que se ejecutan por las Comunidades Autónomas en ejercicio de com-

---

<sup>195</sup> E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones...*, cit., pp. 665.

<sup>196</sup> La STC 38/2002, de 14 de febrero, invoca la doctrina sentada sobre el ejercicio de la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio y la estatal sectorial, de modo que “la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en este espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas” (STC 110/1998, de 21 de mayo). Las fórmulas de cooperación han de optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, de 28 de abril, 77/1984, de 3 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, y 36/1994, de 10 de febrero): “el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en el ámbito de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc. Sin embargo, es posible que esos cauces o fórmulas de cooperación resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir [...] en tales supuestos el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma” (SSTC 56/1986, 149/1988, de 2 de julio).

petencias compartidas y concurrentes suele plantearse por medio de convenios para ejercerlas. En tal caso se establece una “relación jurídica subvencional” en la que “las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una acción conjunta en la que no deberán mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni la que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones” (SSTC 201/1988, de 27 de octubre, y 96/1990, de 24 de mayo).

Como recoge la STC 68/1996, de 18 de abril, el esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el ejercicio de la potestad subvencional del gasto público fue establecido por la STC 13/1992, de 6 de febrero, con el criterio de que “la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate”, sin que las condiciones que aquél establezca, aunque sean aceptadas por las Comunidades Autónomas, afecte a sus competencias lo que “sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas”. El poder financiero del Estado no puede “desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas” y se ha de evitar “que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública”<sup>197</sup>. La regulación por el Estado del destino y condiciones esenciales de las subvenciones de fomento previstas en sus Presupuestos Generales, sólo puede hacerlo, según la STC 330/1993, de 13 de noviembre, “hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación y siempre que respete las competencias exclusivas de ejecución y gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas [...]. En todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate” (STC 91/1992, de 10 de junio).

El poder de gasto estatal no puede realizarse al margen del sistema constitucional de distribución de las competencias, porque “no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un con-

<sup>197</sup> A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, p. 162, recoge la doctrina del Tribunal Constitucional alemán en un recurso interpuesto por el Estado de Baviera contra la Ley de Construcción Urbana de 27 de julio de 1971, que siguió el Tribunal Constitucional español.

cepto que delimite competencias, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 39/1982, de 30 de junio, 144/1985, de 25 de octubre, 179/1985, de 19 de diciembre, 146/1986, de 25 de noviembre y 145/1989, de 21 de septiembre)”. Conforme a la STC 237/1992, de 15 de diciembre, la política subvencional como potestad financiera del Estado “no configura a su favor un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas (STC 179/1985, de 19 de diciembre) [...]. En consecuencia, el Estado no puede condicionar las subvenciones o predeterminar su finalidad más allá del perímetro de la competencia concreta que sirva de cobertura a esa intervención suya (STC 201/1988, de 27 de octubre) y sin que, con ello, quepa privar a las Comunidades Autónomas competentes en la materia de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares”<sup>198</sup>.

### 1.2.7. Cooperación y solidaridad

El Tribunal Constitucional ha vinculado la cooperación y la lealtad institucional con el principio de solidaridad (arts. 2, 40, 138 y 158.2 CE)<sup>199</sup>, que es uno de los objetivos “que la Constitución española propugna y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho” (SSTC 19/1987, de 17 de febrero, 182/1997, de 28 de octubre, y 46/2000, de 17 de febrero)<sup>200</sup>. La solidaridad constituye un “factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad

<sup>198</sup>. La STC 13/1992, de 6 de febrero, declaró que: “el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones generales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas [...] partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos [...] o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante Convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias”. Doctrina también recogida en la STC 128/1999, de 1 de julio.

<sup>199</sup>. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., pp. 245-254. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, pp. 184-186. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., pp. 299-311. A. PÉREZ MORENO, “Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional”, en *Comunidades Autónomas (Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios)*, Sevilla, 1980, pp. 52 y ss.

<sup>200</sup>. Tiene una manifestación fiscal en el IRPF como tributo en el que “el principio de capacidad económica y su correlato, el de igualdad y progresividad tributarias, encuentran una más cabal proyección, de manera que es, tal vez, el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE) que la Constitución española propugna y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1. CE) (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, y 46/2000, de 17 de febrero).

de la Nación española (art. 2 CE)” (STC 135/1992, de 5 de octubre). Como afirma ALBERTÍ, el principio de solidaridad:

*“constituye un límite al ejercicio competencial, [...] constituye un límite negativo de la discrecionalidad de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes, límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Cada instancia ejerce su poder independientemente, pero con una discrecionalidad limitada”<sup>201</sup>.*

MUÑOZ MACHADO, que identifica la solidaridad con el principio del Derecho constitucional alemán de la *Bundestreue*, concibe la solidaridad como límite y condicionante del ejercicio de las competencias autonómicas y como objetivo a cumplir en su correcta articulación. El principio:

*“impone a todos los poderes públicos un comportamiento leal, aceptando las reglas del sistema y procurando su conservación. [...] Cualquiera otra lealtad (la nacionalista incluida) debe ceder ante la conservación del sistema mismo: el Estado (entendido ahora como comunidad u ordenamiento) debe ser la lealtad dominante (Strayer). [...] El respeto a las instituciones (y) al sistema entero que da cobijo a todos los poderes públicos cuando éstos se ejercen es, por tanto, en virtud del principio de solidaridad, exigible total e individualmente a cualquiera de ellos”<sup>202</sup>.*

SANTOLAYA rechaza la identificación de la solidaridad con la *lealtad federal alemana (Bundestreue)*, por la influencia de los *Länder* en la legislación estatal por medio del *Bundesrat*, que exige una aprobación mayoritaria y:

*“porque la afirmación de solidaridad como límite de actuación asume en España un marcado sentido unilateral; límite para las Comunidades Autónomas, pero no para el Estado; superación de los esquemas formales de distribución de las competencias, pero únicamente para permitir una acción estatal específica, en todo caso una imposición del principio de unidad sobre el de autonomía. Es precisamente este sentido unilateral con el que parece haberse diseñado el papel de garante de la solidaridad por parte del Estado el que impide la total identificación con el principio de lealtad federal”<sup>203</sup>.*

<sup>201</sup>. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las relaciones...*, cit., p. 138. Añade que “la colaboración [...] afecta directamente a la independencia de las partes en el ejercicio de sus funciones, de modo que exige una determinada *actuación positiva* de la mismas, que da lugar al establecimiento de una determinada relación entre ambas. El principio de colaboración aparece, pues, como una *modulación de la independencia y separación* de la instancias central y autonómica en el ejercicio de los poderes que les corresponden, en la toma de sus respectivas decisiones competenciales” (p. 139).

<sup>202</sup>. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, pp. 184-185. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, p. 325, propuso que el principio de solidaridad fuera “interpretado de forma que lo aproxime a la *Bundestreue* alemana. No obstante, ni doctrina ni jurisprudencia han acuñado todavía el concepto ni la práctica se encuentra dominada por una idea similar”.

<sup>203</sup>. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., p. 308.

El derecho a la autonomía “lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas (las CCAA), se da sobre la base de la unidad nacional” (STC 25/1981, de 14 de julio), para que no incida de “forma negativa sobre los intereses generales distintos de los de la propia entidad” (STC 4/1981, de 2 de febrero) y actúe como límite negativo al ejercicio de las competencias de las Comunidades. La STC 64/1990, de 5 de abril, calificó al principio de solidaridad como “manifestación de comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado”, destacando “la comunidad de intereses que las vinculan entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses”; se manifiesta en un “deber de auxilio recíproco” (STC 18/1982, de 4 de mayo), de “recíproco apoyo y mutua lealtad” (STC 96/1986, de 10 de julio), “concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución” (STC 11/1986, de 28 de enero).

La STC 64/1990, de 5 de abril, constató que solidaridad se refleja como “equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” y prohibición de “privilegios económicos y sociales” (art. 138 CE). Requiere que en el ejercicio de sus competencias se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. “La autonomía –ha dicho la STC 4/1981, de 2 de febrero– no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad. El principio de solidaridad es su corolario” (STC 25/1981, de 14 de julio).

Este principio no justifica “la adopción por el Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria” (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, y 68/1996, de 18 de abril), ni el artículo 138.1 CE “puede ser considerado, en sentido estricto, como una norma atributiva de competencia estatal, pero ello no lo convierte, en modo alguno, en un precepto irrelevante”, [...] porque “no puede ser reducido al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significado propios, que debe ser interpretado [...] en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos” (STC 146/1992, de 16 de octubre).

Una de sus manifestaciones más importantes es la económico-financiera, como medio para corregir desequilibrios interterritoriales (art. 158.2 CE), correspondiendo al Estado velar por el equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE). En este sentido económico se le invoca en el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 45.1.c) lo relaciona con la participación de la Generalidad en los impuestos estatales. El artículo 41.2.f) del Estatuto de Autonomía del País Vasco lo vincula con la aplicación del régimen de conciertos económicos “de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren

los artículos 138 y 156 de la Constitución”. El artículo 1 LORAFNA declara que la Comunidad Foral de Navarra es “solidaria” con todos los pueblos de España. Conforme al vigente Convenio Económico entre Navarra y el Estado, en la redacción de la Ley 19/1998, de 15 de junio, su potestad tributaria se ejercerá con respeto al principio de solidaridad (art. 2.d). A efectos de la determinación de la aportación económica al Estado se considerarán entre las cargas no asumidas por la Comunidad Foral “las cantidades con que se dote el Fondo de Compensación interterritorial, al que se refiere el artículo 158.2 de la Constitución” (art. 47.2 a).

El principio de solidaridad obliga al legislador estatal a dotar fondos para “posibilitar al conjunto de las Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada [...] a través de la actividad legislativa, a dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado” (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 331/1993, de 12 de noviembre, 233/1999, de 16 de diciembre y 104/2000, de 13 de abril).

Las Comunidades Autónomas tienen un deber constitucional, estatutario y legal de realizar los principios de solidaridad e igualdad material en el ejercicio de sus competencias propias y de velar por su propio equilibrio territorial, porque “los principios de igualdad material y solidaridad (arts. 2, 9.2, 40, 138.1 y 2 y 139 CE y concordantes de los Estatutos de Autonomía, que reitera el artículo 2 LOFCA, “no descarga al Estado de tales deberes, ni supone la privación del mismo de las competencias correspondientes” (STC 179/1985, de 19 de diciembre), ni atribuyen competencia a las Comunidades Autónomas. Pero es asimismo evidente que tales principios vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no sólo al Estado [...]” (STC 150/1990, de 4 de octubre). El deber de las Comunidades Autónomas de velar por su propio equilibrio territorial (art. 2.2. LOFCA) les posibilita crear un Fondo de Cooperación Local o un Fondo de inversiones locales o comarcales respecto a materias de su competencia, pero “aunque se realizaran en el ámbito estricto de las competencias municipales, se estaría en presencia de un supuesto de cooperación económica con los entes locales que la legislación vigente de régimen local (arts. 55.d y 57 LRBRL) permite desarrollar a las Comunidades Autónomas” (STC 150/1990, de 4 de octubre). Estos Fondos se establecen “sin perjuicio de que la distribución haya de hacerse respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y aplicando los criterios que la propia Comunidad Autónoma establezca cuando se trate de participación en ingresos propios” (STC 331/1993, de 12 de noviembre).

Los principios de igualdad y solidaridad permiten al legislador incluir en las bases de régimen estatutario de la función pública (art. 148.1.18.<sup>a</sup> CE) “previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones

Públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad” (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 385/1993, de 23 de diciembre, y 103/1997, de 20 de mayo)<sup>204</sup>.

### 1.3. La cooperación horizontal del artículo 145 CE

En el federalismo europeo la cooperación horizontal ha servido para robustecer la capacidad de autogobierno de los entes territoriales, medio de defensa frente a la centralización y forma de participación en las decisiones generales<sup>205</sup>. Considerar a la cooperación como el eje del sistema autonómico conduce a superar la consideración de que aquél se organiza en torno a las competencias exclusivas, potenciando la realidad de las competencias compartidas y concurrentes que se refuerzan con la cooperación y la colaboración. Como ha expuesto MUÑOZ MACHADO:

*“la cooperación frena las consecuencias centralizadoras derivadas de la inviolabilidad de las fórmulas primigenias de la exclusividad de las competencias y la separación de los poderes, e introduce en el sistema de autonomías un nuevo factor de equilibrio, surgido de la propia praxis como un elemento de autocorrección de algunos viejos planteamientos impracticables en las sociedades avanzadas”*<sup>206</sup>.

Para un orden competencial compartido y concurrente, la cooperación es esencial y potencia la participación de los entes titulares de competencias en el ejercicio de aquéllas y en la formación de la voluntad estatal. El territorio determina negativamente el límite de la competencia autonómica (SSTC 1/1982 y 115/1991), pero en nume-

---

<sup>204</sup>. En la STC 134/1987, de 21 de julio, con invocación de los artículos 1.1 y 40.1 CE, se consideró que una de las exigencias del principio de solidaridad era “precisamente el sacrificio de los intereses de los más favorecidos frente a los más desamparados con independencia, incluso, de las consecuencias puramente económicas de esos sacrificios”. Fue invocada por la STC 100/1990, de 30 de mayo, para no considerar contrarias a los artículos 14 y 50 CE y justificar la limitación de la cuantía de las pensiones más elevadas y al incremento de las de menor cuantía, “fundada en las exigencias derivadas del control del gasto público y del principio de solidaridad, gozan de una justificación objetiva y razonable”, sin estimar las alegaciones, que suponen “la negación misma del principio de solidaridad [...] que abunda en la razonabilidad de la medida establecida [...] el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables, de acuerdo con aquellos juicios de valor generalmente aceptados”. Las SSTC 63/1986, 96/1990, 237/1992 y 385/1993, de 23 de diciembre, ampararon las limitaciones generales sobre el régimen retributivo en la competencia estatal “para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.º)”.

<sup>205</sup>. E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, en J. TORNOS (Director), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, p. 647, “la colaboración horizontal ha demostrado ser [...] una alternativa eficaz para hacer frente a tendencias centralizadoras impulsadas por la Federación”; además constituye “un instrumento de integración y participación de las instancias federales en decisiones generales” (p. 648). M. J. GARCÍA MORALES, “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, *Cuadernos de Derecho Público*, 2, 1997, pp. 242 y ss.

<sup>206</sup>. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, p. 224.

rosos supuestos un ejercicio territorialmente limitado y al margen del espacio en que se integra ha de tener, necesariamente, una menor eficacia en un mundo cada vez más interdependiente e integrado en el que los problemas son más comunes y conexos y las posibilidades de actuar más vinculadas a ámbitos de decisión ajenos a la propia capacidad de decisión.

Por ello la STC 132/1996, de 22 de julio, afirmó que “tal vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias pudiera ciertamente haberse evitado mediante la concertación de los oportunos Acuerdos o Convenios entre las dos Comunidades Autónomas, que hubieran vertebrado el necesario principio de cooperación que se halla presente en la sustancia del Estado Autonómico (STC 146/1992). Acuerdos que, en rigor, debieran haber precedido a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial de otra entidad regional, modulando las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizando el rigor excluyente que es inmanente a éste”.

No existen en la Constitución previsiones expresas sobre la cooperación vertical. Sin embargo, la cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas se halla expresamente prevista en el artículo 145 CE, que implica reconocer el ámbito supraterritorial de las cuestiones y superar

*“...así como los principios del federalismo cooperativo ponen de relieve la idea de que debe existir una colaboración entre los distintos niveles del poder territorial, también constituyen, de forma derivada, la constatación de una superación del criterio jerárquico que se viene utilizando para atribuir competencias en función del ámbito territorial de los intereses en juego. Es decir, la cooperación horizontal entre Estados de una Federación o regiones subraya la posibilidad de solventar entre sí (unos) mismos problemas que les son comunes, sin dar entrada a la instancia central, por el mero argumento de la supraterritorialidad del interés afectado”<sup>207</sup>.*

El artículo 145 CE prohíbe la federación entre las Comunidades Autónomas, de modo que la cooperación entre ellas tiene en tal medida su límite máximo. Establece

<sup>207</sup> L. ORTEGA ÁLVAREZ, “Las relaciones interautonómicas”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983, p. 414. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., p. 378, rechazó la doctrina de la STC 42/ 1981, de 22 de diciembre, que atribuyó a los órganos generales del Estado “la consecución del interés general de la nación en cuanto tal y los de carácter supracomunitario”, que “no es mantenible con carácter absoluto en cuanto que la propia Constitución ofrece en su artículo 145 la vía alternativa de la cooperación entre las propias *Comunidades afectadas* para *resolver* este tipo de cuestiones sin recurrir a la intervención estatal. Se pone de manifiesto en este aspecto la virtualidad de los convenios como instrumento de defensa de las competencias regionales frente a una intervención estatal en problemas que exigen una regulación unitaria, en definitiva, para frenar el proceso de centralización propio de todo Estado que pretende conjugar la descentralización política con el Estado social de Derecho”. I. LASAGABASTER HERRARTE, “Relaciones...”, cit., p. 211, el campo de la actividad convencional interautonómica es el de “aquellas materias en las que el ejercicio de una determinada competencia excede del territorio de una Comunidad Autónoma. Pero, en este supuesto, el Estado se arroga la competencia, con lo que la posibilidad de acuerdo interautonómico es imposible”.

los medios para articular la cooperación entre las mismas por medio de los Convenios de gestión y los Acuerdos de cooperación:

“1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”<sup>208</sup>.

El precepto contiene, como expone RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, “una escala de supuestos de vinculación convencional en intensidad decreciente: prohibición de los que constituyan una federación entre Comunidades Autónomas, permisión con autorización previa de los acuerdos de cooperación y permisión con comunicación posterior de los convenios de gestión. Y parece claro, también, que la gradación de supuestos en esa escala depende de la intensidad y de la cualidad de la vinculación que las Comunidades Autónomas hacen surgir entre ellas por vía convencional”<sup>209</sup>. El artículo 145.2 establece dos instrumentos funcionales para articular la cooperación intercomunitaria, “a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición” (STC 44/1986, de 17 de abril). Se diferencian por su contenido material y por la forma en que se produce el control:

a) Los *convenios de gestión* tienen como fin “la gestión y prestación de servicios propios de las mismas”, exigiendo, exclusivamente, “la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”. Los Estatutos deberán “prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí”.

b) Los *acuerdos de cooperación* “necesitarán la autorización de las Cortes Generales”. Ello implica que se refieren a la cooperación genérica, con un alcance superior al de los convenios de gestión, lo que justifica que, frente a la “comunicación

---

<sup>208</sup>. E. ALBERTÍ ROVIRA, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, *DA*, 240, 1994, pp. 107-129; “El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente”, en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, 1997, pp. 616-635. O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid: Foro, 1978. R. ENTRENA CUESTA, “Artículo 145”, en F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 1980. P. IBÁÑEZ BUIL, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, *REVL*, 274-275, 1997, pp. 487-502. A. A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982. A. PÉREZ MORENO, “Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas”, en AA.VV. *Comunidades Autónomas, solidaridad, estatutos, organización y convenios*, Sevilla, 1980. J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, “Comentarios al artículo 145”, en O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, XI, Madrid, 1988. J. SÁNCHEZ NAVARRO, “Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas”, en O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales Madrid: Edersa, 1999, pp. 75-108. J. TAJADURA TEJADA, “El artículo 145 de la Constitución Española: los convenios y acuerdos de cooperación”, *RJN*, 21, 1996, pp. 113-142; *El principio de cooperación en el Estado Autonomático*, Granada: Comares, 1998.

<sup>209</sup>. J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios...*, cit., pp. 112-113.

a las Cortes Generales” de aquéllos, los acuerdos de cooperación necesiten “autorización de las Cortes Generales” como manifestación de voluntad expresa y formal de la máxima institución del Estado. Se trata de una categoría intermedia entre la prohibida federación del apartado 1 y los convenios de gestión de servicios del apartado 2, en cuanto actividad administrativa propia de la competencia de las Comunidades Autónomas<sup>210</sup>.

### 1.3.1. Capacidad de las Comunidades Autónomas para la cooperación

El artículo 145.2 CE no habilita a las Comunidades para celebrar convenios y acuerdos, sino que establece el modo de hacerlo, fijando los requisitos y garantizando su conocimiento o aprobación por las Cortes Generales para comprobar su adecuación a la prohibición de federación o a la calificación que se realice de los mismos. No existe una prohibición constitucional o estatutaria para acordar, que se supera con la intervención de las Cortes Generales. Por el contrario, se reconoce el derecho a hacerlo, implícito en su personalidad jurídico-pública y en su autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137 CE), sean de orden jurídico administrativo sobre sus competencias o políticos reconocidos por la Constitución y los Estatutos. La autonomía implica la personalidad jurídica y la capacidad de autogestión de los intereses y competencias propios para representarlos y gobernarlos sin controles ajenos que no sean de legalidad. El artículo 2.1 LRJPA las reconoce como Administraciones públicas y, de conformidad con el artículo 3.4 de la misma Ley, “cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”. Además, se generalizó el reconocimiento expreso de personalidad jurídica en los Estatutos.

Constituyen las Comunidades “la primera y más alta de las entidades a que se refiere el artículo 137 de la Constitución [...] en efecto, la Constitución prefigura [...] una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito” (STC 32/1981, de 28 de julio). Están dotadas de “potestades legislativas y gubernamentales que las configuran como autonomía de naturaleza política”, además de su autonomía administrativa (SSTC 25/1981, de 14 de julio, y 32/1981, de 28 de julio). La capacidad de las Comunidades Autónomas para otorgar Convenios de colaboración deriva de su autonomía y plena personalidad jurídica (SSTC 71/1983, de 29 de julio, y 93/1986, de 14 de julio).

---

<sup>210</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, A.: *Los convenios...*, cit., p. 78, para el autor “es preferible reservar la denominación de acuerdos de cooperación” para los convenios cuyo objeto no es la gestión de servicios propios de las Comunidades Autónomas, mientras que se podrían denominar “convenios de colaboración” a los que tienen por objeto precisamente “la gestión de estos servicios” (p. 93).

La autonomía y la gestión democráticas de los intereses de la colectividad constituida en Comunidad Autónoma constituyen una garantía institucional (STC 84/1982), a la que es aplicable la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, sobre el alcance de la autonomía local, en el sentido del “derecho de la comunidad [local] a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y la administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad [local] han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 170/1989, de 19 de octubre).

El artículo 145.2 refuerza la capacidad de concertación intercomunitaria y aporta dos instrumentos de amplio contenido y escasa precisión. Dejan amplio margen de maniobra para que las Comunidades Autónomas puedan llenar del contenido adecuado a su voluntad, objetivos y medios. Esta posibilidad la abrió la propia Constitución al remitir la regulación por los Estatutos de Autonomía. Pero éstos no son los únicos instrumentos utilizables, sino un marco formal que no impide la utilización de cualquier otro modo alternativo bilateral o multilateral, como expuso ALBERTÍ:

*“la exclusividad en la previsión constitucional de este instrumento no puede ser interpretada [...] como una obligación estricta y absoluta de canalizar la colaboración horizontal a través de la figura de los convenios, con exclusión de cualquier otra fórmula o cauce de relación. Las Comunidades Autónomas [...] pueden establecer mecanismos de relación en el ejercicio de sus competencias, entre los que se encuentran los convenios; y, cuando recurran a ellos, será de aplicación el régimen previsto en el art. 145.2 CE. Pero de esta disposición no cabe desprender a la vez una prohibición de utilizar otros instrumentos a tal fin”<sup>21</sup>.*

El ejercicio del derecho y la plena capacidad para establecer convenios se controlan por las Cortes para comprobar que no transgrede la prohibición del apartado 1 del precepto. La cooperación horizontal existe por la propia naturaleza de las relaciones de poder entre los distintos ámbitos territoriales de competencia, de la existencia de problemas comunes y de la evidencia de que los límites territoriales administrativos no coinciden con los de carácter económico, social o cultural. La cooperación horizontal apareció antes que la vertical y se ha mantenido en las estructuras federales; es amplia y fecunda y se desarrolla principalmente por técnicas e instrumentos convencionales por la igualdad de posición e interés común de las partes, de modo que “a través de la cooperación horizontal se consigue así el doble objetivo de abordar cuestiones y problemas que afectan a varios miembros o bien que exceden su capacidad

---

<sup>21</sup>. E. ALBERTÍ ROVIRA, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en VV.AA., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993, p. 69.

individual de actuación y de evitar, por otra parte, la intervención central cuando tal circunstancia se produzca”<sup>212</sup>.

Los Convenios de gestión y los Acuerdos de cooperación constituyen un medio previsto en el bloque de constitucionalidad –Constitución y Estatutos– para articular las relaciones interadministrativas entre entidades públicas personificadas, como son las Comunidades Autónomas. Cuando se invoca el citado bloque, se hace en el sentido utilizado por el Tribunal Constitucional, como parámetro para regular el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>213</sup>. Conforme al artículo 28.1 LOTC el bloque de la constitucionalidad lo integran, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas<sup>214</sup>.

Los Convenios de gestión y los Acuerdos de cooperación son convenios interadministrativos, excluidos del ámbito de la legislación de contratos (art. 3.1.c de la Ley 13/1995, de 18 de mayo), que se formalizan entre entidades de Derecho público, como medios para practicar la cooperación horizontal en un Estado descentralizado<sup>215</sup>. Se trata de una modalidad de negocio jurídico contractual entre Comunidades del que se derivan derechos, obligaciones y responsabilidades para las partes. Persiguen la cooperación sobre el ejercicio de competencias con el mismo alcance y contenido para las partes contratantes, desde una situación de igualdad. Por la propia naturaleza del poder político-administrativo de aquéllas y por la plena capacidad que tienen reconocida, la vigencia del principio de cooperación hace posible que el contenido de los convenios sea tan amplio como lo exijan las necesidades y el servicio al interés general, con los límites derivados de la prohibición de federación, de la indisponibilidad de la competencia y de la necesidad de cumplir las exigencias

<sup>212</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios...*, cit., p. 65.

<sup>213</sup> Para el T.C. se trata de “una noción compleja [...] que hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición” (SSTC 66/1985, 11/1986, de 28 de enero, 26/1987, 154/1988 y 149/1991, de 4 de julio).

<sup>214</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, I, cit., pp. 345-357, se trata de “los instrumentos normativos que, junto con la Constitución, y como complemento de ésta, es preciso tener en cuenta en todo momento para determinar con exactitud el régimen de una determinada competencia en el sentido de si pertenecen al Estado o a las Comunidades Autónomas” (SSTC 23-3 y 24-5-1982). E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid: Civitas, 1985, p. 299.

<sup>215</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, Madrid, 1984, p. 234, calificó al régimen previsto por el artículo 145 CE de “tratamiento harto precario y riguroso a una técnica que en los sistemas de autonomía es de curso corriente”. R. ENTRENA CUESTA, “Comentario al artículo 145”, en F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 1570, lo califica de “escasamente feliz [...] existe un extraordinario margen de imprecisión y una serie de interrogantes difíciles de resolver”. F. DE SERRA, “Nota...”, cit., p. 63, afirma que los problemas que plantea el artículo 145 CE están “debidos en buena parte a su compleja y confusa redacción, culpable también, sin duda, de la poca utilización que se ha hecho de este instrumento de colaboración”.

formales de conocimiento o aprobación por parte de las Cortes. Como expresó MENÉNDEZ REXACH:

*“toda la actividad que esté atribuida a la competencia de las Comunidades Autónomas es susceptible de convenios de colaboración. Pero sólo en cuanto a la gestión y prestación de los servicios correspondientes, lo cual significa que estos convenios nunca pueden afectar a la titularidad de las competencias, sino sólo al modo de ejercicio de las mismas (modo de gestión) o, en otras palabras, que no pueden afectar al poder público de que son titulares las Comunidades Autónomas, sino únicamente a tareas y funciones que las mismas han de realizar en ejercicio del poder público que han asumido. Y ello no solamente en virtud del principio de irrenunciabilidad de la competencia, [...] sino sobre todo porque, si una Comunidad Autónoma cediese a otra la totalidad o parte de sus competencias sobre una materia, se estaría produciendo una modificación del orden competencial definido en el Estatuto [...] por un procedimiento que no es el adecuado para introducir variaciones en esa norma estatal superior...”<sup>216</sup>.*

Se trata de una modalidad contractual entre las Comunidades, que busca la cooperación sobre materias cuyas competencias les corresponden con el mismo alcance y contenido a las partes contratantes. Esta situación de igualdad entre las partes se desprende de la idéntica naturaleza de las mismas, de su ámbito competencial y del reconocimiento de facultades para contratar vinculadas directamente a la plena capacidad jurídica de su autonomía<sup>217</sup>. Precisamente esta igualdad elimina cualquier situación de preponderancia o prerrogativa de cualquiera de las partes en las relaciones contractuales que se produzcan en el ejercicio del poder público del que son titulares, por lo que el ámbito típico de estos convenios son las competencias compartidas o concurrentes. Para MENÉNDEZ REXACH:

*“se trata siempre de relaciones intersubjetivas de coordinación y nunca de subordinación, ya que éstas no son concebibles entre Comunidades Autónomas y no lo son porque el ámbito territorial sobre el que ejercen sus competencias nunca es coincidente, en contraste con lo que sucede entre el Estado y las Corporaciones locales (o entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre éstas y dichas Corporaciones), que por ello sí pueden entrar en relación supra y subordinación”<sup>218</sup>.*

No debemos olvidar que el principio de cooperación entre Administraciones públicas rige las relaciones entre éstas (art. 3.2. de las Leyes 30/1992, de 26 de

<sup>216</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *Los Convenios...*, cit., pp. 98-99.

<sup>217</sup> La naturaleza contractual y de fuente de obligaciones se halla expresamente reconocida en la regulación de los Convenios de colaboración del artículo 8 LRJPAC, cuyo apartado 2 dispone que “obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma”, convirtiéndolas en sujetos de imputación. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios...*, cit., pp. 70-74.

<sup>218</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *Los Convenios...*, cit., pp. 93-94.

noviembre, y 4/99, de 13 de enero). Las Administraciones públicas en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas deberán “respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias”, así como “prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias” (art. 4.1). Ésta es la razón de ser de las Conferencias sectoriales que persiguen “la imprescindible coordinación y colaboración” interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 5.1)<sup>219</sup>, cuya procedencia fue reconocida por la STC 76/1983, de 5 de agosto, sentando una doctrina plenamente aplicable a las relaciones de cooperación intercomunitarias:

*“La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida, implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre los que se encuentran las Conferencias sectoriales, frecuentes en los modernos Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales. [...] el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos: las conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes, y para la discusión de las oportunas líneas de acción” (FJ 13)<sup>220</sup>.*

El artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguló los Convenios de colaboración entre el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuyos instrumentos de formalización se contemplarán no sólo las competencias que ejerce cada administración sino “la necesidad o no de establecer una organización para su gestión”, que tendrá la naturaleza de “órgano mixto de vigilancia y control”, que “resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los Convenios de colaboración” (art. 6.3), que “podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil” (art. 6.5), cuyos órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas” (art. 6.5.2.º). Tales Convenios “en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las

<sup>219</sup> J. TORNOS MÁS, “Las conferencias sectoriales”, *DA*, 240, 1994, pp. 71-91. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, I, Madrid, 1999, pp. 525-532. E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones...*, cit., pp. 660-661.

<sup>220</sup> No obstante lo dicho, en la misma sentencia y fundamento se afirmó que: “en cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia de principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación”, que justifica la función de coordinación que le atribuye la Constitución.

Administraciones intervinientes”, aunque “obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma” (art. 8.1 y 2)<sup>221</sup>.

El régimen jurídico de tales convenios procede de la elaboración dogmática realizada por el Tribunal Constitucional, que es aplicable analógicamente a los acuerdos y convenios entre las Comunidades Autónomas, porque están inspirados en los mismos principios de cooperación y de lealtad institucional, con la misma naturaleza contractual, de modo que, conforme al artículo 8 LRJPAC:

a) No suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes (Art. 8.1), que son irrenunciables, sin que la encomienda de gestión (art. 15), la delegación de firma (art. 16) y la suplencia (art. 17) supongan alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevean (Art. 12.1 LRJPA).

b) Obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se estableciera otra cosa (Art. 8.2.1.º).

c) Serán comunicados al Senado (Art. 8.2.2.º).

d) Deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva (Art. 8.2.3.º).

e) Para conocer de las cuestiones litigiosas es competente la Jurisdicción contencioso-administrativa (Art. 8.3).

### 1.3.2. Proceso de elaboración del artículo 145 CE<sup>222</sup>

#### 1.3.2.1. Anteproyecto y enmiendas

El vigente artículo 145 CE citado tiene como antecedente el artículo 130 del Anteproyecto de Constitución, del tenor literal siguiente<sup>223</sup>:

*“Cualquier Acuerdo de cooperación entre Territorios Autónomos necesitará la autorización de las Cortes Generales por medio de una Ley Orgánica”.*

---

<sup>221</sup>. El principio de indisponibilidad de las competencias impide que los Convenios alteren el sistema competencial constitucional y estatutario, porque, como declaró la STC 11/1984, de 2 de febrero, “no puede aceptarse que al socaire de un Convenio de colaboración [...] el Estado se arrogue un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia incumben a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, merced a este Convenio, ésta haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario” (SSTC de 29 de julio, 95 y 96/1986, de 10 de julio, y 13/1992, de 6 de febrero).

<sup>222</sup>. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales, Madrid, 1980. O. ALZAGA, *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978, pp. 846-853. R. ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Madrid, 1980, pp. 1.569-1.571. A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., pp. 27-32.

<sup>223</sup>. *Boletín Oficial de las Cortes*, 44, 5-1-1978, p. 29.

Este precepto fue objeto de numerosas enmiendas para su supresión, modificación y establecimiento de la prohibición de federación entre las Comunidades Autónomas que se crearan<sup>224</sup>.

La enmienda número 33 del diputado JARABO PAYA, perteneciente a Alianza Popular, propuso incluir un nuevo párrafo, con el siguiente texto: “En ningún caso podrá constituirse la federación de regiones autónomas”. La justificó invocando el artículo 13 de la Constitución de la Segunda República con objeto de “evitar la fusión, integración o absorción de unas regiones con otras”, en aras a los recelos que suscitaba, que se traducirían “en el nacimiento de bloques que desequilibrarían grave, y puede que definitivamente, la necesaria igualdad de fuerzas de las distintas regiones españolas, y que además de suponer la pérdida de la propia personalidad e independencia constituiría un indudable peligro para la unidad nacional”.

La supresión del precepto fue defendida por la enmienda número 64 del diputado LETAMENDÍA BELZUNCE, miembro del Grupo Parlamentario Mixto, en el que participaba en representación de Euskadiko Ezkerra.

También lo hizo la enmienda 99 de los diputados VERDE Y ALDEA, PAREDES Y HERNÁNDEZ y PAU PERNAU, de la Minoría Catalana, que justificaron aduciendo que implicaba “desconfianza hacia los órganos legalmente establecidos en los territorios autónomos”. Asimismo, la supresión la propició la enmienda 178 de la Minoría Catalana, que consideraba “absurdo que cualquier tipo de cooperación entre territorios autónomos necesite de la previa autorización de las Cortes Generales y además por medio de una ley orgánica”, lo que “supone una restricción muy amplia de las competencias que se reconocen a los territorios autónomos”. El mismo grupo parlamentario, en la enmienda 179, defendía un texto alternativo de modificación de la redacción del artículo 130 en el sentido de que “cualquier acuerdo de vinculación entre territorios autónomos necesitará la autorización de las Cortes Generales por medio de una ley orgánica”. De este modo la autorización de las Cortes por ley orgánica estaba limitada a los supuestos de “vinculación bien institucional, bien estructural, entre los territorios autónomos. De esta manera se superaba el carácter más restrictivo del término “cooperación”, sustituyéndolo por el término “vinculación”, que dejaba mayores posibilidades y capacidad a los territorios autónomos.

La enmienda 303 del Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya propuso una regulación a través del artículo 149 bis, objeto de la enmienda 317, en el cual se permitía a las Comunidades “establecer acuerdos, de los que darán conocimiento a las Cortes Generales, quienes autorizarán su ejecución mediante ley, de no apreciar lesión a los intereses de otros territorios autónomos o posible causa de inconstitucio-

---

<sup>224</sup> Números 33 (Sr. Jarabo Payá), 64 (Sr. Letamenía Belzunce), 99 (Sr. Verde i Aldea), 178 (G.P. Minoría Catalana), 179 (G.P. Minoría Catalana), 303 (G.P. Socialistes de Catalunya), 351 (G.P. Socialistas del Congreso), 651 (G.P. Vasco), 566 (Sr. Sánchez Ayuso), 698 (Sr. Bono Martínez) y 769 (Sr. Bravo de Laguna).

nalidad [...]. Los acuerdos de cooperación [...] serán también autorizados mediante ley por las Cortes Generales.” A ella se adhirió el Grupo Socialista del Congreso en la enmienda 351.

En la enmienda 566 los diputados SÁNCHEZ AYUSO y MORODO, del Grupo Mixto, propusieron la supresión de la palabra “orgánica” del artículo 130, dejando por tanto la autorización en una Ley de las Cortes Generales sin tal naturaleza. La enmienda 651 del Grupo Parlamentario Vasco pedía la supresión del artículo, entendiendo que la exigencia de ley orgánica era un “gravísimo obstáculo” para la “solidaridad entre los pueblos del Estado”. En la enmienda 698 del diputado BONO MARTÍNEZ, en nombre del Grupo Parlamentario Comunista, se propuso la supresión del artículo porque “no parece tenga sentido que para un asunto que afecta exclusivamente a los territorios autónomos sea necesario el pronunciamiento solemne de las Cortes por medio de una ley orgánica”.

En la enmienda 769 que encabezó el diputado LLORENS BARGES y que firmaron otros cinco diputados de Unión de Centro Democrático se propuso la adición de un párrafo que reconocía “la posibilidad de separarse una Isla de la organización autonómica [...]”.

#### 1.3.2.2. Informe de la Ponencia

En su informe, la ponencia constitucional señaló cómo el artículo 130 del anteproyecto se había modificado en la redacción del artículo 137, apartado 2, con el voto en contra de los Grupos Comunista y Minoría Catalana, que solicitaron su supresión<sup>225</sup>. Se había aceptado, por mayoría de los grupos de Unión de Centro Democrático y de Alianza Popular, la enmienda 33 de esta última formación, que suponía una nueva redacción al apartado 1 del artículo 137, rechazando la enmienda 566 del diputado SÁNCHEZ AYUSO por entender “que un acuerdo de cooperación es materia constitucional y debe ser establecido por ley orgánica”.

El nuevo artículo 137 quedó en el informe de la Ponencia con la siguiente redacción:

*“1. En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas.*

*2. Cualquier acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas necesitará la autorización de las Cortes Generales por medio de una ley orgánica”.*

La Ponencia introdujo la enmienda de Alianza Popular sobre la prohibición de la federación de Comunidades Autónomas, de modo que para que se pudiera producir, de modo directo o por medio de un acuerdo de cooperación, sería precisa la reforma constitucional. Por tanto, nunca dichos acuerdos podían dar lugar a tal federación, lo que quedaba garantizado por la necesidad de su aprobación por ley orgánica.

---

<sup>225</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 82, 17 de abril de 1978, p. 1.597.

### 1.3.2.3. Debate de las enmiendas

Las enmiendas que habían sido mantenidas se debatieron en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas<sup>226</sup>.

El diputado LETAMENDÍA sostuvo que no sólo “se ha cerrado el paso a la defensa del derecho de autodeterminación en esta Constitución, sino que se cierra el paso al federalismo, y hay que decirlo claro, se está manteniendo el Estado centralista”. Consideró que “el hecho de que figure esta prohibición expresa del federalismo, de federación de Comunidades Autónomas, no se limita a ser la iniciación de un principio, sino que está preñado de consecuencias negativas para las Comunidades Autónomas en el desarrollo del título, ya que el federalismo se concreta en un cierto número de características”. Enumeró como tales la capacidad autonormativa, la competencia universal, el poder federarse, el carecer de todo control del poder central, la soberanía tributaria y la posibilidad de planificación territorial autónoma<sup>227</sup>.

Por el contrario, el diputado de Alianza Popular FRAGA IRIBARNE afirmó que la federal no era la única alternativa al Estado unitario sino que existían “variantes intermedias y distintas, como es, por ejemplo, el Estado regional, que entiendo yo que es el que se quiso construir en el año 1931 y que se quiere construir ahora”. Tras invocar el artículo 13 de la Constitución de la República de 9 de diciembre de 1931, afirmó que “se trata de impedir que después, por la vía de las uniones entre las regiones, y concretamente por la superior influencia que unas puedan tener sobre otras, por presión cultural, económica o de otra índole [...] exista la formación de bloques dentro del Estado, como ocurrió en los Estados Unidos de América en la única, pero importantísima, guerra civil de su historia, la Guerra de Secesión entre los Estados del Norte y del Sur. Evidentemente, no es el camino a seguir”<sup>228</sup>.

El diputado PECES BARBA, tras identificarse ideológicamente con la fórmula del Estado federal, afirmó: “lo que ocurre es que entendemos que esta Constitución no es una Constitución federal”. No consideró científica la afirmación de la existencia de un Estado centralista regionalizado y manifestó su deseo de que “en el futuro nuestro país pueda ser un Estado federal, es por lo que nosotros defendemos la existencia de este artículo actualmente 137; porque entendemos que los acuerdos de cooperación del punto 2 del art. 137 deben ser suficientemente flexibles para que

<sup>226</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 88, 1978.

<sup>227</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 3.260-3.261.

<sup>228</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 3.261-3.262. La sección 10.ª del artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América dispone: “Ningún Estado hará por sí tratado, alianza ni confederación alguna [...]”. El artículo 7 de la Constitución suiza de 1874 dispuso: “No pueden los cantones celebrar entre sí alianzas particulares ni tratados de carácter político. Pueden, en cambio, los cantones celebrar entre sí Convenios sobre materias de legislación, administración o justicia, poniéndolos en conocimiento de la autoridad federal”.

permitan las formas de colaboración que sean suficientes para la interpretación correcta del precepto. Pero cuando se pretende la supresión del párrafo que prohíbe la federación de Comunidades autónomas, nosotros tenemos que estar en contra; primero, porque no tiene nada que ver con el Estado federal; segundo, porque supone un salto de soberanías y hacen acuerdos bilaterales desconociendo la estructura de la organización del Estado y produciendo una discusión que consideramos absolutamente superada. Es, en definitiva, la vieja idea del pacto social en uno de sus aspectos, el pacto entre dos comunidades con soberanía propia, desconociendo la soberanía general del Estado, que está muy claramente reconocida en el título preliminar de nuestra Constitución, y permitiendo la colonización de una Comunidad Autónoma más poderosa y más importante respecto de una Comunidad Autónoma que pudiera ser dependiente de ellas”<sup>229</sup>.

El diputado PÉREZ-LLORCA, en nombre del Grupo de UCD, manifestó que su formación política estaba en contra del modelo federal, porque su espíritu era el de que “se pacifiquen los problemas existentes en este momento y que no se cierren las puertas al futuro, y que preservando la unidad nacional se pueda ir solucionando gradualmente, a partir de la Constitución, los viejos problemas históricos que nuestro país tiene planteados”. Invocó la Guerra de Secesión norteamericana como consecuencia de la confederación de Estados y también el conflicto bélico de los cantones suizos conocida como *Sunderbund* <sup>230</sup>.

Por el contrario, el diputado comunista SOLÉ TURA se mostró partidario del federalismo, aunque reconoció que “ésta no es una Constitución federal”. Afirmó que “es cierto que el apartado 1 se puede considerar como un cierto obstáculo y además relativo a cuestiones que no son las fundamentales”, aunque la cuestión está en el apartado 2, por lo que presentó una enmienda *in voce* que reformaba el apartado 2 para mantener las relaciones bilaterales entre las Comunidades, compaginándose con el poder central<sup>231</sup>.

La Minoría Catalana, por medio del diputado ROCA JUNYENT, se manifestó a favor de la enmienda de supresión del apartado 1, entendiendo que el régimen del apartado 2 era suficiente para los problemas que se planteaban.

El diputado MARTÍN TOVAL, del Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña, propuso suprimir la parte inicial del artículo y dar una nueva redacción al apartado 2, aduciendo que la supresión del apartado 1 no se basa “en una razón política para establecer un Estado federal, sino en una razón técnica. Porque si, efectivamente, estamos constitucionalizando un Estado que es unitario, si bien tiene posibilidades de llegar a ser un Estado autonomizado, podríamos decir por tanto, en línea inter-

---

<sup>229</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 3.262-3.263.

<sup>230</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 3.264-3.265.

<sup>231</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 3.265.

media entre un Estado unitario y otro federal, que lo que es obvio es que en ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas, por la misma naturaleza de ese Estado”. Propuso “una formulación del apartado 2 que permita flexibilidad suficiente para no coartar las necesarias relaciones que tiene que haber entre Comunidades Autónomas, y que no pasan obviamente por la federación de las mismas”<sup>232</sup>.

El diputado VIZCAYA, del Grupo Parlamentario Vasco, defendió la supresión de todo el artículo porque “nos parece sumamente importante que se prohíba, en todo caso, la federación de Comunidades Autónomas”. Su pretensión era “considerar que las Comunidades Autónomas pueden establecer unos vínculos de unión y solidaridad que se plasmen en un acuerdo federativo, sin que eso suponga introducir un Estado federal”, por lo que admitiría “que se dijese que la federación de Comunidades Autónomas necesitaría una ley orgánica”. Respecto al apartado 2, que exige la autorización de las Cortes Generales por medio de una Ley Orgánica, afirmó que es “contradictorio que dos Comunidades Autónomas, en materias de su exclusiva competencia, no puedan cooperar sin que intervenga un tercer poder, una tercera institución que les diga si deben hacerlo o no, porque lo entiendo como una intromisión en las facultades exclusivas de cada una de las Comunidades Autónomas”, una intromisión de las Cortes Generales en materias que no son de su competencia, por lo que defendió la supresión del artículo<sup>233</sup>.

Favorable a establecer la prohibición de la federación se mostró el diputado FRAGA IRIBARNE, para quien “no procede la federación entre Comunidades Autónomas y que justamente eso sería un gravísimo riesgo para la consolidación del sistema autonómico de un Estado regional que todos propugnamos y que sólo podrían poner en peligro los que quisieran llevarlo más allá, puesto que nadie quiere llevarlo menos, y nadie defiende hoy el Estado unitario y centralista”. En su opinión, el artículo 137 garantiza “que cada uno actúa dentro de su territorio, que no aspira a influir, interferir, mangonear o colonizar a los demás [...] y que cualquier acuerdo, influencia, ayuda o mediación se hace también *coram populo*, con luz, taquígrafos y prensa”. “En definitiva, no hay agrupaciones ni federaciones entre regiones, resolución que han tomado todos los pactos federales y que ya en su día tomó la República [...]”<sup>234</sup>.

La enmienda 64 del diputado LETAMENDÍA fue rechazada; también la enmienda 651 del Grupo Parlamentario Vasco. Por el contrario quedó aprobado el apartado 1 del art. 137. Asimismo, se aprobó la enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario Comunista, que había defendido el señor SOLÉ TURA, con una nueva redacción para el apartado 2 del art. 137<sup>235</sup>.

<sup>232</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 3.267.

<sup>233</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 3.268.

<sup>234</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 3.269-3.270.

<sup>235</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 3.270.

#### 1.3.2.4. Dictamen de la Comisión

Como consecuencia del debate anterior, el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas recogió la siguiente redacción del artículo 138<sup>236</sup>:

*“1. En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas.*

*2. Las Cortes Generales podrán autorizar acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”.*

#### 1.3.2.5. Debate en el Congreso

En el debate sobre el Proyecto de Constitución se reprodujeron las posiciones anteriores con los mismos o con nuevos argumentos.

Defendieron el contenido del artículo 138 del Dictamen en cuanto a la prohibición de la federación de las Comunidades los diputados señores PAREDES, FRAGA, SOTILLO, JARABO, MARTÍN TOVAL y PINA.

En su intervención, el diputado PAREDES GROSSO, en representación de UCD, hizo referencia a “que no tiene sentido que haya federación de regiones, porque, en cierto modo, la federación de regiones, la unión de pueblos, es el Estado español”<sup>237</sup>.

La posición del Grupo de Alianza Popular, autor de la enmienda que propuso la prohibición de federaciones invocando el artículo 13 de la Constitución de la Segunda República, la defendió el diputado FRAGA IRIBARNE porque, según adujo, “es un principio que no solamente es básico en los Estados unitarios regionalizados o regionalizables, sino que está en los mismos Estados federales, como ocurre en la Constitución, y en la historia que la interpreta de los Estados Unidos. La autorización libre de federaciones entre las regiones autónomas sería mantener una posibilidad de estar lisa y llanamente cambiando constantemente la forma del Estado [...]”. Afirmó que la federación conduciría a “aumentar las desigualdades y, por supuesto, crear la probabilidad de presiones políticas de los más fuertes sobre los más débiles [...]”<sup>238</sup>. El señor JARABO PAYÁ, del mismo Grupo Parlamentario, justificó la prohibición “con objeto de evitar que con este pretexto se ampare o aliente la fusión, la integración o absorción de unas regiones con otras [...] se podría traducir en el nacimiento de bloques que desequilibrarían grave, y puede que definitivamente, la necesaria y deseable igualdad de fuerzas de las distintas regiones españolas, lo que, además de suponer la pérdida o menoscabo de la propia personalidad e independencia

---

<sup>236</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 121, 1 de julio de 1978, p. 2.615.

<sup>237</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 4.397.

<sup>238</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 4.401-4.402.

de algunas de estas regiones, constituiría un indudable peligro para la unidad nacional y para la soberanía del Estado”<sup>239</sup>.

Por medio del diputado SOTILLO MARTÍ, el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso sostuvo que el artículo era bueno y “técnicamente adecuado a la situación actual y es coherente con el proyecto de Constitución en la estructura del Estado que prevé la Constitución”, por lo que votaron a favor de la redacción del artículo 138. Recordó que “el art. 138 no tiene nada que ver con el Estado federal porque la Constitución no tiene nada que ver con el Estado federal. La supresión del apartado 1, o de todo el artículo, supondría permitir la federación de Comunidades Autónomas, lo cual implica una relación de soberanías que realizan determinados acuerdos de tipo político que no guardan sistemática con el contenido de la Constitución”. Ello implicaría un “pacto entre dos comunidades con soberanía propia, desconociendo la soberanía general del Estado reconocida en el título preliminar de nuestra Constitución [...] permitiendo la colonización de una Comunidad autónoma por parte de otra [...]”. Reiteró “que no estamos haciendo una Constitución federal, sino una Constitución de autonomías, y que, en este sentido, el artículo 138 es perfectamente coherente con el resto de nuestra Constitución”. “En resumen: por entender que el artículo 138 no tiene nada que ver con el Estado federal, que el artículo 138 no puede reconocer acuerdos o pactos de soberanía entre Comunidades Autónomas, porque eso desequilibraría todo el sistema de la Constitución; por entender que el artículo 138 es perfectamente coherente con una Constitución de las autonomías, de las Comunidades Autónomas [...]”<sup>240</sup>.

El diputado MARTÍN TOVAL, del Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña, reiteró que aun cuando no quedase prohibida la federación de comunidades “no estaríamos constitucionalizando el Estado federal”, sino “un Estado de las autonomías, un Estado autonómico, y un Estado autonómico, ciertamente, es contradictorio por su propia naturaleza con la federación de Comunidades Autónomas, lo cual no quiere decir que sea contradictorio [...] con la colaboración entre las Comunidades Autónomas”<sup>241</sup>.

Contra la prohibición de la federación entre las Comunidades Autónomas se posicionaron los diputados VIZCAYA, LETAMENDÍA y BURGUERA.

El diputado señor VIZCAYA sostuvo su enmienda de supresión del artículo 138 reiterando su argumentación sobre la contradicción que implicaba el reconocimiento de esas competencias y la interposición de un permiso de las Cortes Generales para el ejercicio de las mismas por la vía de la cooperación intracomunitaria<sup>242</sup>. El señor

<sup>239</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 4.409.

<sup>240</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 4.406-4.407.

<sup>241</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 4.410.

<sup>242</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 4.396.

LETAMENDÍA repitió la desconfianza que el precepto implicaba hacia las Comunidades Autónomas, y consideraba que éste y otros preceptos no sólo suponían la inexistencia de un modelo de Estado federal, sino que colocaban a la Constitución Española y a la organización territorial que de la Carta Magna se desprendía en una vertiente claramente antifederal<sup>243</sup>.

El diputado del Grupo Parlamentario Mixto señor BURGUERA ESCRIVÁ defendió su voto negativo por entender que “este artículo 138, con la prohibición de la federación entre Comunidades, atenta a la libertad de esas Comunidades Autónomas, que en materias de su competencia [...] en materias que la Constitución reconoce de su competencia, pueden unirse federalmente, mancomunadamente, y podrían y deberían tener la puerta abierta para poder unirse cualesquiera que fuesen las posibilidades que viesan de trabajar conjuntamente en las materias propias de su competencia que la Constitución señala”. A su juicio, sobra la prohibición porque basta con el segundo punto, por recoger “de qué forma esas Comunidades Autónomas podían federarse, en qué condiciones, pero nunca negar la posibilidad, porque eso es poner puertas, cerrar puertas a la libertad de los pueblos de esas Comunidades Autónomas”<sup>244</sup>.

Se abstuvieron los diputados PUJOL y SOLÉ TURA. Por la Minoría Catalana el diputado PUJOL SOLEY defendió su abstención en aras a “la servidumbre del consenso”, aun sosteniendo que el artículo “ignora una auténtica realidad, y es que en España existen hechos a veces de carácter histórico, cultural y lingüístico, otras veces de carácter geográfico y económico [...] pensamos que no debería privarse del derecho de federarse o de mancomunarse dentro del marco constitucional de España”. No compartía el “temor a un posible cuarteamiento de España” y consideró que “existe un avance respecto a lo que fue la Constitución del 31, en la cual simplemente se negaba ese derecho a cualquier tipo de mancomunación o federación. Concretamente en la Constitución que estamos construyendo ahora se reconoce la posibilidad, con ciertos condicionamientos, de establecer acuerdos de cooperación”<sup>245</sup>.

También se abstuvo el diputado SOLÉ TURA, portavoz del Grupo Parlamentario Comunista, porque “estamos a favor de la supresión del apartado 1, pero no del 2. A su juicio “el apartado 1 es perfectamente inútil, es un apartado que sobra, que no resuelve ningún problema y que puede crear otros, y que todo el problema que estamos discutiendo está claramente resuelto en el apartado 2. Exige que el paso de un sistema supercentralizado a un sistema que funcione con base en el autogobierno debe ser capaz de asegurar el tránsito a este sistema sin traumas, para lo que es necesario un texto flexible, que no cierre”. “Ahora bien, esto no significa abrir la puerta a una especie de acuerdos de soberanía al margen del Estado, porque el apartado 2 dice muy claramente cómo podría desarrollarse este proceso; es decir, que los acuerdos de

---

<sup>243</sup>. *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 4.397-4.400.

<sup>244</sup>. *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 4.410-4.411.

<sup>245</sup>. *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 4.402-4.403.

cooperación, que sería mejor llamar de vinculación, entre Comunidades Autónomas tendrán que pasar, en todo caso, por un tamiz muy concreto, el de las Cortes Generales, que son las que representan la soberanía nacional, según hemos dicho en la Constitución. Queda, en consecuencia, perfectamente resuelto con el apartado 2 el problema [...] no dejarlas a una especie de acuerdos de soberanía al margen de las instituciones centrales; se trata de articular el elemento central con esa necesaria actividad de las autonomías para llegar, finalmente, a crear, a sedimentar un sistema autonómico operativo que funcione y que responda a la realidad concreta de los pueblos, de las nacionalidades y regiones que componen España, sin trabas artificiales”<sup>246</sup>.

#### 1.3.2.6. Proyecto aprobado por el Congreso

El texto del artículo 138 del Proyecto de Constitución aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados quedó con la siguiente redacción:

- “1. En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas.
2. Las Cortes Generales podrán autorizar acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”<sup>247</sup>.

#### 1.3.2.7. Enmiendas formuladas en el Senado<sup>248</sup>

En el debate en el Senado los diputados señores MATEO, CARAZO, AUDET, BENET y el Grupo de Senadores Vascos volvieron a formular enmiendas contra la prohibición. La enmienda 113, firmada por el senador MATEO NAVARRO, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes, propuso la supresión del párrafo 1 por considerar que “no parece conveniente ni necesario que el texto constitucional prohíba taxativamente la federación de Comunidades Autónomas, prejuzgando, por tanto, en sentido negativo acerca de lo establecido en el apartado 2 del mismo artículo, en el cual se contempla la posible autorización por parte de las Cortes Generales de eventuales acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”. Don FIDEL CARAZO HERNÁNDEZ, del Grupo Mixto, en la enmienda 226, pidió la supresión de los artículos 137 a 151. La enmienda 416 del senador AUDET PUNCERNAU, del Grupo Mixto, planteó la supresión del apartado 1 que creía innecesaria ante la exigencia de autorización por las Cortes Generales que contiene el apartado 2. Don JOSEP BENET I MORELL, de

<sup>246</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 4.407-4.408.

<sup>247</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 135, 24 de julio de 1978, p. 2.969.

<sup>248</sup> En el Senado se formularon las enmiendas: 113 (D. José Luis Vicente Mateo Navarro), 226 (D. Fidel Carazo Hernández), 352 (D. Luis Sánchez Agesta), 416 (D. Rosendo Audet Puncernau), 818 (Entesa dels Catalans), 1.012 y 1.013 (Senadores Vascos).

Entesa dels Catalans, por medio de la enmienda 818 apoyó la supresión del apartado 1 y una nueva redacción del apartado 2 orientada a establecer el deber de comunicar al Senado para su conocimiento todos los acuerdos de cooperación entre Comunidades, de modo que sólo los acuerdos de cooperación permanente exigiesen autorización del Senado, decidiendo si era necesaria la autorización por las Cortes Generales.

La enmienda número 1.012 del Grupo de Senadores Vascos propuso la supresión del artículo 138 por entender que la exigencia de ley orgánica para los acuerdos de cooperación suponía un gravísimo obstáculo. Con la enmienda 1.013 aportaron un texto alternativo al artículo 138, limitando la federación política entre las Comunidades y estableciendo un derecho de veto en las Cortes en “los casos en que contraven-gan concretas disposiciones constitucionales”, con la siguiente redacción:

*“1. En ningún caso se admite la federación de naturaleza política de Comunidades Autónomas, aunque cabrá la conclusión de acuerdos económicos, administrativos y culturales.*

*2. Las Cortes Generales podrán vetar los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, si estos contravinieran los términos de la Constitución”.*

La enmienda número 352 del senador y catedrático de Derecho Constitucional SÁNCHEZ AGESTA, del Grupo Independiente, propuso una nueva redacción al apartado 2 del artículo 138, concediendo al Senado “una prioridad en la aprobación de estos acuerdos, ya que hay en el Senado una representación de todas las Comunidades Autónomas y, por consiguiente, puede conocer mejor sus necesidades específicas. La intervención del Congreso aparece como un elemento corrector que exige para ser superado una mayoría absoluta de los votantes del Senado”:

*“Las Cortes Generales podrán autorizar acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. En la autorización de estos acuerdos, corresponde al Senado la prioridad de su discusión y aprobación. Las enmiendas sobre observaciones que proponga el Gobierno se entenderán aceptadas e incorporadas al texto del acuerdo, si el Senado no la rechaza por mayoría absoluta de sus miembros”.*

#### 1.3.2.8. Debate en el Senado<sup>249</sup>

En el debate en el Senado el señor AUDET PUNCERNAU se manifestó contrario a la prohibición de federación y sostuvo que se basaba en que “los poderes centrales temen estas posibles federaciones, porque quizá, a la larga, podrían forzar un tipo de federación a nivel estatal, cambiando así su permanente concepción de estructura jacobina mantenida por todos los regímenes políticos modernos del Estado español”.

---

<sup>249</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, 53, 12 de septiembre de 1978, pp. 2.555-2.560.

Sostuvo que ese argumento era “absurdo en sí mismo, puesto que la federación de Comunidades no implica la federación a nivel de Estado y mucho menos tratándose de un Estado que quiere, a toda costa, conservar unas estructuras centralistas que, como he dicho antes, son profundamente jacobinas”. Por ello consideró innecesario el apartado 1 con base en el apartado 2, ya que “si todo acuerdo necesita de la autorización y aprobación de las Cortes Españolas, de igual modo lo necesitaría un acuerdo de federación entre las Comunidades Autónomas. En el caso de que éste fuera planteado de tal forma que pudiera afectar a la naturaleza del Estado, es de suponer que sería denegado por las Cortes”.

El senador PORTABELLA RAFOLS propuso una enmienda *in voce* a la presentada por la Entesa dels Catalans (n.º 818) sobre el apartado 2: “las Comunidades Autónomas podrán celebrar entre sí convenios temporales para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Los demás acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas precisarán la autorización de las Cortes Generales”.

Finalmente el artículo 143 quedó aprobado por la Comisión de Constitución del Senado con la siguiente redacción:

*“1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán celebrar entre sí convenios temporales para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Los demás acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”<sup>250</sup>.*

En el debate en el pleno del Senado se repitieron las posturas favorables y contrarias a la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas, prevista en el apartado 1 del artículo 143 del Dictamen y se defendieron los votos particulares mantenidos contra el mismo<sup>251</sup>.

La posición favorable al precepto la defendió el senador GONZÁLEZ SEARA, quien puso de manifiesto cómo “la Constitución no establece un sistema federal [...] la fórmula de las autonomías nos permite una adecuada organización territorial de nuestro Estado. Y en ella no caben federaciones de Comunidades Autónomas [...] esa federación está prohibida incluso en los Estados federales de una manera drástica”. Invocó la Constitución americana, sección 10.<sup>a</sup> del artículo 1: “Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación alguna”, así como que “sin el consentimiento del Congreso ningún Estado podrá celebrar convenio o pacto alguno con otro Estado o con una potencia extranjera”. También lo hizo con la Confederación Helvética y recordó la *Sunderbung*<sup>252</sup>.

<sup>250</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 157, 6 de octubre de 1978, p. 3.440.

<sup>251</sup> *Diario de Sesiones*, 65, 3 de octubre de 1978.

<sup>252</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 3.230-3.232.

En sentido contrario se posicionaron los senadores ZABALA, MATEO, AUDET y UNZUETA. El senador ZABALA, del Grupo de Senadores Vascos, sostuvo que el apartado 1 es “un exponente de las nuevas técnicas del centralismo, que se ve obligado por la fuerza de los movimientos centrífugos a acceder en sus planteamientos centralizadores y a buscar fórmulas de control”. Entendía que el artículo no sólo no potenciaba a las Comunidades sino que era un límite a las mismas, a pesar de la pequeña apertura del apartado 2. Para el senador UNZUETA era contradictorio e increíble que “una ley que procede del período franquista, que si por algo se caracterizó fue por su sentido antiautonómico y profundamente centralizador [...] dice que las provincias pueden asociarse [...] para el desarrollo de fines regionales. Y, ahora, una Constitución, que estamos diciendo que es la Constitución de las Autonomías, está prohibiendo lo que el anterior régimen no prohíbe a las provincias ni a las regiones”<sup>253</sup>.

El senador del Partido Comunista MATEO NAVARRO entendió que se trataba de un “precepto restrictivo que denunciamos afecta a toda la estructura constitucional”: “el apartado 1 es una inutilidad cabal, que está de más y que, lejos de atajar precautoriamente problemas potenciales o resolver los existentes, puede crear nuevos, porque [...] se impuso como consecuencia, una más, de la desgana y las reticencias con que ciertas fuerzas presentes en el Parlamento se han incorporado, por oportunismo y sin convicción, al proceso de las autonomías. Esas fuerzas, con una radical incomprensión de la realidad plural, sin menoscabo de su unidad, por su perspectiva centralista y centralizadora, absorbente, resisten tozudamente ante la amenaza de pérdida o cesión de sus poderes políticos, económicos y sociales”. Con el apartado 2 el “problema queda suficientemente esclarecido, tutelada la imprescriptible soberanía de las instituciones centrales”<sup>254</sup>. Para el senador AUDET PUNCERNAU el apartado 1 partía de un “concepto centralista y jacobino”, que además era inútil conforme a lo dispuesto en el apartado 2<sup>255</sup>.

En la redacción aprobada por el Senado se mantuvo la que había propuesto la Comisión de Constitución<sup>256</sup>.

#### 1.3.2.9. Dictamen de la Comisión Mixta

El dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución dejó el precepto convertido en el artículo 145 con la siguiente redacción:

*“1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.*

*2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la*

---

<sup>253</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 3.229.

<sup>254</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 3.233-3.235.

<sup>255</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 3.237-3.238.

*correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales*<sup>257</sup>.

Éste fue el texto aprobado por las Cortes Generales en sesiones plenarios del Congreso y Senado de 31 de octubre de 1978, ratificado en referéndum de 6 de diciembre de 1978 y sancionado por el rey Juan Carlos I el 27 de diciembre de 1978<sup>258</sup>.

### 1.3.3. Prohibición de la federación entre las Comunidades

Al establecer el régimen de las relaciones intercomunitarias, el apartado 1 del artículo 145 CE es taxativo en cuanto se refiere a la prohibición de la federación: “En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”. Por el contrario, contempla que cooperen entre sí como exigencia del propio modelo de organización territorial del Estado basado en el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE) y en la plena capacidad que les otorga (art. 137 CE).

#### 1.3.3.1. Su antecedente en el artículo 13 de la Constitución de 1931

El precepto reitera literalmente, cambiando sólo el tiempo del verbo, el artículo 13 de la Constitución de la República de 9 de diciembre de 1931, que dispuso: “En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas”<sup>259</sup>.

La prohibición tuvo su origen en el voto particular de los diputados ROMERO OTAZU, PEDROSO, GARCÍA VALDECASAS y DE LUNA al Título I del “Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora”, con objeto de que no se desfigurara en sentido federal el modelo de Estado regional que creaba la Constitución, porque

*“son los territorios autónomos los elementos integrantes, con las demás regiones, del Estado español [...]. Pero no lo integran mediante pacto, sino que, tanto los Territorios autónomos como el Estado español derivan su competencia de la Constitución,*

<sup>256</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 161, 13 de octubre de 1978, p. 3.571.

<sup>257</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 170, 28 de octubre de 1978.

<sup>258</sup> Fue publicado en el BOE el 29 de diciembre de 1978.

<sup>259</sup> N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española de 1931*. Madrid: Edersa, 1932, pp. 94-95. Según este autor, “con arreglo al texto aprobado, podrá haber regiones autónomas, provincias organizadas como hoy, cabildos insulares, plazas de régimen propio (las africanas) y municipios dotados también de autonomía. No cabrán, por el contrario, las federaciones interregionales” (p. 42). M. BASSOLS COMA, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República Española*, Madrid, 1981, pp. 171 y ss., el Tribunal de Garantías Constitucionales en sentencia de 12 de junio de 1935 interpretó el precepto como una prohibición expresa del Estado federal, con un voto particular de cinco magistrados que rechazaban dicha interpretación y entendían el mandato del artículo 13 como la prohibición de la federación de regiones en proceso parcial. J. TAJADURA TEJADA, “Los preámbulos constitucionales en el Derecho histórico español”, *Huarte de San Juan*, 2, 1995, pp. 241-245.

*que el pueblo se ha dado como ley suya, al romper, por una revolución, ejemplar y de hondo movimiento, la mortífera estructura borbónica, de centralismo inepto y estéril*<sup>260</sup>. No nos asusta llamar federal a la República así constituida, si esa vieja palabra, a la que no negamos la eficacia de un ropaje romántico, correspondiera exactamente a la realidad histórica española y al tipo jurídico de nuestra República futura, que tiene carácter normativo y no de pacto. Está presidida por una norma reguladora de la estructura total de España. No por el contrato, ligamen en cada caso”<sup>261</sup>.

Tampoco en aquel momento constituyente la cuestión fue unánime por cuanto hubo oposición al contenido del precepto. El diputado Sr. SAMPER defendió la posibilidad de que provincias sueltas y convertidas en regiones vinieran luego a fundirse en la antigua región que históricamente hubieran formado.

Los diputados de la minoría vasco-navarra en las Cortes Constituyentes –integrada por los nacionalistas vascos y los tradicionalistas D. Joaquín BEÚNZA, D. Tomás DOMÍNGUEZ ARÉVALO (CONDE DE RODEZNO), D. Francisco BASTERRECHEA, D. Antonio DE PILDÁIN, D. Rafael PICAVEA, D. José HORN, D. Manuel EGILEOR, D. Julio DE URQUIJO y D. José Antonio DE AGUIRRE– presentaron al Presidente de la República el 22 de septiembre de 1931 el Estatuto de Estella, cuando ya se había aprobado el Título I de la Constitución, varios de cuyos preceptos eran totalmente incompatibles con el concepto de Estado federal que aquél propugnaba<sup>262</sup>. Inviabile el citado Estatuto, en el trámite de enmiendas a la Constitución, presentaron una, que fue rechazada, al citado artículo 13 proponiendo el siguiente texto:

*“Se admite la Federación de regiones autónomas que sean limítrofes y llenen para ello los mismos requisitos constitucionales que se exigen para la formación de regiones autónomas”.*

En la intervención en defensa de la enmienda, el diputado tradicionalista por Navarra Sr. BEÚNZA la sostuvo como opinión de

*“los que nos consideramos propulsores de las libertades regionales no creemos que pueda haber un límite en la creación de las federaciones autónomas,*

---

<sup>260</sup> Muchos años después E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución...*, cit., p. 49, aludió a la superioridad del federalismo frente al centralismo y a la simplicidad de sus fórmulas burocráticas “esencialmente alienantes y normalmente ineficaces”.

<sup>261</sup> D. SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, 1969, pp. 139-167. El voto particular del diputado ALCALÁ ESPINOSA propuso la incorporación de un artículo que dispusiera: “Queda prohibida expresamente la fusión de las Regiones demarcadas en esta constitución”.

<sup>262</sup> Por Decreto de 8 de diciembre de 1931 se propuso un procedimiento para la elaboración de los Estatutos de acuerdo con la Constitución, en el que se proponía un Estatuto único para Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, o uno distinto para cada una de ellas. También encomendaba a las Comisiones Gestoras de las Diputaciones la iniciación del proceso con la presentación de un anteproyecto que debiera ser aprobado por los Ayuntamientos, por referéndum de todos los habitantes y finalmente por las Cortes. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, E. ORDUÑA REBOLLO, R. MARTÍN ARTAJÓ, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977, pp. 872-873.

*sino que se ha de ir más lejos, inspirándose en esa razón de conveniencia del país". Apoyó la "federación para asuntos determinados [...] porque cualquiera que sea la inteligencia o federación de dos regiones autónomas, es el Parlamento el que tiene que autorizarla, de modo que cuando se trajera aquí el proyecto, el Parlamento vería si respondía a los intereses o conveniencias del país o no, podría aprobarlo en el primer caso y desaprobarlo o desecharlo en el segundo". Para el diputado navarro "esto es aumentar la libertad, darle mayores cauces de los que se le dan hoy en el proyecto constitucional, y los que creemos que de esta descentralización, que es la expansión de la autonomía, ha de venir la constitución de una patria más fuerte, en que cada uno [...] se sienta más ligado a los demás compatriotas. Entendemos que no deben limitarse los cauces para la creación de la región, sino más bien darles mayor amplitud. A esa finalidad responde precisamente la enmienda que hemos presentado. Por tanto, me atrevo solicitar de la Cámara que no cierre ese camino, ya que con ello no habrá daños para la Patria y, en cambio, producirá grandes ventajas. Si decimos que no se pueden federar nunca es que habremos cerrado el camino para llegar a ese régimen de libertad"<sup>263</sup>.*

### 1.3.3.2. Alcance de la prohibición

Como se reflejó en el debate constitucional de 1978, los argumentos de la enmienda que introdujo este precepto se basaron no sólo en el precedente que representaba la Constitución de 1931, sino también en un concepto del modelo de organización del Estado que partía del unitarismo regionalizado que representa la Constitución, entendiéndose que cualquier otra fórmula podría suponer un atentado contra la unidad nacional<sup>264</sup>. Se invocaron precedentes de derecho comparado que prohíben en Estados federales, la confederación entre los Estados federados<sup>265</sup>. Como se desprende del debate, existía una profunda diferencia entre las concepciones centralista unitaria y regionalista unitaria del Estado, frente a las concepciones más federalistas del

<sup>263</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 45, 25 septiembre 1931, pp. 1.202-1.203.

<sup>264</sup> La "unidad nacional" fue invocada expresamente por el diputado JARABO PAYÁ en la defensa de la enmienda 33 y por el Sr. PÉREZ LLORCA en el debate. P. J. RAMÍREZ, *El Mundo*, 24-3-1996, p. 2, afirmó que "nuestra Transición alumbró una democracia vigilada por un Ejército franquista cuya cúpula aún estaba ocupada por los vencedores de la guerra civil y en cuyo seno se gestaban ya los movimientos golpistas que desembocarían en el 23-F. Eso explica que la Constitución no fuera capaz de dar cabida al reconocimiento de las distintas fuentes de soberanía que en rigor histórico confluyen en el proceso de formación de la España moderna, ni por lo tanto al derecho de autodeterminación de los pueblos que la integran. El Estado de las Autonomías surgió así como un camino intermedio entre el centralismo y el federalismo, tratando de diluir las reivindicaciones del País Vasco y Cataluña en el voluntarista *café para todos*, aunque la propia distinción que la Carta Magna hace entre *nacionalidades* y *regiones* implica que no se trata de magnitudes homogéneas".

<sup>265</sup> Fue expresamente prohibida por los artículos 1.10.1 y 3 de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, 7 de la de Suiza, 117 de la de México y 108 de la de la República Argentina de 1853.

*mismo*<sup>266</sup>. En el debate se aludió expresamente a la cuestión de “*los Países Catalanes*” y a la colonización de unas regiones por otras, en clara alusión a las actitudes de los nacionalismos catalán y vasco sobre el ámbito lingüístico-cultural y territorial de ambas nacionalidades. En opinión de González Navarro se trata de una:

*“precaución con la que probablemente se intenta poner coto a las pretensiones expansionistas de ciertas Comunidades como la Comunidad vasca (que pretende la incorporación de Navarra y que incluso logró articular en la propia Constitución una vía procesal para alcanzar ese propósito: disposición transitoria 4.<sup>ª</sup>), o como la Comunidad catalana (donde ciertos sectores pretenden la integración en una organización superior, los llamados países catalanes, que comprenderían, además de la Cataluña actual, la Valencia de habla catalana –lo que supone considerar el habla valenciana como una variedad dialectal del catalán– y las Islas Baleares –donde el propio Estatuto balear declara que la lengua catalana es propia de las Islas Baleares: art. 3)–”*<sup>267</sup>.

Al margen de los fundamentos dados en el debate político que justificó la prohibición, es lo cierto que está plenamente vigente y que, superando aquél, ha de verse como una medida de conservación del orden político-institucional de organización del poder dentro del Estado. Como sostuvo RODRÍGUEZ-ZAPATA:

*“lo que el artículo 145.1 prohíbe es toda alteración a latere del equilibrio político y territorial existente entre las Comunidades Autónomas y con el Estado; la formación de bloques políticos que puedan enfrentar entre sí a distintas Comunidades; las ligas o alianzas entre Comunidades, incompatibles con la solidaridad o lealtad interregional o con el interés nacional; el autoabandono de las propias competencias en otra Comunidad o en instituciones comunes”*<sup>268</sup>.

Se trata de una prohibición innecesaria, historicista y coyuntural, que trataba de dar seguridad a quienes se oponían al modelo, porque, a su juicio, ponía en riesgo la unidad nacional ante las concesiones a los nacionalismos periféricos y a sus ansias expansionistas sobre otros territorios. No se tuvo en cuenta la definición

---

<sup>266</sup>. Para A. RUBIALES, “Las Comunidades Autónomas. Tipología y mapa territorial”, *Documentación Administrativa*, 1.182, p. 179, tal prohibición se basa en el recelo derivado de la “generalizada creencia, desde nuestro punto de vista no justificada, de que el Estado federal pueda ponerse en peligro la unidad de España y se trata de impedir esta forma de organización”. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Las relaciones...*, pp. 423-424.

<sup>267</sup>. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, cit., p. 508.

<sup>268</sup>. J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, *Comentarios...*, cit., p. 68. Para P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984, p. 384. “el artículo 145.1 constituye únicamente un límite a una autorización general para el ejercicio cooperativo de las competencias, límite que no es sustancialmente diferente a los existentes en los Estados federales estudiados. [...] cuya finalidad no es, por lo tanto, técnicamente hablando (otro argumento son las consideraciones políticas que subyacen en el mismo), la de impedir la creación de grandes bloques que pongan en peligro la propia forma del Estado, sino al mismo tiempo hacer posible y poner unos ciertos límites al ejercicio cooperativo de las competencias regionales”.

constitucional de los tres elementos que, con carácter exclusivo, integran la organización territorial del Estado (art. 137 CE), ni que la reserva de ley orgánica para el acceso a la autonomía y de limitación de competencias, por medio de un Estatuto negociado, impedían al legislador estatal o autonómico crear nuevas entidades ni modificar dicho marco, si no era por el mismo medio y procedimiento específico de reforma. Tampoco se consideró el principio de indisponibilidad de las competencias, ni la territorialidad como límite del ejercicio del poder de una Comunidad. Además se establecían medios de control de las Comunidades Autónomas cuando actuasen contra el orden constitucional, incluido el competencial (arts. 153, 155, 161.1.c y 161.2 CE). Sólo la desconfianza ante el derecho a la autonomía y al modelo de Estado descentralizado puede justificar una prohibición que era en sí misma de imposible ejecución en el marco constitucional. Esta misma actitud se produjo respecto a los instrumentos de cooperación, tan escasamente regulados, por considerarlos medio para fomentar las tendencias centrífugas y alternativa a la prohibida federación, en vez de considerarlos instrumento de integración institucional en el nuevo modelo de organización del poder dentro del Estado<sup>269</sup>.

El principio de indisponibilidad o variación de las competencias por cualquier procedimiento distinto al previsto para la reforma estatutaria, prohíbe los acuerdos que afecten a la organización territorial y a la titularidad de las mismas (arts. 147.3 y 152.2 CE)<sup>270</sup>. Esta limitación alcanza al mismo Estado. Como constató el Tribunal Constitucional en la sentencia 25/1983, de 7 de abril, la adquisición de competencias por las Comunidades Autónomas es definitiva e indisponible, salvo expresa habilitación constitucional y estatutaria. Ni la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados, ni el indebido ejercicio de las competencias pueden alterar el orden competencial establecido. La tácita aquiescencia de su titular a un acto ajeno que las desconozca o vulnere no puede ser entendido como renuncia, de manera que puede ser reivindicada en el futuro, en los plazos y forma que establece la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con ocasión de cualquier acto que implique su ejercicio, aun cuando el nuevo acto sea derivación o consecuencia del anterior que no fue objeto de impugnación (STC 18/1982, de 4 de mayo).

En la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, a propósito del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), se estableció que el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de

<sup>269</sup> O. ALZAGA, *La Constitución...*, cit., p. 853, alude a que el párrafo segundo del artículo 145 pretende "solventar las dificultades que podrían derivarse en el orden práctico de una interpretación radical y extensiva del apartado primero".

<sup>270</sup> P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., p. 383, afirma que "el principio de indisponibilidad de las competencias viene a jugar el mismo efecto que se pretende con la prohibición, y, además, los acuerdos no pueden sobrepasar en ningún caso el ámbito competencial de que disfrutaban las regiones individualmente consideradas, por lo que no se acaba de adivinar el peligro para la forma de Estado español por el simple ejercicio coordinado de las mismas".

competencias sin una expresa previsión constitucional o estatutaria, ni dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución. Tampoco se pueden utilizar los Convenios de colaboración para arrogarse una titularidad competencial que no le corresponde, modificando el régimen constitucional y estatuario por un medio que no pertenece al bloque de la constitucionalidad (SSTC 71/1983, de 29 de julio, y 11/1984, de 2 de febrero).

Tampoco se consideró el principio de territorialidad como límite al ejercicio del poder político de una Comunidad Autónoma, porque el territorio “se configura como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales y, en concreto, como delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado” (SSTC 99/1986, de 11 de julio, y 132/1996, de 22 de julio). Ese ejercicio ha de ser compatible con el que corresponde a otras Comunidades (STC 44/1984, de 27 de marzo), sobre todo en cuanto a las competencias ejecutivas y normativas propias (STC 86/1988, de 3 de mayo). Se admiten relaciones jurídicas con efectos fuera del territorio siempre que sean de carácter instrumental y concertado único medio de modular las exigencias del principio de territorialidad y de flexibilizar su rigor excluyente respecto a la territorialidad de la actividad principal, “siempre con el límite inexcusable de la necesaria concurrencia de la voluntad del ente cuyas competencias puedan verse afectadas por mor de la iniciativa suscitada” (SSTC 44/1984, de 27 de marzo, y 132/1996, de 22 de julio). GARCÍA DE ENTERRÍA ha destacado cómo la territorialidad no ha de ser interpretada de modo tan estricto que impida cualquier forma de intervención, sino que lleva a la cooperación, porque “una cuestión que en su propia realidad indivisible afecta a varias Comunidades Autónomas no puede ser resuelta por una sola sin interferir en los intereses de las demás”<sup>271</sup>.

El bloque de la constitucionalidad ha contemplado supuestos de integración de una Comunidad en otra, como ocurre en la Disposición Transitoria Cuarta respecto a Navarra y su posible incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca, en el artículo 2.2 del Estatuto Vasco y en la Disposición Adicional Segunda de la LORAFNA. La modificación de la delimitación territorial está prevista en los artículos 58 del Estatuto de Cantabria, y 44 de La Rioja, así como en la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Castilla-León y Disposición Adicional Primera del Estatuto de Andalucía.

Si conforme con el diccionario de la Real Academia la *federación* es la “entidad compuesta por los elementos federados”, el mandato del precepto implica la exclusión de cualquier unión entre dos o más Comunidades que pudiera constituir un nuevo nivel de organización política, no sólo no contemplado en la Constitución al establecer el modelo de la organización territorial del Estado en el artículo 137, sino,

---

<sup>271</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, p. 68.

además, expresamente prohibido por el artículo 145.1. Se excluye la relación político-institucional que pueda desfigurar el modelo de Estado y que pudiera conducir a la creación de nuevas entidades al margen del régimen previsto por el Título VIII, de modo que la voluntad federativa no puede modificar las normas orgánicas que han creado las Comunidades Autónomas. De ahí la necesidad de conocimiento y aprobación por las Cortes de los acuerdos intercomunitarios. En opinión de LEGUINA:

*“con esta medida limitativa [...] se pretende cerrar el paso a toda forma de federalización encubierta del Estado y a la posible creación de macrocomunidades políticas y económicas, dotadas de órganos comunes de autogobierno, que pudiesen alterar de facto el equilibrio político regional buscado por la Constitución e incluso la correlación de poderes entre el Estado y las nuevas macrocomunidades que pudieran crearse. Se trata, pues, de una medida de precaución que quiere ser coherente con el propio modelo de Estado unitario consagrado con la Constitución, pero que, a mi juicio, es innecesaria, pues parece obvio que el contenido de los vínculos federativos que algunas Comunidades pudieran establecer entre sí no podría rebasar en ningún caso el ámbito máximo de competencias que la propia Constitución reconoce a cada Comunidad, con lo que no se cuestionaría la naturaleza unitaria del Estado”<sup>272</sup>.*

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 44/1986, de 17 de abril, invocó el precedente del citado artículo 13 de la Constitución de 1931, añadiendo que:

*“en el número 2 del mismo precepto, una vez establecida claramente aquella prohibición, se incluyen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición. No es, por tanto, el número 2 del artículo 145 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 de los Acuerdos o Convenios de cooperación” (FJ 2).*

<sup>272</sup> J. LEGUINA VILLA, “Las Comunidades Autónomas”, en PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978*, Madrid: Civitas, 1981, p. 753, “parece obvio que el contenido de los vínculos federativos que algunas Comunidades podrían rebasar, en ningún caso, el ámbito máximo de competencias que la propia Constitución reconoce a cada Comunidad”. Entiende el autor que la prohibición no permite “dotar al nuevo régimen de autonomías de una mayor flexibilidad [...] preparando de este modo el camino hacia una nueva redistribución del poder político territorial en un momento histórico posterior, si, en efecto, las mencionadas insuficiencias del propio modelo unitario así lo aconsejase. [...] la prohibición mencionada, en lugar de defender la naturaleza unitaria del Estado es una medida que atenta, en palabras del senador catalán Josep Benet, “a la libertad de todos los pueblos de España que se quieren constituir en Comunidades Autónomas, ya que les va a privar de una fórmula de cooperación permanente que algunos de ellos, y no solamente los pueblos que denominamos catalanes, sino otros, y quizá más otros, pueden querer establecer algún día entre sí” (pp. 785-786). Para P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., p. 381, “la prohibición de la federación no tiene absolutamente nada que ver con el tema de la forma de Estado, en el sentido de configurar por sí misma un Estado federal o regional”.

### 1.3.3.3. Contenido y alcance de la federación

El Estado autonómico que establece la Constitución de 1978 aparece como una individualidad históricamente concreta, que supone la existencia de un Estado unitario, con la configuración de un ordenamiento jurídico complejo o compuesto y la creación de centros de decisión política en las nacionalidades y regiones, hasta entonces inexistentes.

Debe buscarse el significado del concepto “federación” del artículo 145.1 CE en el texto normativo, dentro de la conformación constitucional del modelo de Estado unitario descentralizado, distinto del federal. Está claro que el artículo 145.1. CE tiene un significado negativo y excluyente, que confirma una organización territorial que es regional, no federal. Se trata de precisar cuál es el modelo de Estado, remachando que no sólo el Estado no es federal –como claramente lo reconoció el proceso constituyente– sino que ni siquiera cabe la agrupación de Comunidades con una vaga idea de federación que, en sí misma, resulta imposible según la Constitución.

En el modelo constitucional, el poder político se encuentra en las Comunidades, las cuales pueden realizar la cooperación intercomunitaria que el artículo 145.2 regula, sin que esto pueda dar lugar a alcanzar la fórmula de federación que implicaría la creación de un nuevo marco político que no está previsto en la Constitución. Como se dijo en el debate constitucional, bastaría con el contenido del apartado 2 para que, dentro del marco del modelo estatal, no cupiese por sí misma la federación. En este sentido alcanzaría plena razón de ser la enmienda de los senadores vascos cuando le daban el significado de prohibir la federación política que alterara el modelo de organización del Estado e implicara que no se prohibía otro tipo de federación vinculada al desarrollo competencial, siempre que no tuviese el contenido político de crear un nuevo ente político entre el Estado y las Comunidades.

Frente a la ley sociológica de la evolución federal (“toda Confederación tiende hacia el Estado federal y, a su vez, todo Estado federal tiende hacia el Estado unitario”), el constituyente español trató de evitar lo contrario: que del Estado unitario centralizado se pasase al Estado federal, para lo que creó, como estadio intermedio, un Estado unitario descentralizado regional (Autonomías), prohibiendo la federación de las Comunidades.

Para comprender el alcance de la prohibición de federación, hay que conocer y analizar su concepto en el marco de los modelos constitucionales que, por medio de la fórmula federal, configuran una nueva organización política, con personalidad propia y soberanía, por la integración de Estados hasta entonces diferenciados (Estados Unidos o Suiza) o por la disociación de un Estado unitario centralizado o descentralizado (Alemania, Rusia, México, Argentina)<sup>273</sup>.

---

<sup>273</sup>. B. CHANTEBOUF, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, Paris, 1982, pp. 66-69. La actual República Federal de Alemania surge por la voluntad constituyente del pueblo alemán de la ocupación aliada y del Estado unitario nacional-socialista.

Resulta difícil definir qué sea un Estado federal, lo que se puede paliar con la metodología descriptiva de recurrir a la enumeración de qué características permiten identificarlo como tal, trazando los elementos estructurales comunes expuestos por el Derecho Constitucional, tales como:

1. Estado articulado en unidades territoriales.
2. Las unidades territoriales están dotadas de considerable autonomía.
3. Las unidades territoriales participan en la formación de la voluntad de la Federación a través de una segunda Cámara territorial.
4. La organización está garantizada en una Constitución en cuya modificación participan las unidades territoriales.
5. Los conflictos federales se resuelven por un órgano constitucional<sup>274</sup>.

Por inducción empírica, los elementos de la federación son:

A) La voluntad política de los constituyentes.

B) La Constitución que la refleja, con reparto de poder con contenidos cualificados:

- a) Sectores que corresponden a la competencia del Estado federal y a la de los miembros.
- b) Exclusividad tendencial de las competencias respectivas del Estado federal y de las de los miembros.
- c) Funciones de unos y otros en los ámbitos de sus competencias.
- d) Extensión a todo el territorio de la competencia de la federación y límite al propio territorio de la de los miembros.
- e) Existencia de órganos federales: Asamblea, Ejecutivo y Supremo judicial.
- f) Concurrencia de los miembros en los órganos federales a través de la segunda Cámara de representación territorial.
- g) Participación de los miembros en la revisión de la Constitución federal.
- h) Órganos y procedimientos para la resolución de conflictos entre la federación y sus miembros<sup>275</sup>.

El Estado federal está dotado de las siguientes características:

a) La Federación es una unidad estatal diferenciada de los Estados federados, fundada, como cualquier otro Estado, en un acto de derecho público interno que es la Constitución.

b) La federación tiene órganos propios, dotados de competencias exclusivas, que le convierten en entidad estatal superpuesta a la de los Estados miembros,

<sup>274</sup>. J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 1994, p. 611.

<sup>275</sup>. G. VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1983, pp. 226-269.

dando lugar a una estructura político-institucional compleja. Esta estructura compleja se vincula a la necesaria articulación entre los principios federativo y unitario, que son aparentemente irreconciliables, lo que determina su carácter específico.

c) La soberanía reside en el Estado federal, con competencias asignadas constitucionalmente que puede desarrollar sin el consentimiento de los miembros, quienes tienen poder político pero no soberanía<sup>276</sup>. La Federación tiene competencias atribuidas por la Constitución y por el Derecho Internacional, mientras que los miembros sólo las tienen atribuidas por el Derecho Interno, sin ninguna relevancia en el marco internacional que corresponde exclusivamente a la Federación:

*“La noción jurídica de Estado federal implica una federación en la cual la distribución de competencias sea fijada no por un pacto contractual, sino por una Constitución verdaderamente rígida, se añada a ella o no la exigencia de una estructura especial de los órganos federales, de una participación de los Estados miembros en su actividad. Este marco no implica un contenido uniforme. Puede haber grandes diferencias entre los Estados federales [...]. El espíritu inicial de esta institución que es el Estado federal es dar cabida tanto a las tendencias particularistas como a las unionistas, asegurar su coexistencia, temperar las unas mediante las otras y provocar transacciones entre ellas”<sup>277</sup>.*

d) La Federación puede desarrollar sus competencias sin consentimiento de los miembros, en cuanto titular de la soberanía, aun cuando se admita la participación de estos últimos en algunos órganos federales, tanto en la formación de su voluntad, como en la ejecución de decisiones del Gobierno federal y en las revisiones de la Constitución federal.

e) Existe una superioridad jurídica de las instituciones federales sobre las de los Estados miembros que le viene atribuida por la Constitución y que constituye el

---

<sup>276</sup> P. REUTER, *Instituciones Internacionales*, Barcelona, 1959, pp. 216-217, la superioridad jurídica de las instituciones federales sobre las locales se cifra en sistemas de control y garantía, en el deber de respetar el derecho federal y en la existencia de organismos jurisdiccionales de control de forma que “el conjunto del sistema se baña en el derecho federal que lo rodea todo”. Las instituciones federales marcan una superioridad jurídica sobre las instituciones locales. Las primeras controlan la regularidad y garantizan el respeto de las segundas, el orden federal envuelve así en cierto modo los órdenes locales. Salvo excepciones, los órganos locales deben respetar el derecho federal; los organismos jurisdiccionales supremos que sancionan las relaciones establecidas entre federación y entidades componentes son órganos federales: la federación garantiza a sus miembros el respeto al orden jurídico propio de éstos; el conjunto del sistema se baña en el derecho federal que lo rodea todo”. G. VERGOTTINI, *Derecho...*, cit., p. 267, sostiene que “no se puede reconocer una equiordenación entre el Estado federal y sus componentes debiéndose admitir, debido a la supremacía de la Constitución federal sobre la de los Estados miembros, la supraordenación del primero”.

<sup>277</sup> CH. DURAND, “El Estado Federal en el Derecho positivo”, en BERGER, CHEVALIER, DURAND, DUVERGER, FABRE, MARC, MATHIOT, SIGMAN y VEDEL, *El federalismo*, Madrid, 1965, p. 209.

denominado *status* de “superposición”<sup>278</sup> o “supraordenación”<sup>279</sup>. GARCÍA PELAYO explicó las relaciones jurídicas en el Estado federal:

*“Se trata de un Estado en que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente. Las solas relaciones de coordinación disolverían la unidad del Estado; las de supra y subordinación lo convertirían en un Estado centralizado puro, y no sería posible la coexistencia entre ambos grupos de relaciones más que gracias a la idea de inordinación, la cual, por sí sola, es incapaz de fundar una entidad política”<sup>280</sup>.*

La inordinación es la expresión jurídica de la situación de los miembros dentro de la organización federal y de sus relaciones, reconociéndoseles la participación, como personalidades autónomas, en la formación de la voluntad federal y en la reforma de la Constitución a través del derecho de iniciativa en la Cámara federal o por la ratificación de las reformas.

f) Dentro de las relaciones de coordinación se sitúan la distribución de competencias, así como la duplicidad de Cámaras, con una federal integrada por representantes de los Estados, siendo el sistema tanto más federal cuanto mayor sea la paridad en cuanto a poderes.

g) Por lo que se refiere a las relaciones de supra y subordinación son las que afirman la supremacía de la Federación sobre los miembros, sujeto exclusivo de la soberanía y bajo la que se desarrollan las relaciones de coordinación, que impone formas concretas de existencia política, dando el sustrato a la unidad del Estado federal. Por ello el derecho federal tiene primacía sobre el de los miembros; el Tribunal federal entiende de los litigios entre los miembros y entre éstos y la federación y en los asuntos suscitados por la aplicación de derecho federal. La federación tiene posibilidad de actuación inmediata sobre los ciudadanos y los Estados miembros para exigir el cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales.

<sup>278</sup>. P. REUTER, *Instituciones...*, cit., p. 216, la superposición del derecho federal “es una imagen; indica bien que el orden jurídico federal domina el orden local, que los órganos federales tienen una competencia para un conjunto más vasto que los órganos locales”.

<sup>279</sup>. K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983, p. 355, señala que una de las características esenciales que diferencian el Estado federal de una Confederación es que existe un Estado central o “federación” con una soberanía estrictamente separada de la de los Estados miembros, estando esta última limitada por aquélla”, ejercitando a través de los “órganos federales” un dominio directo sobre todo el territorio sin intervención de los Estados miembros.

<sup>280</sup>. M. GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1959, pp. 233-234. J. PÉREZ ROYO, *Derecho...*, cit., pp. 634-636.

Elementos de una estructura federal<sup>281</sup>:

a) División del poder entre dos organizaciones territoriales separadas, con un poder político propio y diferenciado en cada una de ellas.

b) La soberanía existe en la federación en cuanto tiene atribuida la personalidad internacional y una superioridad interna en la estructura del Estado, así como una independencia respecto al resto de las unidades políticas que lo integran.

c) Los miembros tienen un poder político limitado y unas competencias propias definidas en el marco de la Constitución que crea la forma política.

d) Existe una dualidad organizativa en dos estructuras políticas completas, cuyas relaciones se articulan a través de una Cámara de representación territorial.

e) La federación cuenta con una superioridad interna en cuanto tiene un poder directo sobre el territorio y los súbditos de las unidades políticas que la integran, a los que afectan directamente los efectos de aquel poder, sin la intermediación de dichas unidades políticas.

f) El poder constituyente existe como unidad política, no como resultado del pacto entre las unidades que integran la federación.

La federación no es una simple agrupación yuxtapuesta de colectividades que, aunque constituyan órganos, éstos ni tienen titularidad de competencias ni capacidad de decisión ni entidad diferenciada de los órganos propios de los sujetos que las constituyen. La federación forma su voluntad y actúa por sí misma, en ejercicio de su personalidad y competencias propias, sin precisar ni el consenso de las entidades que constituyen la agrupación:

*“Una federación supone siempre una agrupación de colectividades públicas, pero una agrupación estable, duradera, o por lo menos trata de serlo, que posee órganos competentes para tomar decisiones que produzcan efectos jurídicos para los miembros del grupo. En esto difiere una federación de esas agrupaciones que son simples yuxtaposiciones de colectividades y comportan, para ellas, obligaciones comunes, pero no instituyen un órgano de decisión distinto de sus propios órganos. Aun cuando su objeto sea duradero, como en un tratado de alianza o de comercio, no existe ahí una federación, puesto que para toda decisión nueva importante se requiere el acuerdo de todas las colectividades que son parte en ese tratado, estando representada cada una de ellas por uno de sus órganos.*

*Por el contrario, en la federación existe un órgano común que toma decisiones creando obligaciones jurídicas hacia todas las colectividades federadas y, en general, se prevén sanciones [...] al ingresar en una federación una colectividad se somete, pues, en una medida variable, a una autoridad jurídica superior. La federación no es, pues, una simple relación jurídica creadora de obligaciones mutuas*

---

<sup>281</sup> J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, “Estado compuesto”. En *Enciclopedia Jurídica Básica*, II, Madrid: Civitas, 1995, pp. 2.899-2.905.

*entre asociados. Es una colectividad pública organizada, una persona jurídica activa, que tiene órganos que pueden tomar decisiones*<sup>282</sup>.

Habitualmente se identifica federación con igualdad y simetría, pero también supuestos de federalismo asimétrico por la distribución desigual de los poderes, vinculada a hechos nacionales o a diferencias históricas, territoriales, culturales, lingüísticas o religiosas. La asimetría se manifiesta en mayor autoridad federal sobre alguno de los miembros, con mayor capacidad de actuación legislativa o ejecutiva. Así ocurrió en la India durante los primeros seis años de vigencia de su Constitución. El supuesto más común es la existencia de diferente grado de autonomía entre los Estados miembros, del mismo modo que en Estados centralizados puede existir menor nivel de centralización en unas que en otras regiones. Así ocurrió en España con los territorios forales y al transformarse a un modelo de autonomías siguen existiendo diferencias competenciales, alguna tan importante como la financiera concertada con el Estado por la C. A. Vasca y la C. F. de Navarra. En Alemania el Estado Libre de Baviera tiene un ámbito competencial diferente del resto de los *Länder*. En Malasia los Estados de Sabah y Sarawak tienen mayores competencias en fiscalidad, inmigración, pesca y otros sectores. Otro tanto ocurre en los Estados de Borneo.

#### 1.3.3.4. La identificación de la existencia de una federación

Para identificar la existencia de una federación se deberán tener en cuenta elementos tales como:

a) La articulación de una nueva unidad política territorial, con carácter de supracomunidad dentro del Estado, integrada por varias Comunidades.

La dualidad organizativa es un rango esencial de la estructura federal, con dos niveles de autoridad que corresponden a dos estructuras políticas completas, la de la federación y la de los miembros, cada una dotada de poder legislativo, de gobierno y de organización judicial separadas y con órganos exclusivos, con ámbito de poder y jurisdiccional diferente, territorialmente delimitado.

Por ello el Estado federal es un Estado compuesto e integrado por verdaderos Estados dotados de organizaciones políticas con su propio poder originario, aun cuando carecen de algunos elementos que pudieran identificarse con la soberanía que se reconoce, fundamentalmente a través de la superioridad interna y de la personalidad internacional.

Ahora bien, el poder de los miembros es propio y originario, es un poder político limitado, no derivado de la federación y reconocido por ella.

Para que pudiera hablarse de una federación de Comunidades habría que asimilarla, lo máximo posible, a lo que es propio de la estructura federal, dando lugar a una nueva organización en la que se configurasen los dos planos de la actuación. La

<sup>282</sup>. CH. DURAND, "El Estado...", cit., p. 174.

nueva dualidad organizativa tendría que circunscribirse necesariamente a los ámbitos propios del poder reconocido en la Constitución a las Comunidades Autónomas, configurando una nueva estructura política –no prevista en la Constitución– dotada de su propia capacidad legislativa y de gobierno, a través de órganos nuevos de la federación distintos de los propios de las Comunidades.

b) Las unidades territoriales originales (Comunidades) mantienen un nivel de autonomía considerable, participan en la formación de la voluntad de la federación (supracomunidad), le atribuyen el ejercicio de algunas de sus competencias, o la dirección y coordinación que armonice las distintas políticas que ejerciten las autonomías territoriales.

Para ello es fundamental una distribución de competencias que implica la transmisión de la titularidad de las mismas a la nueva estructura federal, especificando las materias que corresponden a la federación y las que están atribuidas a las Comunidades que la integran.

En los modelos federales existe:

- La dualidad de estructuras en su contenido constructivo, por la existencia de un doble sistema de competencias.
- La distribución de competencias: por federalismo se entiende “el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos regionales y el federal, cada uno en su esfera, sean independientes y coordinados” (Smith), por lo que en la distribución “radica la clave de la bóveda del sistema federal”<sup>283</sup>. Esto se hace reconociendo un nivel de competencia a la autoridad central en las materias que afectan al conjunto de la federación de otras a las organizaciones federadas.

c) En el nuevo ente federal debe existir una Cámara de representación territorial de las autonomías federadas, así como organismos de solución de conflictos.

Ello exigiría proceder a una distribución de competencias legislativas entre la federación y las Comunidades, a la aportación de recursos desde éstas a la participación de las unidades territoriales y a la formación de la voluntad de la federación, a través de la presencia de los ciudadanos en ámbitos representativos a nivel de la federación.

d) En la vigilancia federal sobre las unidades territoriales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la federación, así como el establecimiento de una instancia de resolución de conflictos para resolver las disputas entre la federación y las unidades territoriales.

e) Asimismo, la creación de un ordenamiento jurídico nuevo, de carácter supracomunitario o federal, que se superpone a los ordenamientos de las Comunidades federadas.

Las relaciones de supremacía se suelen establecer entre la constitución federal respecto a las constituciones de los Estados miembros como norma inspiradora y medida de todo el derecho producido en la federación.

---

<sup>283</sup>. LOEWENSTEIN, *Teoría...*, cit., p. 356.

Prevalencia del derecho federal sobre el estatal en caso de conflicto. “El derecho federal quiebra el derecho del *land*”, siempre que no sea invadida la esfera competencial.

Vigilancia federal sobre los Estados miembros en especial cuando tienen confiada la ejecución de la legislación federal.

Ejecución federal en caso de notorio incumplimiento por parte de los miembros de la Constitución o leyes federales.

f) Del mismo modo, la coordinación de los poderes entre la federación y las Comunidades federadas a través del mecanismo de supra y subordinación y de inordinación, utilizando la terminología de GARCÍA PELAYO.

g) Las denominadas relaciones de inordinación: implican la participación de los miembros en la formación de la voluntad de la federación a través de una Cámara de naturaleza territorial, así como en el procedimiento de reforma de la Constitución federal.

El límite de la prohibición de federaciones se centra en impedir la alianza entre Comunidades que cree un tercer nivel político, que se interponga entre las Comunidades y el Estado<sup>284</sup>; se prohíbe la creación de entidades a las que se traslade la titularidad de competencias o de instituciones supraordinadas a las Comunidades<sup>285</sup> y se excluyen las relaciones políticas que pretendan la sustitución de una Comunidad por otra, la fusión de los órganos políticos o la creación de un nuevo nivel político-administrativo ajeno al modelo de organización territorial del Estado previsto por la Constitución e integrado por la estructura del Estado, las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios (art. 137 CE).

### 1.3.4. Formalización de las relaciones de cooperación

El artículo 145.2 CE reconoce que los “respectivos intereses” de las Comunidades Autónomas pueden afectar a varias de ellas y atenderse sin la intervención estatal, porque “la supraterritorialidad no configura título competencial alguno [...] ni permite “desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado”<sup>286</sup>. Por tanto, cuando el interés de una Comunidad se extienda “más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin

<sup>284</sup> E. AJA, et aliter, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, p. 431: “Cuando la Constitución prohíba la federación entre CC.AA. (art. 145.1.) está prohibiendo la conclusión de alianzas políticas permanentes entre CC.AA., de modo que se cree un *tercer nivel* o tercera instancia estatal que se interponga entre ésta y el Estado central, o bien dé paso a una división en bloques de las CC.AA.”.

<sup>285</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., p. 105: “Las Comunidades Autónomas no sólo pueden acordar entre sí la creación de entes instrumentales que quedan luego en una relación de subordinación respecto de aquéllas y que sólo asumen facultades de gestión, pero no pueden crear Entidades públicas con competencias propias que ocuparían por ello una posición supraordinada a la de las Comunidades participantes en su constitución”.

<sup>286</sup> La supraterritorialidad como título competencial del Estado figura recogida en el artículo 149.1.21, 22 y 24 CE.

alterar la competencia de aquélla para declarar y gestionar dichos espacios” (STC 102/1995, de 26 de junio). La norma constitucional parte de la capacidad de las Comunidades Autónomas para hacerlo, les dota de instrumentos, delimita su contenido y establece el control sobre aquéllos. Prevé que las relaciones intercomunitarias se establezcan a través de los “convenios para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia”, que podrán ser regulados por los Estatutos, y de los “acuerdos de cooperación”<sup>287</sup>. Falta una clara diferenciación sustantiva y material, que debiera ser la determinante de la actuación de las Cortes Generales<sup>288</sup>.

Precisamente tal autonomía deja un amplio campo a la elección entre los modelos de relación y de los medios a utilizar en la misma, que está reconocida para la cooperación vertical por el artículo 4.5 de la Ley 30/1992, que alude a “los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan”. Es más, tales instrumentos han de ser considerados más que como cauces exclusivos y excluyentes, como expresiones del principio de cooperación, susceptibles de diversos contenidos y analogías, siempre que salven la prohibición y el procedimiento establecidos por la Constitución. La garantía de la autonomía exige una mayor formalización de los instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades que entre éstas, dada la desigualdad de las partes en el primer caso frente a la igualdad en el segundo. También ha de considerarse el distinto rango de las partes teniendo en cuenta las funciones de intervención y control que corresponden a aquél (art. 155 CE), así como las de coordinación general y específica (arts. 149.1.13, 15 y 16, y 150.1 CE) y el riesgo de injerencia en las competencias autonómicas que suponen y que trata de evitar el principio de lealtad constitucional, como ha quedado expuesto.

La referencia a los servicios objeto de los Convenios de gestión ha de entenderse como cláusula de estilo que comprende la gestión de los ámbitos propios de la competencia asignada por el ordenamiento para “servir a los intereses generales” (art. 103.1 CE) como función administrativa, que ha llevado a atribuirles un carácter administrativo y ejecutivo<sup>289</sup>. Queda precisado que el alcance del Convenio sólo afecta a la gestión, pero no a la titularidad de la competencia, esto es, al “poder

<sup>287</sup> A. ROVIRA, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993, pp. 72-74. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., pp. 398-409.

<sup>288</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, I, cit., pp. 233-234.

<sup>289</sup> A. ROVIRA, *El sistema...*, p. 436, “lo esencial reside, pues, en el carácter ejecutivo o administrativo de la actividad sobre la que se proyectan los compromisos contraídos, de tal forma que cualquier obligación jurídica que verse sobre actuaciones no administrativas debe conducirse bajo la fórmula de los acuerdos de cooperación”. E. RIVERO YSERN, “Tipología de los convenios interregionales”, en *Comunidades Autónomas (solidaridad, estatutos, organización, convenios)*, Sevilla, 1980, traduce “servicios propios” por “servicio público” como elemento que permitiría la diferenciación entre uno y otro tipo. Para J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, *Comentario...*, cit., p. 71, pueden ser objeto del convenio todas las materias que entran dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas, por lo que “carece de utilidad cualquier clasificación *ratione materiae*”. R. PARADA, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común. Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid, 1993, p. 77, distingue entre los convenios administrativos y los políticos.

público de que son titulares las Comunidades Autónomas, sino únicamente a las tareas y funciones que las mismas han de realizar en el ejercicio del poder público que han asumido<sup>290</sup>.

Sin embargo, no se especifica el objeto de los acuerdos de cooperación, aunque por su propia naturaleza deben superar a aquéllos y recaer sobre materias diferentes, si bien relacionadas con los ámbitos competenciales propios, no directamente referidas a la dicha gestión y prestación, lo que implica atribuirles un contenido más amplio y “político” que, en ningún caso, llegue a la prohibida *federación de Comunidades*. Ésta constituye el límite superior al ejercicio de la autonomía en la cooperación interadministrativa<sup>291</sup>. En este ámbito se encuadrarían las competencias estatutarias de contenido político, que no se refieran a la gestión y prestación de servicios, y las extraestatutarias, que pueden ostentar las Comunidades Autónomas en virtud de transferencia o delegación de competencias exclusivas del Estado conforme al artículo 150.2 CE. Del mismo modo, aquellas materias que no tienen el carácter de exclusivas debieran ser objeto de los acuerdos de cooperación<sup>292</sup>.

Existe, además, otro medio de diferenciación, que es el distinto nivel de control que supone la intervención de las Cortes Generales. La mera *comunicación* en el caso de los convenios de gestión y prestación de servicios, frente a la necesaria *autorización* para los acuerdos de cooperación. De este modo, la técnica de control se va a convertir en el medio de calificar la naturaleza, viniendo a ser acuerdos todos los que las Cortes consideren como tales<sup>293</sup>.

<sup>290</sup>. A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., pp. 98-99.

<sup>291</sup>. J. LEGUINA, *Las Comunidades...*, cit., p. 787, el precepto no establece el criterio diferenciador entre los convenios y los acuerdos, que tampoco viene establecida por la naturaleza “administrativa de los convenios” y el carácter “político” de los acuerdos, puesto que si la politicidad de estos últimos tratara de articularse en la creación de órganos comunes de tipo federación caería bajo la prohibición del apartado 1. Para O. ALZAGA, *Comentarios...*, cit., pp. 852-853, los convenios “que excedan del mero ámbito de la gestión y prestación de servicios propios de las respectivas Comunidades Autónomas y no alcancen la categoría de acuerdos de federación podrán celebrarse entre las Comunidades Autónomas, si bien las mismas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”; el precepto puede “contribuir a resolver no aspiraciones políticas, pero sí problemas administrativos de muy diversa índole”.

<sup>292</sup>. E. RIVERO YSERN, *Tipología...*, cit., pp. 217-218, vincula el acuerdo de cooperación al compromiso sobre competencia que no es propia de la Comunidad, que le haya sido transmitida, lo que no obstaría “a la transferencia de determinadas facultades de adecuación, gestión, etc., de estos servicios en un proceso de compartición de competencias gestionadas conjuntamente por varias Comunidades Autónomas”. P. SANTOLAYA MACHEITI, *Descentralización...*, cit., pp. 408-409. SERVICIOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, “Nota sobre el convenio de cooperación cultural entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid”, *Revista de las Cortes Generales*, 5, 1985, pp. 217-230, calificaron de Convenio de Gestión el que se les había remitido para su autorización como Acuerdo de Cooperación por entender que versaba sobre la “gestión y prestación de servicios propios” de las competencias de ambas Comunidades Autónomas.

<sup>293</sup>. Sobre la calificación del documento antes de su remisión a las Cortes, los citados Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Congreso afirmaron en el mismo informe: “es evidente que quien primero debe calificar el instrumento son las propias Comunidades, pero, tanto por la posible divergencia en el tratamiento estatutario de la materia como por necesidad de evitar utilizaciones abusivas de la figura por parte de las Comunidades, el control por las Cortes Generales comienza por la facultad de recalificar el convenio” (p. 228).

Se trata de medios para posibilitar las relaciones interadministrativas, sin incurrir en la prohibición de federación. El artículo 145.2 CE no habilita a las Comunidades para celebrar convenios –facultad inherente a la autonomía que se les reconoce en la Constitución y en los Estatutos– sino que establece el cómo se pueden celebrar, fijando los requisitos y garantizando su conocimiento o control por las Cortes Generales para comprobar su adecuación al marco constitucional en general y a la prohibición de federación en particular. Dado que la cooperación vertical y horizontal se desprenden, como se ha expuesto, de la propia naturaleza del modelo de organización territorial del Estado y de los principios de unidad, solidaridad y cooperación, no resulta necesario el reconocimiento, como lo demuestra el hecho de que no exista de modo explícito el referido a la cooperación vertical y, sin embargo, ha sido una realidad, posteriormente plasmada en las Leyes 30/1992 y 4/1999.

Como ha puesto de manifiesto la sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, “no es, por tanto, el número 2 del artículo 145, 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 de los acuerdos o convenios de cooperación” (FJ 2). Así lo reitera en el fundamento jurídico 4-a) al declarar que “el artículo 145.2 de la Constitución no habilita o instituye la posibilidad de celebrar convenios, sino que los delimita, y en función de su contenido establece los requisitos que han de cumplir para su vigencia”<sup>294</sup>.

La sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, citada distingue entre los convenios y las “declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”, que vienen recogidos en los documentos denominados “Protocolos” o “Declaraciones de voluntades” firmados por las autoridades ejecutivas autonómicas. Pero para comprender cuál es el contenido del documento y el régimen aplicable, es preciso “analizar la naturaleza del documento y el carácter de sus cláusulas. Ciertamente hay algunas que por su amplia generalidad y su falta de contenido vinculante pudieran no alcanzar la naturaleza propia de un convenio [...] por no darse en el documento aprobado el *carácter operativo* propio de los convenios [...] no hace falta examinar el contenido de cada uno de los apartados en que se tratan las diferentes materias. Basta la comprobación de que su texto contiene compromisos de actuación en sentido determinado”. Esto exige que el documento sea “examinado en su totalidad, porque como una unidad ha sido convenido” (FJ 3). En la medida en que para la elaboración del convenio existe un *iter* en el que se han de producir una serie de

---

<sup>294</sup> O. ALZAGA, *Comentario...*, cit., p. 853, el “último apartado del artículo [...] viene, de una parte, a solventar la dificultad que podría derivarse en el orden práctico de una interpretación radical y extensiva de la prohibición que contiene el apartado I, en el caso de que el mismo hubiera sido recogido sin ninguna matización, tal y como dice la Constitución de 1931, y puede de otra parte, contribuir a resolver no aspiraciones políticas, pero sí problemas administrativos de muy diversa índole”.

actos, estos son separables y enjuiciables desde la perspectiva de las normas que a ellos se refieran (FJ 4-b).

La complejidad del procedimiento para la formalización de las relaciones de cooperación horizontal, la elaboración y aprobación de los convenios y acuerdos, tanto en el orden interno de las Comunidades como en la participación de las Cortes Generales, supone un régimen “riguroso e inadecuado”<sup>295</sup> y una “carrera de obstáculos, capaz de des-animar a un político perspicaz que sabe de antemano que metiéndose en semejante aventura [...] tiene mucho que perder y poco que ganar”<sup>296</sup>. Todo ello ha dado lugar a un escasísimo desarrollo de la cooperación horizontal, que ha conducido a una cooperación informal y espontánea, más intensa que la institucionalizada, que se realiza al margen de los medios constitucionales, como es el caso de los protocolos y las declaraciones de intenciones a que se refirió la STC 44/1986, de 17 de abril<sup>297</sup>. También se han utilizado las asociaciones<sup>298</sup>, las fundaciones y la colaboración informal no institucionalizada como manifestación de las relaciones de “buena vecindad”.

### 1.3.5. Control por las Cortes Generales

Aun cuando en el texto aprobado por el Senado el control sólo estaba previsto para los acuerdos de cooperación, dejando libres los convenios de gestión, el artículo 145.2 CE establece dos sistemas de control. Para los convenios de gestión un control bajo la fórmula “comunicación” a las Cortes Generales, mientras que para los acuerdos de cooperación se exige una “autorización de las Cortes Generales”<sup>299</sup>. La regula-

<sup>295</sup> E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones...*, cit., pp. 655-656, “la actual regulación lleva a una situación tan chocante (y absurda) como constatar que para las CC.AA. es más fácil suscribir convenios de colaboración transfronteriza con regiones vecinas que firmar un convenio con otras CC.AA. colindantes, aunque las actuaciones pactadas sean similares. Ello es preocupante porque la rigidez de la actual regulación puede ser el motivo de que la colaboración entre CC.AA., más que no existir, se esté desarrollando [...] de un modo informal o a través de instrumentos alternativos de derecho privado, que, si llegan a convertirse en método general de relación entre CC.AA., puede relegar a los procedimientos de control y transparencia que diseña el derecho público”.

<sup>296</sup> J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, cit., p. 511. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios...*, cit., p. 50, destaca que la regulación expresa de la cooperación horizontal “adolece de una excesiva rigidez y formalismo, que supone un freno considerable”.

<sup>297</sup> A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., p. 169, invoca a K. HESSE y califica las fórmulas de cooperación federal *extra-constitutionem* de “mero cambio de acento y no de una real mutación constitucional. Es una cuestión de terminología o, en todo caso, de medida”, manifestación del Estado federal evolutivo.

<sup>298</sup> Sirva de ejemplo la *Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas (FORTA)*.

<sup>299</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., p. 103, la intervención de las Cortes tiene precisamente que constatar en cuál de los supuestos encaja el Convenio de que se trate: si es un Convenio de colaboración, se limitará a acusar recibo de la comunicación; si es un Acuerdo de Cooperación, lo autorizará o no según proceda; si es un Acuerdo de federación, denegará en todo caso la autorización. J. TAJADURA TEJADA, “Cortes Generales y cooperación interautonómica”, *Revista de las Cortes Generales*, 48, 1999, pp. 6-40. C. GUTIÉRREZ VICÉN, “La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas”, *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 9, 2000, pp. 283-303.

ción que el precepto constitucional realiza está claramente orientada a establecer unas formas de cooperación –sin precisar todo su contenido– y sistemas que habiliten para ejercitar el control sobre el ejercicio de las facultades propias de las Comunidades, a fin de impedir su federación.

El artículo 145.2 CE no contempla otros actos que los de comunicación y autorización, sin regular la posibilidad de modificar el contenido de los convenios o acuerdos que le sean remitidos por las Comunidades Autónomas. Se trata de acuerdos con contenidos negociales que no pueden ser alterados por quien, como las Cortes, no ha participado en su elaboración y tiene atribuidas por la Constitución unas funciones concretas y específicas de conocimiento o aprobación<sup>300</sup>. Así se desprende de la doctrina contenida en la STC 27/2000, de 31 de enero, que, invocando la doctrina de la STC 76/1988, de 26 de abril, desestimó el recurso de amparo interpuesto contra la decisión de la Mesa del Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca de inadmisión de enmiendas contra el Proyecto de Ley sobre aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General de la Comunidad, precisamente por el carácter de pacto entre dichas Diputaciones y el Gobierno autónomo<sup>301</sup>.

Sin embargo, el artículo 138.2 del Reglamento del Senado permite autorizar un Acuerdo de cooperación “con los condicionamientos que se estimen pertinentes”.

#### 1.3.5.1. Convenios de Gestión

Respecto a los convenios de gestión, el artículo 145.2 se remite a los Estatutos para regular “el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”. En los Estatutos se reitera la comunicación y, en algunos casos, se establece un plazo de treinta días para que aquéllas se pronuncien y la entrada en

---

<sup>300</sup>. En relación con la tramitación de las reformas estatutarias (art. 151.2 CE) se previó un procedimiento para adecuar la voluntad de las CC.AA. con el derecho de enmienda por medio de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 30 de septiembre de 1993 (*BOCG*, serie E, 255, de 22 de marzo) y de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993 (*BOCG*, serie I, 23, de 5 de octubre). Con un cierto paralelismo el artículo 156.2 del Reglamento del Congreso equipara las enmiendas a la totalidad las propuestas las enmiendas a la autorización de las Cortes para que el Estado preste su consentimiento para obligarse por Tratados o Convenios internacionales, y el artículo 144 del Reglamento del Senado impide las enmiendas a los Tratados y las propuestas contrarias a su ratificación se sujetarán al régimen de las propuestas de veto.

<sup>301</sup>. Los artículos 22.8 y 29 de la Ley de Territorios Históricos reconocen la naturaleza negociada y paccionada de las leyes sobre aportaciones económicas y disponen que “el Parlamento aprobará o rechazará el proyecto en debate y votación de totalidad sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase”. Para el TC “no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (y en forma casi exclusiva desde la Ley de 21 de julio de 1876) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad” (STC 76/1988, de 26 de abril).

vigor del convenio a los treinta días de su publicación<sup>302</sup>. Como se expondrá a continuación, existen diferencias respecto al régimen general en el Estatuto Vasco y en el Amejoramiento del Fuero de Navarra respecto a los convenios entre las Comunidades Autónomas Vasca y Foral de Navarra.

El régimen de control para los convenios de gestión aparece regulado en los artículos 166.1 del Reglamento del Congreso y 137 del Reglamento del Senado<sup>303</sup>. En el Congreso se remiten a la Comisión Constitucional, mientras que en el Senado se establece un plazo de cinco días para que, a propuesta de un grupo parlamentario de veinticinco senadores, se pueda proponer su tramitación como acuerdo de cooperación, debatiéndose en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, cuyo dictamen se eleva en el plazo de cinco días al pleno del Senado, quien decide sobre si el convenio necesita o no la autorización de las Cortes Generales, comunicándolo al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas<sup>304</sup>.

La declaración de las Cortes en los convenios de gestión, en cuanto respuesta a la “comunicación”, está claramente diferenciada respecto al pronunciamiento en forma de “autorización” sobre los acuerdos de cooperación. La primera no es una autorización, sino que la comunicación o notificación a las Cortes Generales tienen el carácter de *condictio iuris*, condición suspensiva de la eficacia, presupuesto de iniciación del cómputo del plazo, cuyo transcurso se la otorga<sup>305</sup>.

### 1.3.5.2. Acuerdos de Cooperación

En cuanto se refiere a los acuerdos de cooperación, el procedimiento está regulado por los artículos 166.2 y 3 del Reglamento del Congreso y 138 del Senado. Pre-

<sup>302</sup>. Por ejemplo, los arts. 27.1 del Estatuto de Cataluña, 40.1 del de Aragón y 38.1 del de Castilla y León.

<sup>303</sup>. El régimen de los Convenios de gestión del artículo 137 del Reglamento del Senado fue aplicado por la Mesa del Senado al Convenio Marco de Colaboración Transregional entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca, considerado de carácter mixto por participar Diputaciones y Comunidades Autónomas (*BOCC*, Senado, Serie I, 738, 20 de septiembre de 1999).

<sup>304</sup>. La reforma del Reglamento del Senado de 11-1-1994, que creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas, le asignó en su art. 56-c) la función de “conocer acerca de los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios de su competencia, así como pronunciarse sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales, conforme a lo previsto en el art. 137 de este Reglamento”.

<sup>305</sup>. R. ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Madrid: Edersa, 1980, p. 1.579. Para A. MENÉNDEZ REXACH, *Los Convenios...*, cit., 119, constituyen una “condición suspensiva de la eficacia”. V. ESCUÍN PALOP, *Algunos...*, cit., p. 616, se trata de una “condición suspensiva en la eficacia del convenio aprobado por dos Comunidades Autónomas, condición cuyo cumplimiento se entiende realizado [...] por el plazo de treinta días sin interposición de objeciones a las Cortes, o su aprobación posterior”. SERVICIOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Nota...*, cit., p. 229, afirmó que la comunicación “constituye un presupuesto jurídico de la eficacia de los convenios, pero no afecta para nada a la validez de los mismos, de forma que se trata de la suspensión de la entrada en vigor de un convenio, perfectamente válido desde su aprobación por los órganos regionales competentes”.

sentada la solicitud de autorización en el Senado, éste la tramita por el procedimiento legislativo ordinario, emitiendo dictamen que concede o no la autorización, incluso con la posibilidad de establecer “los condicionamientos que se estimen pertinentes”. Concluida la tramitación en el Senado, pasa al Congreso, donde es dictaminado por la Comisión Constitucional y debatido en totalidad en pleno. Si no hay acuerdo entre ambas Cámaras, la Comisión Mixta del artículo 74.2 CE propone un texto sometido a las mismas. Si el texto propuesto no se aprueba, el Congreso decide por mayoría absoluta<sup>306</sup>.

La autorización constituye una de las competencias no legislativas de las Cortes Generales (art. 74.2 CE), como acto parlamentario no legislativo. Así lo establece el artículo 166 del Reglamento del Congreso, que lo encuadra entre “los actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas”, mientras que el Reglamento del Senado lo regula como un procedimiento legislativo especial en el que se “podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados, decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales” (art. 138). Ello implica discutir su recalificación, porque, si no la consideran necesaria, es por tratarlo como Convenio de Gestión con comunicación. También cabe que introduzcan modificaciones del texto remitido por las Comunidades, sobre las que pueden existir discrepancias entre Senado y Congreso, que resolverá la Comisión Mixta y el Pleno de éste.

Para MENÉNDEZ REXACH la autorización supone una excepción a la prohibición general de celebración de acuerdos, por lo que la autorización tiene naturaleza de acto legislativo que otorga competencias a las Comunidades Autónomas. Esta tesis es rechazable por cuanto la Constitución lo que hace es posibilitar expresamente los acuerdos, aunque exige un control a través de la autorización. La atribución de carácter normativo sólo se fundamenta en aspectos formales, como la rúbrica del Título VII del Reglamento del Congreso, en el que se sitúa el artículo 166, sobre “otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia normativa directa”; en el Reglamento del Senado, dentro del capítulo II, “De los procedimientos legislativos especiales”, la sección cuarta regula la “intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial”. De todo ello deduce MENÉNDEZ REXACH que “la autorización es un acto legislativo de las Cortes [...] porque las Cortes crean Derecho objetivo al otorgarlo, ya que otorgan a las Comunidades Autónomas para un caso concreto, una competencia para desarrollar una actividad que les está prohibida con carácter general, que debe revestir forma de ley y no de acuerdo de las Cortes”; por el contrario, la denegación de la autorización no reviste forma de ley y podría impugnarse ante el Tribunal Constitucional como conflicto de

<sup>306</sup> F. SANTAOLAYA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984, pp. 252-256 y 276-280.

competencias<sup>307</sup>. A pesar de su emplazamiento reglamentario, ni material ni formalmente tiene la autorización carácter ni contenido normativo, ni crear una competencia, sino que comprueban que la existente se ejercita correctamente por no vulnerar la prohibición de federación y las competencias estatales.

Los acuerdos de cooperación precisan de la autorización de las Cortes Generales para que los órganos autonómicos puedan proceder posteriormente a su aprobación. Se trata de una declaración de voluntad con la cual el sujeto autorizante permite que el autorizado ejercite un derecho o poder propio. Es un requisito constitucionalmente exigido para la validez de los acuerdos, que exige un acto expreso y positivo, no un requisito para la eficacia, como es el transcurso de un plazo de comunicación, que actúa como condición suspensiva en los convenios<sup>308</sup>. No se especifica si el control es de estricta legalidad o también de oportunidad. Si debe ser de orden jurídico, referido exclusivamente a la prohibición de federación y al ámbito de la competencia reconocida a las partes y de la idoneidad del instrumento utilizado –Convenio de gestión de servicios o Acuerdo de cooperación–, o si se trata de una valoración de la oportunidad política de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar.

Conforme al artículo 138.2 del Reglamento del Senado su pronunciamiento debe ser “razonado”, lo que excluye los pronunciamientos de exclusivo significado político, de pura discrecionalidad política, general o partidista, que supondría negar la autonomía y su capacidad de concertar constitucionalmente reconocida a las Comunidades. De este modo la recalificación o la denegación se fundamentarían en la pura legalidad, tal y como la interpretarían las Cortes Generales, lo que limitaría la denegación razonada de la autorización prácticamente al supuesto de la prohibición de federación, a la idoneidad del medio y al respeto a las competencias estatales<sup>309</sup>. Se podrá aducir que la exigencia de motivación del acto no excluye su discrecionalidad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley 30/1992, para “los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa”. No es lo mismo la discrecionalidad pre-

<sup>307</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *Los Convenios...*, cit., pp. 128-132. J. TAJADURA TEJADA, *El principio...*, cit., p. 98, señala como una ventaja de su posible naturaleza legislativa la garantía que pudiera representar su impugnación ante el Tribunal Constitucional. En la STC 104/1988, de 8 de junio, se hizo una interpretación flexible que admitió el conflicto de competencias cuando “la actuación del otro afecte a su propio ámbito de autonomía condicionando o configurando de forma que juzga inadecuadas las competencias”.

<sup>308</sup> Para S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, I, cit., p. 233, “el régimen de estos acuerdos de cooperación es el de la autorización previa de las Cortes, es decir, de un pronunciamiento específico y formal sobre los mismos”. F. DE CARRERAS SERRA, *Nota...*, cit., p. 62, afirma que “es necesaria para su convalidación la autorización previa de las Cortes Generales”.

<sup>309</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios...*, cit., p. 83, tras exponer los diferentes tratamientos de manifestación de reparos o de recalificación que se establecen en los Estatutos como facultades de las Cortes Generales afirma que “la eventual recalificación que propugnen deberá basarse en un juicio jurídico sobre los criterios que distinguen constitucionalmente ambas figuras, sin que quepa reconocer en ningún caso que se trata de una facultad discrecional”.

vista por el ordenamiento como capacidad de la Administración para decidir, que la discrecionalidad política de una asamblea de tal naturaleza frente a una parte del Estado que ejercita sus potestades, que pueden dejarse sin contenido por puro decisionismo político partidista. Ello implica negar su autonomía reconocida en el bloque de la constitucionalidad e imponer su voluntad política sobre la de las instituciones autonómicas que han ejercido la suya. En este caso la capacidad decisoria debiera aplicarse en beneficio del derecho a la autonomía, que es uno de los fundamentos del Estado y de su orden constitucional. Por ello se ha de negar el alcance político de la autorización, que debe centrarse en motivar sus fundamentos jurídico-constitucionales, únicos que legitiman una decisión total o parcialmente contraria al derecho-deber de cooperación de las Comunidades Autónomas<sup>310</sup>.

CARRERAS SERRA deduce del artículo 145 que se trata de un control jurídico-constitucional y “también de un control político, de conveniencia u oportunidad”, al que califica de “incongruente y disfuncional control político”:

*“...desde la filosofía del Estado de las autonomías y, muy especialmente, desde el punto de vista de la naturaleza misma de la noción de autonomía, un control de este tipo sería del todo incongruente con los principios básicos que determinan que las Comunidades Autónomas pueden disponer libremente de sus competencias sin otro control que no sea jurídico. Además, como es obvio, las Cortes Generales no son un órgano adecuado para ejercer un control de constitucionalidad ya que para ello existe el Tribunal Constitucional. Por ello considero que el artículo 145.2 CE resulte enormemente desacertado e induce a confusión”<sup>311</sup>.*

No existe previsión alguna que posibilite a las Comunidades manifestar su discrepancia con las Cortes respecto a la calificación de un Convenio de gestión como Acuerdo de cooperación o de la denegación de la autorización, por medio de la impugnación o el conflicto de competencias. El procedimiento pone la decisión en el Senado o en el Congreso si no hay acuerdo entre las Cámaras o en la Comisión mixta, lo que refuerza el carácter político del pronunciamiento del Congreso sobre la teóricamente Cámara territorial. Ello confirma que no hubo propósito de considerarlo una cuestión de orden jurídico-competencial, sino del marcado carácter de control político de oportunidad sobre las Comunidades y sus decisiones de cooperación horizontal, que es lo que supone la citada autorización. Fue una decisión congruente con el recelo que la cooperación suscitaba en los constituyentes y con la “visión errónea de que

---

<sup>310</sup> J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios...*, cit., pp. 115-116, afirma que se trata de un control de legalidad y que la autorización sólo se debe fundamentar en criterios estrictamente jurídicos, porque no pueden invocarse criterios de oportunidad política “pues se trata, en principio, de un caso de control estatal sobre ámbitos competenciales descentralizados, lo que es incompatible con una tutela material o de oportunidad”. Admite el control de oportunidad si se tratara de un convenio o acuerdo sobre competencias delegados por el Estado conforme al artículo 150.2 CE.

<sup>311</sup> F. DE CARRERAS SERRA, *Nota...*, cit., p. 65.

cualquier tipo de cooperación de las regiones entre sí obedece necesariamente a tendencias centrífugas [...] ignorando, sin embargo, que [...] los convenios cumplen un importante papel de integración”<sup>312</sup>.

La falta de uno de los requisitos constitucionalmente exigidos para la validez, como la comunicación o la autorización de las Cortes Generales, daría lugar a un vicio de nulidad, como declaró el Tribunal Constitucional en la sentencia 44/86:

*“No obstante, conviene hacer dos observaciones. Una, que resulta indiferente a efectos de la impugnación que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo, es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que se deban cumplir; y otra, que por esa misma razón, de haberse omitido la preceptiva intervención de las Cortes Generales, no se puede decir que su cumplimiento posterior purgaría el vicio de nulidad alegado por el Gobierno, porque el control de las Cortes Generales ha de ser previo a su vigencia con arreglo al art. 27 del Estatuto de Cataluña, y porque la cuestión carecería de importancia, toda vez que la nulidad que se declara no impide, naturalmente, que ambas Comunidades Autónomas, cumpliendo los requisitos constitucionales y estatutarios, puedan celebrar los acuerdos que estimen procedentes o reproducir el que ahora se anula”.*

Teniendo en cuenta esta doctrina, no vienen amparados por la legalidad constitucional los denominados “Protocolos” o “Declaraciones de voluntades” entre Comunidades, a los que sólo puede dárseles el valor de declaraciones de intenciones, sin contenido vinculante, o de directrices por formalizar en posteriores convenios o acuerdos, tramitados correctamente<sup>313</sup>. Por economía habría que valorar en tal sentido todos los actos de los Gobiernos autonómicos que no hayan sido autorizados por los Parlamentos autonómicos y el Congreso de los Diputados.

### **1.3.6. El Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español**

Un ejemplo significativo y modélico de lo que constituye un Acuerdo de cooperación –muy bien recibido y ponderado por las Cortes Generales– fue el celebrado por las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español, configurando un

<sup>312</sup> P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., pp. 392-393.

<sup>313</sup> El artículo 6.4 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha introducido en el régimen de los Convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y los Organismos vinculados o dependientes de la misma con los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas los convenios denominados “Protocolos Generales” que “se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés”.

marco estable de cooperación con la fijación de objetivos, de una imagen conjunta y de una estructura de participación, trabajo y seguimiento a fin de desarrollar sus potencialidades<sup>314</sup>.

Fueron las Comunidades Autónomas las que dotaron al inconcreto instrumento constitucional que son los Acuerdos de Cooperación, de un contenido político y técnico que concreta los objetivos perseguidos y los medios adecuados para tratar de conseguirlo. Quedan claramente establecidos los elementos básicos de la cooperación: la voluntad política de crear una plataforma estable y multilateral de encuentro y diálogo al servicio de unos objetivos propios de sus competencias, así como los medios para articular la participación y la toma de decisiones.

El 13 de abril de 1994 los representantes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Murcia, Baleares y Valenciana firmaron en Valencia el primer Acuerdo de Cooperación entre ellas. Partieron, en su expositivo primero, de considerar “que una de las principales responsabilidades de las Administraciones Públicas, en general, y de las Autonómicas, en particular, es la de asegurar la progresiva convergencia en el desarrollo de las regiones españolas con el nivel medio de desarrollo de las regiones europeas, convergencia que de no producirse puede llegar a comprometer la cohesión social necesaria en el proceso de unión europea”.

El acuerdo es la manifestación del “compromiso de asumir esta responsabilidad [que] requiere asegurar un desarrollo:

- Diferencial, por encima del desarrollo medio de las regiones comunitarias.
- Sostenido, durante un largo periodo de tiempo en el que previsiblemente se puede producir la citada convergencia.
- Sostenible, que no hipoteque las posibilidades de las generaciones futuras” (2.º).

En su expositivo tercero afirmaban “que en un contexto donde existen cada vez menores limitaciones al libre movimiento de factores básicos como la población, las mercancías, el capital o la tecnología, la competitividad territorial adquiere una importancia relevante, lo que otorga un protagonismo creciente a las ciudades y regiones como espacios cualificados que ofrecen ventajas diferenciales al desarrollo”. A continuación exponían la contraposición entre los espacios centrales europeos y el arco mediterráneo, para cuya promoción se precisa “el reconocimiento y la promoción de actuaciones públicas que favorezcan la integración de las regiones que lo conforman” (4.º).

Las Comunidades Autónomas firmantes consideraron que la articulación de las

---

<sup>314</sup> E. LLUCH, “Voluntarismo cantábrico”, *El Correo*, 30 de diciembre de 1994, p. 32, “...el denominado *arco mediterráneo* se presente, ante el conjunto de España y ante el conjunto de Europa, como la mayor oportunidad del *Norte del Sur* como alternativa a la congestión de los espacios centrales europeos, lo que precisa el reconocimiento y la promoción de actuaciones públicas que favorezcan la integración de las regiones que lo conforman. Dicho en otras palabras, las zonas españolas a las cuales les van mejor las cosas se unen para asegurar y mejorar su situación; mientras que aquella a las que les va peor continúan desunidas”.

regiones del Arco Mediterráneo Español constituye un espacio “que cuenta con uno de los mayores potenciales de desarrollo y donde la dotación de capital público alcanza la necesaria relevancia productiva”, lo que “es la mejor garantía de la convergencia con Europa y de las posibilidades futuras de difusión y reequilibrio en otras regiones del Estado” (5.º). Arguyeron “que, para que todo esto sea posible, es necesario un enfoque renovado de la política territorial que tenga en cuenta estas realidades y establezca los necesarios instrumentos de cooperación que permitan establecer acciones concertadas interadministrativas, dentro del marco de política territorial definido por el Estado español y la Unión Europea, y muy especialmente entre las Administraciones autonómicas que conforman el arco mediterráneo” (6.º).

A tal fin definieron unas “propuestas de cooperación” que, como anexo al acuerdo suscrito por las Comunidades, elevaran a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para su aprobación conforme a lo dispuesto en los artículos 56, 137 y 138 del Reglamento de la Cámara<sup>315</sup>. Las “propuestas de cooperación” que suscribieron las citadas Comunidades fueron las siguientes:

a) Marco estable de cooperación

En el punto primero se acordó “establecer un marco estable de cooperación entre las Administraciones Autonómicas con objeto de promover la articulación territorial en el Arco Mediterráneo Español (AME)”.

Establecer ese marco estable de cooperación implica “comprometerse a trabajar por la articulación de ese espacio en el ámbito mediterráneo europeo, promoviendo, al mismo tiempo, la consideración del AME como dorsal estructurante a escala peninsular y propiciando las conexiones internas dentro del AME para consolidar su continuidad, así como las articulaciones con otros ejes y nudos de desarrollo que aseguren la difusión y el reequilibrio en la misma” (2.º).

b) Imagen conjunta y participación social

En el punto tercero acordaron “comprometerse a trabajar conjuntamente para difundir en el exterior y en el interior una imagen coherente con los objetivos citados” (3.º).

Asimismo, se propusieron en el punto cuarto “estimular la formación de capital social con la incorporación de nuevas fórmulas de capital privado, que permite efectuar las inversiones necesarias con la intensidad y los plazos y requeridos” (4.º).

c) Grupo y Comisiones de Cooperación

A tal fin decidieron “constituir el Grupo del Arco Mediterráneo Español (GAME) integrado por las Comunidades de Cataluña, Valencia, Murcia, Andalucía y Baleares, estableciendo Comisiones de Cooperación que aborden la problemática del

<sup>315</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, 128, 25 mayo 1994. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, 70 y 86, 13 de junio y 22 de julio de 1994.

estudio de los sistemas territoriales: físico-ambiental, productivo, urbano, infraestructuras y equipamientos, así como la coordinación interadministrativa” (5.º).

d) Comisiones Técnicas de Coordinación y Secretaría Técnica Permanente

También establecieron unas “Comisiones Técnicas de Coordinación que, para cada una de las áreas citadas, permitan el intercambio de información y la formalización de las propuestas; y una Secretaría Técnica Permanente, con sede en la Comunidad Valenciana, encargada de establecer el necesario apoyo logístico en los procesos de cooperación que se produzcan” (6.º).

e) Adaptaciones de las áreas de cooperación

Finalmente acordaron “facultar a los representantes del Grupo del Arco Mediterráneo Español a introducir, de forma consensuada, las variaciones que estimen pertinentes en cada área de cooperación, así como su aplicación y las formas de organización que resulten más efectivas” (7.º).

#### 1.3.6.1. Debate en el Senado

El Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español se debatió en sesión de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado de 5 de septiembre de 1994<sup>316</sup>.

Ante la Comisión, el Consejero de la Generalitat Valenciana, señor BURRIEL DE ORUETA dijo que el hecho de que los problemas que se planteaban estuviesen localizados “plenamente en competencias totalmente autonómicas, nos llevan necesariamente al contacto, la comunicación y la necesidad de posiciones comunes con Comunidades Autónomas, normalmente vecinas, en cuanto al análisis del territorio. Por tanto, con gran frecuencia hay que ir a un marco suprarregional, que muchas veces supera a las Comunidades Autónomas y al propio Estado [...]”. Esa problemática común había llevado “a las Comunidades Autónomas firmantes a plantearnos una colaboración” basado en primer lugar en la información y, en segundo lugar, en la “coordinación en espacios limítrofes, en temas de mutua influencia, como medio-ambientales o de incendios, por ejemplo, o en algo quizá mucho más importante, y es que aunque parezca mentira ofrecer un territorio no dispar en lo competitivo en el que no haya roturas o huecos en su desarrollo, es un elemento más positivo que negativo, y la necesidad de que ese Arco Mediterráneo no ofrezca fuertes cortes o roturas como los que se producen en este momento a la altura de Alicante y Murcia con Andalucía oriental o el menor entre Tarragona y Castellón, no es un elemento, aunque pueda parecerlo, positivo, sino negativo para el conjunto al no ofrecer un arco con las mayores posibilidades en su conjunto”. Para cumplir el objetivo eran necesarias “propuestas de concerta-

---

<sup>316</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión General de Autonomías, 5 de septiembre de 1994, 122, pp. 2-7.

ción”, entre las que incluyeron un Plan Director de infraestructuras. Concluyó BURRIEL DE ORUETA afirmando que “se trata de una propuesta positiva, de trabajar juntos en el sentido de conocer la información, de analizar propuestas planteándolas frente a las propias Comunidades Autónomas o bien planteándolas al Estado o, incluso, por la vía reglamentaria oportuna, a la Unión Europea en cuanto a las necesidades de desarrollo de ese espacio”<sup>317</sup>.

El senador PÉREZ GARCÍA, del Grupo Parlamentario Socialista, aludió a que eran las propias Comunidades las que lo habían calificado como Acuerdo de Cooperación, lo que “es positivo de cara a la integración de un modelo, el del Estado de las Autonomías, que, según todos los análisis que se han hecho sobre el mismo, adolece en estos momentos de un déficit de cooperación horizontal. Se han ido desarrollando mecanismos de cooperación vertical entre el Estado y las Comunidades Autónomas pero faltan mecanismos de integración territorial”<sup>318</sup>.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado emitió el 5 de septiembre de 1994 dictamen con “informe favorable sobre la concesión de la autorización para el Acuerdo de Cooperación del Arco Mediterráneo Español”<sup>319</sup>.

En sesión de 14 de septiembre de 1994 se produjo el debate en el Pleno del Senado, que acordó autorizar la conclusión del Acuerdo de Cooperación<sup>320</sup>.

En el debate plenario el senador GUARDIOLA SELLES puso de manifiesto que el Acuerdo de Cooperación suscrito por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, Baleares, Murcia y Andalucía “constituye un interesante precedente en el desarrollo de instrumentos de cooperación interadministrativa en el marco de la política territorial del Estado Español y de la propia Unión Europea”: “Las Comunidades Autónomas firmantes del Acuerdo de Cooperación están comprometidas en establecer un marco de cooperación y coordinación entre ellas para garantizar la aplicación de los principios de eficacia y economía en la búsqueda de las soluciones a sus problemas comunes, propiciando los procesos de concertación de sus políticas territoriales con la Administración del Estado y con la Unión Europea”. Quiso “resaltar que se ha planteado ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado como un Acuerdo de Cooperación entre las cinco citadas autonomías, tratándose de una vía nueva, planteada por primera vez en nuestra histórica política, circunstancia que quiero resaltar expresamente dada su indudable importancia, porque [...] en el caso de las Comunidades Autónomas este camino novedoso significa un acto de normalidad democrática, pasados ya casi dieciséis años desde la aprobación de la Constitución y dado que los antiguos temores de disgregación del Estado o las ame-

<sup>317</sup>. *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 2 y 3.

<sup>318</sup>. *Diario de Sesiones...*, cit., p. 7.

<sup>319</sup>. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, 155, 12 de septiembre de 1994.

<sup>320</sup>. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, 159, 19 de septiembre de 1994.

nazas para la unidad de España son ya cuestiones plenamente trasnochadas. El Grupo Parlamentario Socialista entiende que la coordinación y la cooperación son instrumentos imprescindibles para el buen funcionamiento del sistema diseñado en el Título VIII de la Constitución Española y, especialmente, en cuestiones como las que plantea este acuerdo: comunicaciones, transportes, medio ambiente, incendios, uso del suelo, calidad de las aguas, etc. En consecuencia, entiendo que debemos felicitarnos todos por esta iniciativa, que puede servir de ejemplo y que no debe crear recelo alguno, en nuestra opinión, para ninguna Comunidad Autónoma ni, desde luego, para la perspectiva de la propia Administración del Estado”<sup>321</sup>.

El senador COMPANYS, en representación del Grupo de Convergencia i Unió, puso de manifiesto que constituía un paso importante en la construcción del modelo autonómico, porque son las propias Comunidades las que “en una cooperación de tipo horizontal, exponen sus preocupaciones y acuerdan solucionarlas en común [...] con la firma del Acuerdo toma forma jurídica lo que ha sido una realidad desde tiempos remotos, aunque esta realidad pasase prácticamente inadvertida por el ejemplo del modelo centralista y radial de crecimiento por el que en su momento el Estado Español apostó”<sup>322</sup>.

Por el Grupo Parlamentario Popular el senador RIPOLL SERRANO manifestó la postura favorable de su grupo, porque “este tipo de iniciativas que responde a la necesidad que tienen las Comunidades Autónomas de la colaboración y la cooperación en temas que afectan a territorios ocupados por más de una Comunidad, y que se pueden convertir en problemas si se actúa desde posiciones cicateras y cerradas [...]”<sup>323</sup>.

El acuerdo del Pleno del Senado de 14 de septiembre de 1994 fue trasladado al Congreso de los Diputados a los efectos previstos por el artículo 166.2 de su Reglamento<sup>324</sup>.

#### 1.3.6.2. Debate en el Congreso

El Acuerdo de Cooperación fue aprobado por unanimidad en la Comisión Constitucional el 27 de abril de 1995<sup>325</sup>.

En la citada Comisión el señor FERNÁNDEZ DÍAZ, del Grupo Popular, señaló cómo las acciones de cooperación persiguen “establecer Comisiones de Cooperación sobre los diferentes sistemas territoriales productivos de infraestructuras, ambientales y de equipamientos y, en fin, establecer comisiones técnicas de coordinación para el

<sup>321</sup> *Diario de Sesiones*, de 14 de septiembre de 1994, 45, p. 2.383.

<sup>322</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 2.385.

<sup>323</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 2.386.

<sup>324</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, 94, 29 de septiembre de 1994.

<sup>325</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*. Comisión Constitucional, 483, 27 de abril de 1995. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, 136, 12 de mayo de 1995.

intercambio de información, así como una Secretaría Técnica permanente con sede en la Comunidad Valenciana”<sup>326</sup>.

El senador MOHEDANO, del Grupo Socialista, afirmó que “es un acuerdo entre estas cinco Comunidades Autónomas para intercambiar información, para realizar actuaciones coordinadas porque muchas de sus decisiones condicionan la de otras Comunidades Autónomas y, en último lugar, para realizar políticas concertadas sobre problemas y sobre espacios comunes”. Además añadió: “Vemos que es una propuesta muy positiva para trabajar juntos en el sentido de conocer esa información y de coordinar y concertar políticas dirigidas a las propias Comunidades Autónomas que firman el acuerdo, también al Estado y dirigido a la Unión Europea [...] por tanto, no estamos ante un espacio contra nadie, sino en un espacio a favor del desarrollo de esta amplia comarca ribereña mediterránea española [...]”<sup>327</sup>.

En la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados correspondiente al 1 de junio de 1995, el Diputado por Convergencia i Unió, LÓPEZ DE LERMA afirmó que se trataba del primer Acuerdo entre Comunidades Autónomas al amparo del artículo 145.2 de la Constitución, “en el marco de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de acuerdo con sus pertinentes competencias”. “Estamos, por tanto, ante un acto de naturaleza fundamentalmente político, aunque con una base jurídico-constitucional y jurídico-estatutaria que lo hace posible y que necesita para su aplicación la ratificación de las Cortes Generales. Es un acto que constituye [...] un paso más en el asentamiento definitivo del llamado Estado de las Autonomías”. Se trataba “de crear un marco estable de cooperación entre las Administraciones Autonómicas que tienen un punto de referencia geográfico común, el Mediterráneo, y de hacerlo de acuerdo con sus respectivas competencias, es decir, en el marco de sus Estatutos de Autonomía”<sup>328</sup>.

El Diputado de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya señor RÍOS lo consideró “un precedente tanto constitucional como dentro de los propios Estatutos de Autonomía, puesto que inicia un proceso de relación dentro de nuestro País, dentro de nuestro Estado, no ya de la periferia o de las Comunidades con la Administración Central, sino entre las distintas Administraciones o Comunidades Autónomas”. “Esta decisión nace con una voluntad estable, puesto que crea comisiones técnicas de coordinación para el próximo futuro, que nace con un objetivo doble, tanto un marco de cooperación para el territorio como también para la actividad económica y, sobre todo, para estimular iniciativas comunes”<sup>329</sup>.

Por el Grupo Popular intervino el señor FERNÁNDEZ DÍAZ, quien reiteró que se trataba “de un supuesto de aplicación por primera vez de un artículo de la Constitución,” lo que suponía un desarrollo constitucional de las posibilidades del artículo 145

<sup>326</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 14.736.

<sup>327</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 14.737.

<sup>328</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 151, 1 de junio de 1995, p. 7.990.

<sup>329</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., p. 7.990.

por lo que “nos tenemos que felicitar porque, [...] esto significa que el Estado Constitucional, el Estado Autonómico, se va desarrollando con normalidad y las diversas Comunidades Autónomas españolas [...] lo que hacen en este caso es establecer, mediante este Convenio, la configuración de lo que, como he dicho, en el ámbito europeo se llama Arco Mediterráneo. Este Acuerdo de cooperación tiene la finalidad de establecer un enfoque renovado de la política territorial que permita a estas Comunidades Autónomas desde acciones concertadas interadministrativas en el marco europeo, con la finalidad de configurar el Norte y el Sur europeos [...] hasta la promoción de actuaciones públicas que favorezcan la integración de estas Comunidades Autónomas”. Terminó afirmando “que el espíritu que se desprende de la lectura de este Acuerdo de Cooperación [...] hace que nos podamos sentir satisfechos de que la normalidad del desarrollo constitucional, en lo que hace referencia a la política autonómica, haya llegado también a este ámbito, al ámbito de la firma de Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas cuando se trate de competencias que no son exclusivas de esas Comunidades Autónomas. Por tanto, el espíritu de cooperación, que no aparece explícitamente recogido en la Constitución, pero que, a juicio del Tribunal Constitucional, se deriva, implícitamente, de la lectura de aquélla, está llegando a tal nivel en los gobiernos autonómicos, que precisamente son ellos los que promueven esa cultura de cooperación con Comunidades Autónomas vecinas [...] además, dentro de esa normalidad constitucional a la que aludíamos y por la que nos felicitamos, lo somete con toda naturalidad a la ratificación y aprobación de las Cortes Generales, lo cual celebramos. Por ello, el Grupo Popular no sólo da su voto favorable a este Convenio con absoluta normalidad, sino con especial satisfacción”<sup>330</sup>.

Conforme al artículo 145.2 CE el Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español fue autorizado por el Congreso en sesión de 1 de junio de 1995, con 303 votos a favor y una abstención<sup>331</sup>.

#### 1.3.6.3. La configuración de un marco estable de cooperación y sus órganos

Del Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español autorizado por las Cortes, se desprende que aquéllas pretendieron y lograron “establecer un marco estable de cooperación entre las Administraciones Autonómicas”. En tal marco procedieron a la articulación de un espacio de ámbito mediterráneo, coincidente con sus respectivos territorios, comprometiéndose a trabajar conjuntamente para difundir una imagen coherente del mismo y de sus objetivos, en la que además de las Comunidades se logre la formación de un capital social con participación del capital privado que permita las inversiones necesarias (4.º).

<sup>330</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 7.991-7.992.

<sup>331</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. 139, 8 de junio de 1995.

Este “marco estable de cooperación” se instrumentalizó a través de la constitución del denominado “Grupo del Arco Mediterráneo Español (GAME)”, integrado por las Comunidades Autónomas, como lugar de encuentro entre ellas para lograr los objetivos que establecieron.

El “Grupo (GAME)” se estructuró en “Comisiones de Cooperación”, cuya misión era “abordar la problemática de estudio de los sistemas territoriales y la coordinación interadministrativa”.

Asimismo configuraron “Comisiones Técnicas de Coordinación”, que “permitan el intercambio de información y la formalización de propuestas”.

También se creó una “Secretaría Técnica Permanente” para el “apoyo logístico en los procesos de cooperación que se produzcan”.

La estructura orgánica quedó constituida por un “Grupo” de Comunidades, integrado a su vez por “Comisiones de Cooperación”, “Comisiones Técnicas de Coordinación” y “Secretaría Técnica Permanente”. La estructura tenía un carácter flexible en búsqueda de la mayor efectividad del Grupo en cuanto se refiere a las áreas de cooperación<sup>332</sup>.

Tal y como recogía el preámbulo, el objetivo de los instrumentos de cooperación estaba orientado fundamentalmente a la política territorial con el fin de lograr “acciones concertadas interadministrativas” (6.º).

Parece, en consecuencia, evidente que el Acuerdo de cooperación se dotaba de un instrumento organizativo, de una estructura orgánica con los siguientes niveles:

a) Nivel político, denominado “Grupo del Arco Mediterráneo Español” (GAME), integrado por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, en el que participan sus representantes, quienes acuerdan y establecen este “marco estable de cooperación entre las Administraciones autonómicas”.

b) Nivel ejecutivo, de coordinación y estudio, constituido por las “Comisiones de cooperación”, al que corresponde el estudio y la coordinación interadministrativos.

c) Nivel técnico constituido por las “Comisiones Técnicas de Coordinación”, para el intercambio de información y la formalización de las propuestas.

d) Estructura ejecutiva fija, que es la “Secretaría Técnica Permanente”, como centro de apoyo logístico en los procesos de cooperación.

El ámbito de actuación material de esta estructura orgánica no es sólo el estudio de los sistemas territoriales (físico-ambiental, productivo, urbano, infraestructuras y equipamientos), sino también la coordinación interadministrativa. La coordinación estará referida, necesariamente, a las materias de la competencia de cada una de las

<sup>332</sup> F. DE CARRERAS SERRA, *Notas...*, cit., p. 64, afirma que “un convenio de cooperación [...] lo que regula –y, normalmente, crea– es un determinado órgano que, a su vez, se encarga de regular las actuaciones futuras de las partes”.

Comunidades Autónomas incorporadas a este proyecto de cooperación, que se marca como objeto la articulación territorial para lograr, según recoge el preámbulo, un incremento del nivel de desarrollo de las regiones superior al medio de regiones comunitarias, que sea diferencial, sostenido y sostenible (1.º y 2.º).

El Acuerdo de Cooperación se fundamentó en el ámbito de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1986, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la administración responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Se trata de un marco competencial muy amplio que afecta a todas las políticas porque las implementa territorialmente.

## **2. REGULACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN EN EL ESTATUTO VASCO Y EN EL AMEJORAMIENTO DEL FUERO**

Como ha quedado expuesto, el artículo 145.2 CE se remite a los Estatutos de las Comunidades Autónomas, que “podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí”. No se trata de una habilitación para otorgarlos, sino que, “una vez establecida claramente la prohibición, se incluyen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición” (STC 44/1986, de 17 de abril).

Son los Estatutos las normas que han de precisar el contenido del artículo 145.2 CE en cuanto al objeto, carácter y efectos de la comunicación a las Cortes Generales de los convenios de gestión. Tal posibilidad en cuanto al objeto, también se produce respecto a los acuerdos de cooperación, dada la insuficiencia de su regulación constitucional, aunque en este caso se requiera, por su naturaleza y efectos, su aprobación por las Cortes Generales. Ello nos obliga a analizar el régimen estatutario de los medios de cooperación en su regulación por parte del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

### **2.1. Estatuto de Autonomía del País Vasco**

El proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco, conocido como Estatuto de Guernica, fue aprobado por la Asamblea de Parlamentarios vascos en la Casa de Juntas de dicha localidad el 29 de diciembre de 1978 y ratificado por la Asamblea de Diputados y Senadores el 20 de marzo de 1979. En el trámite ante las Cortes Generales se han de destacar el informe de la Ponencia conjunta de 17 de julio de 1979 y el Dictamen de la Comisión Constitucional de 21 de julio. Por Real Decreto-Ley 13/1979, de 14 de septiembre, se dispuso su sometimiento a referéndum, que se celebró el 25 de octubre del mismo año.

En su artículo 1 se declara que “el Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”. Su delimitación territorial queda integrada por los Territorios Históricos de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (art. 2.2), a las que en el primer apartado se les reconoce “derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

La aspiración a que Navarra formase parte de ella aparece recogida como derecho “a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco” (art. 2.1) y la posibilidad de su integración “en el supuesto de que [...] decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición Transitoria 4.<sup>a</sup> de la Constitución” (art. 2.2). Para tal supuesto, el artículo 47.2 EAPV regula la reforma del Estatuto.

El Estatuto, de acuerdo con el artículo 145.2 CE, regula en su artículo 22 la cooperación interautonómica. La previsión que realiza el Estatuto de Autonomía del País Vasco resulta, en principio, más precisa en varios aspectos que la que es habitual en la mayoría de los Estatutos. Diferencia entre los convenios “con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas” y los que pudiera celebrar “con otro Territorio Histórico Foral para la gestión y prestación de servicios propios, correspondiente a las materias de su competencia”. Este supuesto diferenciado alude claramente a Navarra, que es el único “Territorio Histórico Foral” que no forma parte de la Comunidad –y constituye otra Comunidad diferenciada– con el que puedan establecerse relaciones de cooperación. El alcance de la comunicación a las Cortes se especifica con más detalle en su eficacia en el segundo caso, porque, “a los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor” (art. 22.2).

### **2.1.1. Formación del precepto**

#### **2.1.1.1. Proyectos de Estatuto presentados por los Partidos**

##### *a) Partido del Trabajo*

En el proyecto de Estatuto de Autonomía de Euskadi presentado por el Partido del Trabajo el día 25 de noviembre de 1978 a la ponencia redactora del anteproyecto de Estatuto de Autonomía, su artículo 11 disponía:

*“Los poderes autónomos de Euskadi se reservan el ejercicio del derecho reconocido por el artículo 145.2 de la Constitución para el establecimiento de Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas.*

*Por Ley especial se regularán las modalidades, condiciones generales y vigencia de dichos Convenios, así como el procedimiento de elaboración y órgano com-*

*petente para el mismo sin perjuicio de su necesaria aprobación por el Parlamento de Euskadi y comunicación a las Cortes Generales del Estado*"<sup>333</sup>.

*b) Partido Nacionalista Vasco (PNV-EAG)*

En el proyecto de Estatuto de Autonomía presentado por el Consejo Nacional del Partido Nacionalista Vasco-Euzko Alderdi Jeltzalea-Euskadi Buru Batzarra el 25 de noviembre de 1978 a la ponencia redactora del anteproyecto de Estatuto de Autonomía, el artículo 25 expuso:

*"El País Vasco podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 145 de la Constitución, y según supuestos, requisitos y fines que determine una Ley del Parlamento Vasco"*<sup>334</sup>.

*c) Partido Comunista de Euzkadi (EPC)*

En el proyecto de Estatuto de Autonomía presentado por el Partido Comunista (EPC) el día 25 de noviembre de 1978 a la ponencia redactora del anteproyecto de Estatuto, el artículo 27 previó:

*"1. La Comunidad Autónoma Vasca podrá establecer Acuerdos de Cooperación con otras Comunidades Autónomas en los términos del artículo 145 de la Constitución.*

*2. La Comunidad Autónoma Vasca tomará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y consensos que recaigan sobre materias atribuidas total o parcialmente a su competencia, según el presente Estatuto. Ningún tratado podrá alterar el contenido del presente Estatuto, ni afectar a las atribuciones y competencias de la Comunidad Autónoma Vasca"*<sup>335</sup>.

*d) Euskadiko Ezkerra (EE)*

En el anteproyecto de Estatuto propuesto por Euskadiko Ezkerra, presentado el 25 de noviembre de 1978, su punto 27 especificaba:

*"En materias cuya competencia sea exclusiva del Euskal Agintea, éste podrá establecer Convenios con otras zonas para la gestión y prestación de servicios propios. Los Acuerdos deberán ser aprobados por el Biltzar y serán comunicados a las Cortes Generales para su conocimiento. Los Acuerdos entrarán en vigor a los treinta días de haberlo comunicado, salvo indicación.*

---

<sup>333</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Guernika*, Vitoria, 1981, p. 365.

<sup>334</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 372.

<sup>335</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 388.

*El Euskal Agintea podrá establecer todo tipo de Acuerdos de cooperación con otras Comunidades sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución. En especial promoverá Acuerdos de cooperación con las zonas limítrofes con su territorio y fuertes lazos históricos.*

*Ningún Tratado o Convenio podrá alterar el contenido del presente Estatuto ni menguar las competencias del Euskal Agintea, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 152 de la Constitución*<sup>336</sup>.

*e) Unión del Centro Democrático (UCD)*

El artículo 14 del proyecto de Estatuto presentado por Unión del Centro Democrático del País Vasco el 25 de noviembre de 1978 decía:

*“1. El País Vasco podrá celebrar Convenios con las demás Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia. Estos Acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento del País Vasco y comunicados a las Cortes Generales, y entrarán en vigor treinta días después de esta comunicación.*

*2. El País Vasco podrá, además, establecer Acuerdos de cooperación con las demás Comunidades Autónomas en los términos del artículo 145 de la Constitución.*

*3. Asimismo tomará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios que recaigan sobre materias atribuidas, total o parcialmente, a su competencia, según el presente Estatuto. Ningún tratado podrá alterar el contenido del presente Estatuto, ni afectar a las atribuciones o competencias del País Vasco, si no es mediante el procedimiento del artículo 152, apartado 2, de la Constitución*<sup>337</sup>.

Las enmiendas presentadas reflejan una pluralidad de tendencias y concepción del contenido del propio Estatuto y del alcance de la regulación sobre la materia:

a) Se realiza una remisión mayoritaria al artículo 145 CE como referente del régimen de la cooperación horizontal.

---

<sup>336</sup>. Conforme al artículo 1.2, “*Euskal Agintea* es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Euskadi”. Según el artículo 30, “*Euskal Agintea* estará integrado por el *Biltzar*, Parlamento Vasco, y el Consejo de Gobierno”. Dispone el artículo 31: “1. El *Biltzar* representa al pueblo vasco. 2. El *Biltzar* ejerce la potestad legislativa del *Euskal Agintea*, aprueba sus presupuestos, controla la acción del Consejo de Gobierno y tiene las demás competencias que le sean atribuidas por la Constitución, por el presente Estatuto y por las leyes que a este efecto apruebe el propio *Biltzar*”. V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., pp. 391 y ss.

<sup>337</sup>. V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 402.

b) Se propone su regulación fuera del Estatuto, por medio de Ley del Parlamento Vasco, lo que les separa de la remisión al Estatuto del artículo 145.2 CE.

c) Son escasas las referencias a las Comunidades limítrofes y con vínculos históricos o culturales.

#### 2.1.1.2. Primer anteproyecto y sus enmiendas

En el texto base o primer anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Euskadi elaborado por la ponencia designada por la Asamblea de Parlamentarios vascos, el 28 de noviembre de 1978, se recoge el texto del artículo 22:

*“El País Vasco podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 145 de la Constitución y según los supuestos requisitos y fines que determine una Ley del Parlamento Vasco”<sup>338</sup>.*

El precepto fue objeto de una enmienda de sustitución formulada por el sindicato nacionalista ELA-STV, a través de don JUAN MARÍA VIDARTE DE UGARTE, que proponía la siguiente redacción del precepto:

*“El País Vasco podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 145 de la Constitución y según los supuestos, requisitos y fines que determine una Ley Parlamentaria Vasca, al igual que participar en las relaciones mundiales entre las distintas regiones, en especial en el marco de las Instituciones Europeas”<sup>339</sup>.*

La Liga Komunista Iraultzailea (LKI) presentó la enmienda número 25 de sustitución del artículo 22 por el siguiente texto:

*“El País Vasco podrá celebrar Convenios con otras nacionalidades y regiones del Estado”<sup>340</sup>.*

En la enmienda a la totalidad presentada por Unión Nacional Española, de la Coalición Electoral de Alianza Popular, el 15 de diciembre de 1978 se propuso:

*“En el caso de que se optase por tres Estatutos, uno para cada provincia o territorio histórico, habría de preverse en ellos el supuesto a que se refiere el apartado 2 del artículo 145 de la Constitución, reservándose cada entidad el derecho a celebrar Convenios referentes a todas y cada una de las materias de su competencia, no sólo con las otras dos, sino con las demás Comunidades Autónomas limítrofes, tales como Castilla y León, Navarra, La Rioja o Cantabria, así como a promover la creación de instituciones comunes de enlace entre las Comunidades contratantes”<sup>341</sup>.*

<sup>338</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 438.

<sup>339</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 449.

<sup>340</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., pp. 455-456.

<sup>341</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 505.

Unión del Centro Democrático del País Vasco presentó el 15 de diciembre de 1978 a la ponencia una enmienda de sustitución del artículo 22, con el siguiente texto:

*“El País Vasco podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas. De acuerdo con lo previsto en la Constitución, la validez de dichos Convenios quedará en suspenso durante un plazo de sesenta días a partir de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. Si, transcurridos dichos sesenta días, las Cortes Generales no advirtieran objeción, entrarán en vigor. Si durante dicho periodo un grupo parlamentario del Congreso, del Senado o veinte diputados o senadores advirtieran objeción, se necesitará la autorización de las Cortes Generales para la entrada en vigor de los mismos”<sup>342</sup>.*

#### 2.1.1.3. Segundo anteproyecto

El segundo anteproyecto de Estatuto de Autonomía fue elaborado el 22 de diciembre de 1978 por la ponencia que había designado la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Mantenía en el artículo 22 el siguiente texto:

*“El País Vasco podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 145 de la Constitución y en los supuestos, bajo los requisitos y en los términos que determine una Ley del Parlamento Vasco”<sup>343</sup>.*

#### 2.1.1.4. Proyecto de Estatuto

En sesión celebrada el 23 de diciembre de 1978 en la Diputación Foral de Guipúzcoa la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobó el texto definitivo del proyecto de Estatuto de Autonomía, que mantuvo el artículo 22 con el siguiente texto:

*“El País Vasco podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 145 de la Constitución y en los supuestos, bajo los requisitos y en los términos que determine una Ley del Parlamento Vasco”<sup>344</sup>.*

Este texto recibió la aprobación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos en Guernica el 29 de diciembre de 1978 como proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco, que se remitió a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Al texto del artículo 22 propuesto se formularon en el Congreso motivos de desacuerdo por parte del diputado BLAS PIÑAR LÓPEZ, encuadrado en el Grupo Mixto, quien entendía que en este precepto, lo mismo que otros, era exigible un “examen cuidadoso, ya que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma se limita a aque-

<sup>342</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 516.

<sup>343</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 535.

<sup>344</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 547.

llas materias que como *numerus clausus* relaciona la Constitución [...] no cabe [...] una interpretación laxa o expansiva”<sup>345</sup>.

Por el Grupo Centrista-UCD del Congreso se formuló desacuerdo al texto del artículo 22 propuesto, por cuanto “el artículo 145 de la Constitución, en su segundo apartado, señala las prescripciones necesarias para la consideración por los Estatutos de los posibles Convenios entre las Comunidades Autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas”, siendo necesario que en éstos se consideren, además de los requisitos y términos del mismo, el “carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”<sup>346</sup>.

#### 2.1.1.5. Informe de la Ponencia

En el informe de la ponencia conjunta sobre el proyecto de Estatuto se dio al artículo 22 la redacción siguiente:

*“1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otro territorio foral o con otras Comunidades Autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia, siendo necesaria la comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los Convenios entrarán en vigor.*

*2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también otros Acuerdos de cooperación con autorización de las Cortes Generales”*<sup>347</sup>.

#### 2.1.1.6. Debate en la Comisión Constitucional

En la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, en sesión del día 21 de julio de 1979, el diputado ÓSCAR ALZAGA, de la UCD, presentó una enmienda *in voce* con el siguiente texto:

*“1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados Convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo tercero de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos, el Convenio entrará en vigor.*

---

<sup>345</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 617.

<sup>346</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 634.

<sup>347</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 646.

2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otro territorio histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales.

A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los Convenios entrarán en vigor.

3. La Comunidad Autónoma podrá establecer también Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

En su defensa el señor ALZAGA afirmó que la enmienda se inspiraba en la “necesidad de observar la singularidad de las relaciones que, evidentemente, mantiene y debe mantener la nueva Comunidad Autónoma con el colindante territorio histórico-foral a que hace referencia el apartado 2 del nuevo texto que sometemos a consideración de la Comisión Mixta. De otra parte [...] nosotros pensamos que estamos en la obligación de respetar en todo el mandato del artículo 145, apartado 2, *in fine*, de nuestra Constitución [...]”. El enmendante entendía que el efecto de la comunicación a las Cortes Generales no es el “inherente a toda comunicación, que es el de notificar a quien se comunica, a quien se encuentra en la situación de notificado, sino, además, la posibilidad de que las Cortes Generales, en el desempeño de las funciones que constitucionalmente tienen confiadas, puedan valorarse realmente que los Convenios que se les someten a consideración son de la naturaleza prevista al efecto por este precepto constitucional”. También aludió a que en el artículo 145.2 CE hay que distinguir entre Convenios, para gestionar y prestar servicios entre las Comunidades por un lado, y, por otro, los Acuerdos de cooperación que requieren la autorización de las Cortes, señalando que el texto propuesto suponía un desarrollo riguroso del artículo 145 de la Constitución<sup>348</sup>.

Al ser aprobada la enmienda *in voce*, el texto del dictamen emitido por la Comisión Constitucional quedó con la redacción de aquella<sup>349</sup>. Tras ser sometido a referéndum en virtud de Real Decreto Ley de 14 de septiembre, convalidado por el Pleno del Congreso el día 27 de septiembre de 1979, el Estatuto fue ratificado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 29 de noviembre de 1979<sup>350</sup>. La ratificación por el Pleno del Senado se produjo en sesión de 12 de diciembre de 1979<sup>351</sup>.

Además de las imprecisiones propias del régimen establecido por el artículo 145.2 de la Constitución, en este caso la enmienda al proyecto de Estatuto del grupo parlamentario de la Unión de Centro Democrático, que prosperó, resultó más restric-

<sup>348</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., pp. 704-710.

<sup>349</sup> V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 728.

<sup>350</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 49, 29 de noviembre de 1979, pp. 3.154-3.176.

<sup>351</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, 34, de 12 de diciembre de 1979. Como Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de 1979, fue publicada en el B.O.E. 306, 22 de diciembre de 1979.

tiva al ampliar la intervención de las Cortes Generales para fijar los efectos de la comunicación contemplada en el artículo 145.2 CE. El mismo diputado, frente a la oposición de los diputados catalanes, afirmó:

*“El problema está en qué se reserva a las Cortes. [...] Se reserva, en el artículo 145 de la Constitución, algo muy claro: la obligación de velar para que, en la hipótesis [...] de que un convenio –que, por su naturaleza, es un acuerdo de cooperación que, según el último párrafo del apartado 2 del artículo 145, requiere autorización de las Cortes– fuese presentado, fuese rotulado como mero convenio de gestión y prestación de servicios, puedan decir las Cortes, a la vista del texto, en un plazo razonable, como es el de treinta días, que el acuerdo, en sí mismo, no es de mera gestión y prestación de servicios, sino una cooperación más amplia entre las Comunidades, que requiere autorización y que debe tramitarse, como decimos en el apartado 1 de nuestro artículo 22 por la vía del apartado 3 del mismo artículo 22, que no hace sino repetir el contenido de los últimos renglones del artículo 145 de nuestra norma política fundamental”.*

Los diputados ALAVEDRA, MARTÍN TOVAL y SOLÉ TURA pusieron de manifiesto cómo con tal interpretación y alcance de la “comunicación a las Cortes se venía a convertir los convenios en acuerdos de cooperación, introduciendo restricciones que no se hallaban amparadas por la Constitución”. A pesar de ello fue aceptada la enmienda en el proceso negociador del Estado, lo que implicaba una autolimitación, como señaló el diputado señor VIZCAYA del Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco.

### **2.1.2. Artículo 22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco**

El artículo 22 del Estatuto, que regula la cooperación de la Comunidad Autónoma Vasca con el resto de las Comunidades Autónomas, dispone:

*“1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo tercero de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.*

*2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro territorio histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación los convenios entrarán en vigor.*

3. *La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales*<sup>352</sup>.

Conforme al precepto existen tres clases de convenios en los que puede ser parte la Comunidad Autónoma Vasca: los convenios para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia” (art. 22.1); los acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas que exigen la previa autorización de las Cortes Generales (art. 22.3), y los convenios con otro Territorio Histórico Foral “para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia” (art. 22.2).

a) Los convenios “para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia” (art. 22.1).

Una vez celebrados, y antes de su entrada en vigor, serán objeto de comunicación a las Cortes Generales, que disponen de un plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación para manifestar sus reparos. Si transcurrido ese periodo no se produjesen reparos, el convenio entra en vigor. En otro caso sigue el trámite previsto para los acuerdos de cooperación que exigen autorización de las Cortes Generales. Los reparos pueden ser formulados por las Cortes o por alguna de sus Cámaras<sup>353</sup>.

Mientras la Constitución configura la comunicación como una notificación y no como una autorización, el artículo 22 del Estatuto, con una lógica antiautonomista, desnaturalizó la técnica de comunicación transformándola en un poder de decisión de las Cortes. De modo que lo que era un presupuesto jurídico de la eficacia de los convenios se convirtió en un requisito previo para su eficacia. La comunicación se configuró como “puesta en conocimiento que otorga a cada una de las Cámaras aisladamente consideradas las facultades de *recalificación* por cualquier motivo que consideren oportuno”, lo que constituye el supuesto máximo de intervención del órgano legislativo central<sup>354</sup>.

b) Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas que exigen la previa autorización de las Cortes Generales (art. 22.3).

c) Convenios con otro Territorio Histórico Foral “para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia” (art. 22.2).

<sup>352</sup> M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, *Los convenios. Acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1988, pp. 39-46; “Relaciones con otras Comunidades Autónomas”, en *Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, 4, Oñati, 1983, pp. 1.519-1.571; “Las relaciones externas de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1991, pp. 215-253.

<sup>353</sup> J. LÓPEZ GONZÁLEZ, “La posición de las Cortes ante los Convenios interregionales”, en *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980, pp. 242-249, señala que los Estatutos Vasco y Catalán han configurado un régimen uniforme de comunicación, cuyo resultado no es “proautonomías”, sino muy al contrario “proautorización”, dada la ampliación de competencias que se atribuyen a las Cortes a partir de esta técnica.

<sup>354</sup> A. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., pp. 409 y ss.

Esta posibilidad, introducida por la enmienda del diputado ALZAGA, del grupo parlamentario de UCD, “está inspirada en la necesidad de observar la singularidad de las relaciones que, evidentemente, mantiene y debe mantener la nueva Comunidad Autónoma con el colindante territorio histórico-foral a que hace referencia el apartado 2 del nuevo texto que sometemos a consideración de la Comisión Mixta”. El territorio histórico-foral es Navarra, porque los territorios históricos constituyen la Comunidad Autónoma Vasca y es el único constituido en Comunidad (arts. 2.2 y 3 EAPV)<sup>355</sup>.

Son convenios para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca, sin necesidad de que se trate de materias de la exclusiva “competencia” a las que alude el apartado 1 sobre los convenios de gestión con otras Comunidades Autónomas.

También en este supuesto debe procederse a la comunicación a las Cortes Generales, y la entrada en vigor de los convenios se producirá a los veinte días de esa comunicación, plazo inferior al establecido para los convenios con otras Comunidades. Contra lo establecido en el apartado 1 no se prevé la posibilidad de los reparos ni las consecuencias del trámite de aprobación derivadas de la formulación de aquéllos por parte de las Cortes o alguna de sus Cámaras, lo cual no quiere decir que se prive a las Cortes de la intervención que con carácter general les reconocen los artículos 145 CE, 22.1 del Estatuto y los Reglamentos del Congreso y del Senado.

Por tanto, las diferencias en el tratamiento de los convenios con el “otro territorio foral”, que es la Comunidad Foral de Navarra, se halla en el ámbito material de la competencia, que no ha de ser exclusiva, y en el plazo para la formulación de reparos por las Cortes, que será de veinte días, transcurridos los cuales entrará en vigor.

## **2.2. Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)**

La Ley Orgánica 13/82, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) –conocida como Amejoramiento del Fuero– es la forma constitucional del nuevo pacto para materializar la integración de Navarra en la España de la Constitución democrática y de la Monarquía parlamentaria, en nuevas condiciones de reconocimiento de su condición de comunidad política y del ejercicio del derecho al autogobierno contenido en sus derechos

---

<sup>355</sup> Así lo perfilaron en el debate del Estatuto las intervenciones del Sr. ALAVEDRA: “el artículo 22, en su apartado 2, salva perfectamente [...] el tema de Navarra”; el Sr. MARTÍN TOVAL: “está apuntado claramente el caso de Navarra”; y el Sr. SOLÉ TURA: “esta distinción, que metódicamente parece fundamentada [...] deja intacta la posible relación existente entre la Comunidad Autónoma de Euzkadi y el territorio foral”.

históricos (Arts. 1 y 2). Pacto inmodificable unilateralmente (art. 71.1), como lo constata su preámbulo al declarar:

*“Dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones de la Administración del Estado y de la Diputación Foral, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico como tal Ley Orgánica”<sup>356</sup>.*

La LORAFNA es el resultado de un pacto entre Navarra y el Estado en el que se partió de posiciones distintas. Desde Navarra, la concepción foral recogida en las *Bases sobre Reintegración y Amejoramiento*, aprobadas por el Parlamento Foral el 1 de julio de 1980, así como de las de reordenación institucional de 12 de noviembre de 1980, con apoyo en el párrafo primero de la D.A. 1.<sup>a</sup> CE. En esta ley orgánica se reiteran conceptos esenciales del sistema foral, como son la existencia de derechos originarios e históricos irrenunciables (D.A. 1.<sup>a</sup>), el pactismo (Arts. 45, 64, 69 y 71), el reconocimiento de la titularidad de la autonomía tributaria y financiera (Art. 45), el sistema de modificación por la vía del consenso y del acuerdo (Art. 71). En el ámbito competencial, supone el reconocimiento de los derechos históricos, del contenido parcial de aquéllos que es la realidad foral existente, y deja abierta la posibilidad de su ampliación competencial, al reconocer que sólo la unidad constitucional marca el límite (Arts. 3 y 39). Por primera vez el autogobierno navarro recupera el máximo nivel de reconocimiento normativo dentro de la organización del Estado.

La LORAFNA, que forma parte del bloque de la constitucionalidad, ha supuesto la *constitucionalización* de los derechos históricos que anteriormente se habían articulado de forma muy parcial en el llamado “régimen foral”<sup>357</sup>. En la medida en que la Disposición Adicional Primera de la Constitución los ampara y respeta y es ésa la vía que sigue Navarra para consolidar su sistema de autogobierno, que se potencia sobre el régimen foral preexistente, el cual entró en un nuevo estadio de su evolución y desarrollo, que es el “régimen democrático de los derechos históricos”. A partir de la LORAFNA se diferencian dos épocas institucionales y constitucionales. La primera transcurrió desde la ley de 1841 al Amejoramiento. Es la época del “régimen foral liberal”, que continuó con la República y el franquismo. A partir de la Constitución y del Amejoramiento se abre la época del “régimen democrático de los derechos histó-

<sup>356</sup> J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, 1989. J. I. DEL BURGO, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona, 1987. J. C. ALLI ARANGUREN, “Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos”, *RJN*, 25, 1998, pp. 51-149.

<sup>357</sup> J. J. NAGORE YÁRNOZ, *Defensa de la navarritad*, Madrid, 1987, pp. 85-112, se muestra muy crítico con el proceso y el propio Amejoramiento y sostiene que desfigura la foralidad y los derechos históricos al introducirlos en un orden constitucional que es, por su propia naturaleza, opuesto a la esencia de aquélla.

ricos”, porque en ellos se asentó el autogobierno de Navarra fundado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

La cooperación entre Navarra, el Estado y las Comunidades Autónomas estuvo presente en todo el proceso que desde el Real Decreto 212/1979, de ordenación de las instituciones forales, permitió desembocar en el Amejoramiento del Fuero. La cooperación con las Comunidades en general y con la Comunidad Autónoma Vasca en particular fue defendida por el Partido Socialista de Navarra como alternativa a la integración de Navarra en Euskadi. Entre las posturas antagónicas los socialistas navarros sostuvieron que la vía de la cooperación permitiría un trato de mayor intensidad, que partía del reconocimiento de las realidades político-institucionales diferenciadas, del respeto mutuo y de la igualdad entre sujetos distintos, dotados de personalidad y competencias propias. A esta actitud se unió la Unión del Centro Democrático a la hora de establecer las bases y el marco legal que hiciera posible una cooperación diferenciada con la Comunidad Autónoma Vasca.

### 2.2.1. Formación del precepto<sup>358</sup>

#### 2.2.1.1. Real Decreto 121/1979, sobre ordenación de las instituciones forales

El Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra, fue el punto de partida del proceso de acomodación del régimen foral a la Constitución<sup>359</sup>. Para ello se creó el Parlamento Foral, elegido democráticamente por Merindades, que dotó a Navarra de la primera Diputación democrática. En su artículo 3.2 dispuso que “la Diputación Foral de Navarra someterá en todo caso a la aprobación del Parlamento Foral; [...] 2.6. Los pactos y convenios que hayan de formalizarse por la Diputación Foral con el Estado o con cualquiera de sus organismos autónomos”.

#### 2.2.1.2. Proyecto de bases y enmiendas

El “Proyecto de Bases de Negociación para el Amejoramiento del Fuero” lo elaboró la Diputación Foral y lo remitió al Parlamento de Navarra por Acuerdo de 27 de diciembre de 1979<sup>360</sup>.

---

<sup>358</sup> J. GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona, 1995, recoge el proceso y sus documentos. Toda la documentación en los dos tomos. *El Amejoramiento en el Parlamento*, Parlamento de Navarra, Pamplona, 1983.

<sup>359</sup> *Boletín Oficial del Estado*, 24, de 27 de enero de 1979. *El Amejoramiento...*, cit., pp. 21-24. Sobre el proceso de democratización de las instituciones forales de Navarra, J. GORTARI UNANUA, *La transición...*, cit., pp. 361 y ss.

<sup>360</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 17 de septiembre de 1981. *El Amejoramiento...*, cit., pp. 153-154.

Al citado proyecto de bases se formularon enmiendas por los grupos que integraban aquel Parlamento. Entre ellos debe destacarse el papel relevante del Partido Socialista en la defensa de la cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, como lo reflejó la enmienda número 43, que propuso la incorporación de una base 7.<sup>a</sup>, del tenor literal siguiente:

*“1.ª Navarra podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco, o con cualquiera de los territorios históricos que la integran, para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos Convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales.*

*2.ª Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Convenios o Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas”<sup>361</sup>.*

A lo largo del debate se presentó una enmienda transaccional suscrita por los Grupos socialista y centrista, PSN-PSOE y UCD, con el siguiente texto:

*“Navarra, desde su propia personalidad, podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco, o con cualquier otra Comunidad Autónoma, para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia”<sup>362</sup>.*

La enmienda transaccional supuso la aceptación por parte del grupo de la UCD de la anterior enmienda socialista, por cuanto aquella recogió sus extremos más importantes. Se incorporó la expresión “desde su propia personalidad” y se eliminaron las referencias a los convenios con “los territorios históricos que la integran” –a la Comunidad Autónoma Vasca– y a su entrada en vigor. Se eliminó el segundo punto, relativo a la previa autorización de las Cortes Generales.

El portavoz socialista señor URRALBURU defendió la enmienda transaccional y la cooperación como una solución al debate sobre la integración de Navarra, que, sin realizarla, permitiera las relaciones institucionales entre ambas Comunidades, las cuales se reconocían como distintas y diferenciadas pero dispuestas a colaborar en los asuntos de interés común:

*“nosotros creemos que aportamos nuestro grano de arena al resolver esta gran cuestión que es las relaciones entre Navarra y el País Vasco; relaciones me refiero sólo a lo institucional, y en este sentido, pues, aportamos y apoyamos esa salida de los Convenios y a pesar de que en la forma se diferencia de lo que era nuestra enmienda, reconoce, como un hecho específico y particular, que Navarra con el País Vasco tiene justificación para en su propio texto decir que puede realizar Convenios, lo cual no es*

<sup>361</sup> *El Amejoramiento...*, cit., pp. 179-180.

<sup>362</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra*, 18, 9 de junio de 1980, p. 397. *El Amejoramiento...*, cit., pp. 179-180.

*óbice para que pueda hacerlo también con otras Comunidades. Pero a nadie, a nadie, me parece que se le escapa que, cuando hablamos de Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco, pretendemos también resolver un problema político no de fuera de aquí, sino que existe en este pueblo, y cuando ponemos también que podemos realizar Convenios con otras Comunidades, también decimos que queremos expresar y que estamos abiertos a la mayor colaboración, a mayor nivel de Convenio con cualquier Comunidad de España, por el solo hecho de considerarnos parte de ellas”<sup>363</sup>.*

En el turno de defensa de la enmienda transaccional el señor ASTRÁIN, en nombre del Grupo de UCD, sostuvo el valor de los acuerdos como medio para el reconocimiento mutuo de dos realidades políticas distintas que actuaban en ejercicio de su autogobierno:

*“Nosotros creemos que desde esta posibilidad de plantear Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas, reafirman más nuestra personalidad, reafirman más nuestro deseo de autogobierno y reafirman más nuestra posibilidad no de diferenciación caprichosa con todos [...] nosotros creemos que se reafirma su propia personalidad cuando desde esta personalidad podemos establecer Convenios con los demás pueblos de España”<sup>364</sup>.*

En un nuevo turno, el parlamentario señor URRALBURU aludió a cómo los Acuerdos con la Comunidad Autónoma Vasca abrían un nuevo horizonte para resolver el problema de fondo: la integración o no de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca por medio del procedimiento previsto por la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución<sup>365</sup>:

*“Y es que en Navarra hay un sector del pueblo –nosotros creemos que no es un sector mayoritario del pueblo, pero que es un sector de nuestro pueblo– que tiene una identidad vasca frustrada hoy; que a eso queremos responder, sin quebrar la voluntad de la mayoría del pueblo, con el Convenio que aquí admitimos como vía, pero que si las futuras generaciones entienden que de la misma manera [...] pues*

---

<sup>363</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra*, 18, 9 de junio de 1980, p. 400. *El Mejoramiento...*, cit., pp. 179-180.

<sup>364</sup> *Diario de Navarra*, 3 de diciembre de 1978, citada por J. GORTARI UNANUA, *La transición...*, cit. p. 566. El señor AIZPÚN TUERO, que era por entonces diputado por la UCD, afirmó que “es preciso llegar a algún tipo de conexión que no supusiera la integración en Euzkadi, que no nos gusta, pero sí llegar a algún tipo de colaboración para satisfacer la ambición de quienes propugnan la integración. Estas conversaciones se iniciaron. Yo concretamente las inicié y creo que también algún otro parlamentario con Carlos GARAIKOEBHEA [miembro del PNV y primer *lehendakari*] en un clima de verdadera concordia y cordialidad. Creo incluso que avanzamos. Pero esas conversaciones se vieron cruzadas por la aparición ya pública del proyecto autonómico vasco. Hoy, estamos, pienso yo, de acuerdo en estudiar alguna fórmula que pueda para nosotros impedir la pérdida de la identidad de Navarra y quizás para ellos, algún tipo de conexión [...]”.

<sup>365</sup> El procedimiento para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca se halla regulado por la Disposición Transitoria 4.ª CE y Disposición Adicional 2.ª-a LORAFNA, que encomienda el ejercicio de iniciativa al Parlamento de Navarra. Por su parte el artículo 2.2 del Estatuto Vasco contempla la posibilidad de que Navarra “decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición Transitoria 4.ª de la Constitución”.

*si en esa evolución de nuestro pueblo se realiza su nueva conciencia que exige una cosa que yo creo que nunca será necesaria, y es la integración en otro poder legislativo y en otro poder ejecutivo, nosotros no le pondremos puertas a nuestro pueblo. Ese es el horizonte del Partido Socialista, que es un horizonte de reconocer esa problemática que existe y el reconocer también que, como un pueblo tiene derecho a evolucionar, si democráticamente evoluciona en ese sentido, el Partido Socialista no se sentirá en ningún caso traicionado*<sup>366</sup>.

El parlamentario señor VIGURIA, portavoz del grupo de Unión del Pueblo Navarro –partido que había nacido contra la posibilidad constitucional de tal incorporación y de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución– manifestó la conformidad con el texto propuesto y la fórmula de los acuerdos, pero se abstuvo en la votación de la enmienda conjunta de UCD y PSN-PSOE, recordando su razón de ser, a pesar de que se trataba de otra cuestión con cuyo contenido general estaban de acuerdo en el fondo. La razón formal invocada era la existencia de la disposición constitucional y, por tanto, la posibilidad de que el pueblo navarro pudiera decidir por medio de referéndum sobre la cuestión de su integración en la Comunidad Autónoma Vasca, no que en el marco constitucional se pudieran establecer fórmulas de cooperación:

*“Nosotros estamos de acuerdo con el fondo de esa enmienda [...] y nosotros nos hemos abstenido, aun estando de acuerdo con el fondo, es porque en repetidas veces, en repetidas ocasiones, UPN se ha dolido públicamente de que a Navarra se le haya excluido, se le haya citado en textos legales en cuya elaboración no estuvo presente. Y nos parecía que era una absoluta falta de delicadeza, y que yo me acuerde así de repente son los Decretos de preautonomía, la Constitución en su transitoria 4.ª y también el Estatuto de Euskadi o País Vasco o Provincias Vascongadas, o como sea. Nosotros ahora, y aunque el fondo sea distinto, hemos querido evitar el que se nos diga que somos incongruentes y que incurrimos en el mismo exceso; ésa es la única razón formal, no es de fondo, porque bienvenidos sean los Convenios*<sup>367</sup>.

### 2.2.1.3. Dictamen de la Comisión de Régimen Foral

En el dictamen aprobado por la Comisión de Régimen Foral de 20 de junio de 1980, la base 7.ª dispuso:

*“Navarra, en ejercicio de su propia personalidad, podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco o con cualquier otra Comunidad*

<sup>366</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra*, 18, 9 de junio de 1980, pp. 400-402. *El Amejoramiento...*, cit., pp. 179-180.

<sup>367</sup> *Diario de Sesiones...*, cit., pp. 404-405. *El Amejoramiento...*, cit., pp. 179-180. Uno de los fundadores de la Unión del Pueblo Navarro fue el antiguo diputado de la UCD señor AIZPÚN TUERO, quien, como se ha expuesto, manifestó inicialmente una actitud favorable a la búsqueda de fórmulas de conexión sin pérdida de la identidad de Navarra.

*Autónoma, para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia”<sup>368</sup>.*

#### 2.2.1.4. Debate y aprobación del dictamen por el Parlamento Foral

En sesión plenaria del Parlamento Foral de 30 de junio de 1980 se debatió y votó el dictamen aprobado por la Comisión de Régimen Foral sobre las “Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, que servirían para negociar con el Estado la acomodación del régimen foral liberal al nuevo orden constitucional. Resultado de la negociación fue la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

En el debate de esa sesión en relación con la citada Base 7.<sup>a</sup> el señor ASTRÁIN, del Grupo de UCD, reiteró su apoyo a la fórmula de la cooperación y aludió a su deseo de que Navarra pudiera realizar Convenios con las Provincias Vascongadas y con las demás Comunidades Autónomas.

Fue el portavoz socialista señor URRALBURU quien más insistió en la validez de la fórmula de los acuerdos de cooperación, particularmente con la Comunidad Autónoma Vasca, dando cumplidas explicaciones del sólido fundamento que lo avalaba desde la Comunidad Foral, que, mayoritariamente, deseaba ser una Comunidad diferenciada de aquélla:

*“existe un problema en la comunidad social que se llama Navarra y existe también en sus partidos políticos, en los representantes del pueblo de Navarra. Y, siendo lo más claro posible, al Grupo Socialista le parece que existen tres vías para encauzar estas relaciones: una vía que es la de la separación total de Navarra respecto a la Comunidad Autónoma Vasca, ésta no es para encauzar las relaciones sino para no tener relaciones, vía en todo caso que defienden legítimamente, como cualquiera otra, importantes sectores de nuestro pueblo. Existe otra vía, que es la de la integración plena de Navarra en, a través del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma Vasca. Es decir, su incorporación a ese Estatuto, su incorporación a esa Comunidad, a ese Parlamento y a ese Gobierno [...] y, finalmente, está la vía que contempla esta base 7.<sup>a</sup>, que es la vía de los Convenios entre Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca [...] nos parece, por ejemplo, que, en este momento, no reconocer que debe haber unas relaciones especiales con la Comunidad Autónoma Vasca tiene que ser fruto de la ignorancia o tiene que ser fruto de no reconocer la evidencia de la voluntad de una parte de nuestro pueblo”.*

---

<sup>368</sup>. *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 23, 26 de junio de 1980. *El Amejoramiento...*, cit., p. 442.

Para el señor URRALBURU la fórmula de los convenios, además del reconocimiento de la individualidad y la competencia propias de cada Comunidad, hacía posible la adhesión a un proyecto que, aunque no realizara la integración, no se desarrollaría de espaldas a la sensibilidad que la defendía:

*“Es decir, que en primer lugar los Convenios vienen a incorporar a la vía institucional de Navarra aquellos sectores de nuestro pueblo que mantienen, y además frus-tradamente, su vocación vasca en Navarra. Pero, en segundo lugar, se hace desde el convencimiento de que Navarra y la Comunidad Autónoma estatutariamente vasca van a llegar, si no a otra cosa, al menos al mismo nivel de autogobierno, van a tener, creemos los socialistas, similares poderes legislativos; van a tener similares poderes de gobierno ejecutivos y, cuando se desarrolle el contenido de la base quinta, van a tener un Tribunal Superior de Justicia similares [...] y, si se llega a esa situación de similares poderes de autogobierno, ¿qué es mejor: disolver una Comunidad, en este caso la Foral de Navarra, en la Comunidad estatutaria vasca o llegar a una fórmula de encuentro que reconozca la realidad institucional de esas dos Comunidades que, a nadie se le impida gobernar en su propia casa y que se busque el lazo de entendimiento para llegar a hacer en común lo que ambas Comunidades quieran poner en común? Ya he afirmado antes que todo es legítimo. No parto, sin embargo, del convencimiento de que todo es igualmente acertado. Nosotros creemos que reconocer hoy esa realidad y reconocer esa vía es lo más acertado para Navarra y que responde más a la doble voluntad que existe en este pueblo”<sup>369</sup>.*

Nuevamente el portavoz del Grupo de UPN, señor VIGURIA, manifestó su voluntad de abstenerse, aunque reconoció que estaba totalmente de acuerdo con el planteamiento de las relaciones de cooperación entre ambas Comunidades, cifrando su conformidad entre un ochenta y cinco y un noventa por ciento:

*“porque, considerando que la actitud de las abstenciones equidistante del voto a favor y del voto en contra, nosotros si pudiéramos votar por porcentajes votaríamos esto en un 85 ó 90 por ciento. Nosotros en el fondo estamos totalmente de acuerdo con la cuestión [...] nosotros, que estamos en el fondo de acuerdo en que se establezca este tipo de Convenios, por la vía pacífica y, además, como dice: “Navarra desde el ejercicio de su propia responsabilidad”, hemos tratado de evitar que en lo que pudiera parecer positivo se nos pueda tachar de lo mismo que nosotros nos hemos lamentado antes; de manera que si se llega a Acuerdos, a Convenios con el País Vasco, estupendo; y si se llega con Logroño, estupendo, y si se llega con Aragón, estupendo. Para eso son los más próximos y a todos los queremos mucho”<sup>370</sup>.*

<sup>369</sup>. Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra, I, 20 de agosto de 1981, pp. 512-513. *El Amejoramiento...*, cit., pp. 179-180.

<sup>370</sup>. Diario de Sesiones..., cit., pp. 513-514. *El Amejoramiento...*, cit., pp. 179-180.

En sesión plenaria del Parlamento Foral de 1 de julio de 1980 se aprobaron las “Bases de Reintegración Foral y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra” cuya base séptima dispuso:

*“Navarra, en ejercicio de su propia personalidad, podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco o con cualquier otra Comunidad Autónoma, para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia”<sup>371</sup>.*

#### 2.2.1.5. Proyecto de Bases sobre órganos de las Instituciones Forales y enmiendas

El Proyecto de bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los Órganos de las Instituciones Forales fue remitido al Parlamento Foral por Acuerdo de la Diputación Foral de 26 de febrero de 1980, cuya base 21 propuso:

*“La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento Foral para la formalización de los siguientes Pactos o Convenios:*

- a) Pactos o Convenios que afecten a las facultades forales de Navarra.*
- b) Pactos o Convenios que afecten al régimen fiscal y económico de Navarra.*
- c) Pactos o Convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda de Navarra.*
- d) Pactos o Convenios que supongan modificación o derogación de alguna Ley Foral o exijan medidas legislativas para su ejecución”.*

La Base 22 propuso la aprobación por el Parlamento Foral de los Pactos y Convenios entre la Diputación y otras Comunidades Autónomas. Conforme a la Base 23 “el Parlamento Foral será inmediatamente informado por la Diputación de la conclusión de los restantes Pactos o Convenios”<sup>372</sup>.

A los artículos citados presentaron enmiendas los grupos parlamentarios de Herri Batasuna (HB), Amaiur, Partido Nacionalista Vasco (PNV), Socialistas del Parlamento Foral (PSN-PSOE) y Grupo Mixto. En estas enmiendas se defendieron, fundamentalmente, las siguientes opciones:

a) Los Pactos o Convenios que pretendiera establecer la Diputación Foral deberían ser autorizados por el Parlamento como proponía la Base 21 de las aprobadas por la Diputación Foral (HB, PNV, PSN-PSOE), y el Parlamento el encargado de fijar las condiciones (Amaiur).

b) Los Pactos y Convenios serían aprobados por el Parlamento, como propuso la Base 22.

<sup>371</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 24, 29 de julio de 1980.

<sup>372</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 3, 18 de marzo de 1980. *El Mejoramiento...* II. cit., pp. 18-21.

El grupo de *Herri Batasuna* registró la enmienda número 105 a los artículos 21, 22 y 23 y propuso su sustitución por un artículo en el que “la Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento Foral para la formalización de todo tipo de Pactos o Convenios”. El Grupo Parlamentario *Amaiur* firmó la enmienda 106 al artículo 21 proponiendo que “el Parlamento Foral determinará las condiciones de todo tipo para la formalización de los Pactos, Convenios y Tratados con cualquier otra Entidad”.

El Partido Nacionalista Vasco formuló la enmienda número 107 con el siguiente texto de sustitución del punto 21:

*“1. La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento Foral para la formalización de los Pactos o Convenios que afecten a las competencias forales de Navarra.*

*2. El Parlamento Foral podrá establecer los criterios y condiciones a que deberá someterse la negociación.*

*3. El Parlamento podrá, en cualquier momento de la negociación, recabar toda la información de que dispusiera la Diputación Foral. En estos casos, las sesiones podrán ser a puerta cerrada, cuando la publicidad pudiera afectar al buen resultado de la negociación.*

*4. En todo caso, la aprobación definitiva de los Pactos o Convenios será competencia exclusiva del Parlamento Foral”.*

El Grupo Socialista del Parlamento Foral propuso en su enmienda sustituir el apartado a) del punto 21 por el siguiente texto: “a) Pactos o Convenios que afecten a las competencias de Navarra”. Asimismo formuló la enmienda 109 para incorporar un nuevo apartado “e) Pactos o Convenios con las Comunidades Autónomas o con otras entidades territoriales”. En congruencia, la enmienda 110 del mismo grupo reclamaba la supresión del apartado 22.

El Grupo *Amaiur* propuso en la enmienda 114 la siguiente redacción al artículo 22: “El Parlamento Foral aprobará los Pactos, Convenios y Tratados formalizados con arreglo a lo dictado en el artículo anterior”.

La necesidad de que el Parlamento Foral aprobara los Pactos o Convenios que estableciera la Diputación Foral fue objeto de las enmiendas 112 y 113 de los señores ZUFÍA y CASAJÚS del Grupo Mixto. Por lo que se refiere al apartado 23 se propuso su supresión por la enmienda 116 del señor ZUFÍA, la 117 de *Amaiur*<sup>373</sup>.

Al apartado 22 se presentó la enmienda *in voce* número 15 de supresión de los apartados 22 y 23<sup>374</sup>.

<sup>373</sup>. *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 10, 10 de abril de 1980. *El Amejoramiento...*, II, cit., pp. 51-54.

<sup>374</sup>. *Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra*, 27, 2 de octubre de 1980. *El Amejoramiento...*, II, cit., pp. 191-192.

### 2.2.1.6. Aprobación por el Parlamento Foral

En sesión de 13 de noviembre de 1980 el Parlamento Foral aprobó las “Bases sobre elección, composición y funcionamiento de las instituciones forales”<sup>375</sup>. Conforme a la sexta, “la Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento Foral: b) Para formalizar Pactos o Convenios con el Estado, las Comunidades Autónomas o con otras entidades públicas”<sup>376</sup>.

### 2.2.1.7. Negociación y aprobación de la LORAFNA por el Parlamento Foral

Durante el proceso de elaboración y de negociación de la LORAFNA entre los representantes de la Diputación Foral de Navarra y los del Gobierno del Estado se utilizaron y acordaron varios textos. En todos ellos se contempló la cooperación con otras Comunidades Autónomas. En el texto aprobado por las Comisiones negociadoras el 27 de julio de 1981, el artículo 5 asignaba al Parlamento de Navarra la competencia para conceder autorización a la Diputación para “formalizar pactos o convenios con la Administración central o jurisdiccional del Estado y con las Comunidades Autónomas”<sup>377</sup>.

En un texto negociado sobre las “competencias forales” de 7 de septiembre de 1981, con el número 22 del título II, se decía:

*“1. La Comunidad Foral podrá celebrar convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo segundo de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiese manifestado reparos, el convenio entrará en vigor.*

*2. La Comunidad Foral de Navarra podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”*<sup>378</sup>.

En sesión del Parlamento Foral de 15 de marzo de 1982 se aprobó el “texto sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, cuyo artículo

---

<sup>375</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra*, 35, 27 de noviembre de 1980. *El Amejoramiento...*, cit., pp. 541-545.

<sup>376</sup> *Boletín Oficial de Navarra*, 140, 21-11-1980.

<sup>377</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra*, 35, 4 de mayo de 1981. *El Amejoramiento...*, II, cit. p. 577.

<sup>378</sup> La diferencia entre la base 6.<sup>ª</sup>-b) de las aprobadas por el Parlamento el 13-1-1990 y el artículo 26-b) LORAFNA, consiste en que éste alude genéricamente a los convenios con el Estado y las Comunidades, mientras que la base lo hacía a “pactos o convenios”, además de con el Estado y las Comunidades, “con otras entidades públicas”.

26 dispuso que “la Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento para: b) formalizar convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas”<sup>379</sup>. El artículo 70 recibió la redacción definitiva que sería aprobada por las Cortes Generales y está vigente<sup>380</sup>.

### 2.2.2. Artículo 70 de la LORAFNA

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, regula en su artículo 70 los convenios y acuerdos de cooperación:

*“1. Navarra podrá celebrar Convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia.*

*Dichos Convenios entrarán en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el Convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado tercero para los Acuerdos de Cooperación.*

*2. Navarra podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos Convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales.*

*3. Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Acuerdos de Cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas”*<sup>381</sup>.

La LORAFNA contempla varios supuestos de convenios y acuerdos que puede realizar la Comunidad Foral de Navarra con otras Comunidades Autónomas:

a) Convenios con Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, coincidiendo con el régimen general (art. 70.1).

b) Convenios con la Comunidad Autónoma Vasca y otras Comunidades limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios en materias de competencia no

<sup>379</sup> Boletín Oficial del Parlamento Foral, 14, 30-3-1982.

<sup>380</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 255, 30 de junio de 1982. *El Amejoramiento...*, cit., II, pp. 739-762. Diario de Sesiones del Senado, 168, 26 de julio de 1982. *El Amejoramiento...*, cit., II, pp. 765-783. BOE, 195, 10 agosto 1982.

<sup>381</sup> M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, “Las relaciones de la Comunidad Foral de Navarra con las Comunidades Autónomas: Convenios y acuerdos de cooperación”, *RJN*, 10, 1990, pp. 23-32; Comentarios al artículo 70, en la obra dirigida por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentarios a la LORAFNA*, Madrid, 1992, pp. 742-751.

exclusiva, cuya peculiaridad es que el plazo posterior a la comunicación a las Cortes Generales se reduce a veinte días (art. 70.2).

c) Acuerdos de cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca y otras Comunidades, de acuerdo con la fórmula general (art. 70.3).

De forma similar a como se realiza en el Estatuto Vasco, Navarra podrá celebrar convenios de gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, que se comunicarán a las Cortes y entrarán en vigor a los treinta días de dicha comunicación. Las Cortes podrán, en dicho plazo y en razón a la materia, darle trámite de acuerdos de cooperación. En el caso de los convenios para la gestión y prestación de servicios en materia de su competencia, aunque no exclusiva, entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes. Finalmente se contempla los acuerdos de cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca y otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

Corresponde al Parlamento de Navarra autorizar a la Diputación Foral para formalizar convenios con otras Comunidades Autónomas, conforme a los artículos 26-b) LORAFNA y 79-g) de la Ley reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral.

Amparándose en el Reglamento del Parlamento de Navarra de 2 de febrero de 1995, “la Diputación Foral, al objeto de prestar su consentimiento en convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su competencia, deberá solicitar la correspondiente autorización al Parlamento” (art. 163.1). La autorización deberá ser otorgada una vez que el convenio esté ultimado y antes de su comunicación a las Cortes conforme a lo dispuesto en los artículos 145.2 CE y 70 LORAFNA. Conforme al artículo 164 del Reglamento de la Cámara, la tramitación en el Parlamento de la concesión de autorización para formalizar convenios con las Comunidades Autónomas se ajustará a lo establecido para los convenios con el Estado (arts. 161 y 162). El régimen de autorizaciones que la Diputación Foral solicite para establecer acuerdos de cooperación será el establecido para los convenios de gestión, conforme a lo dispuesto en el artículo 165. Exige el artículo 166.2 que, para la formalización de acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas, el Gobierno de Navarra deberá obtener, además de la autorización del Parlamento, la de las Cortes Generales<sup>382</sup>.

### **2.3. Régimen jurídico de los Convenios entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra**

Tanto en el Estatuto Vasco como en el Amejoramiento se hace una previsión expresa de establecer relaciones de cooperación horizontal entre ambas Comunidades.

---

<sup>382</sup> *Boletín Oficial del Parlamento*, 10, 11 de febrero de 1995.

Es nítida la referencia en el Estatuto de Autonomía del País Vasco al “otro Territorio Histórico Foral” y en el Amejoramiento del Fuero a la C. A. Vasca de forma concreta e individualizada. Se crea un cauce para la cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra, con “régimen, autonomía e instituciones propias” (art. 1 LORAFNA), de acuerdo con la previsión constitucional desarrollada por el Estatuto y por el Amejoramiento.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco recoge sólo una referencia implícita a la Comunidad Foral de Navarra cuando alude a la posibilidad de “celebrar convenios con otro Territorio Histórico Foral”. Sin embargo, el Amejoramiento cita expresamente dos veces la Comunidad Autónoma del País Vasco. En primer lugar, en el supuesto de los convenios para la prestación de servicios propios en materias de su competencia (art. 70.2 LORAFNA). El segundo supuesto es el referido a los Acuerdos de cooperación (art. 70.3 LORAFNA). El precepto deja a la Comunidad Foral abiertas todas las vías de gestión y cooperación previstas por el artículo 145.2 CE en las relaciones entre las Comunidades Autónomas, pero esas menciones expresas a la Comunidad Autónoma Vasca indican una voluntad de establecer una mayor cooperación, que reflejó la opinión del Parlamento Foral a lo largo de todo el proceso de configuración del régimen foral constitucional de la LORAFNA. De no ser así, hubiera sido suficiente la invocación genérica a las Comunidades Autónomas, sin mención de la Comunidad limítrofe. Como quedó claramente expresado, la opinión de los grupos mayoritarios concibió la cooperación con esa Comunidad como un espacio de encuentro y colaboración en los asuntos de interés común, desde el reconocimiento de la existencia de dos hechos institucionales autónomos, de dos voluntades colectivas distintas y de la realidad político-constitucional diferenciada que reflejan el Estatuto Vasco y el Amejoramiento del Fuero navarro.

Ninguna de las dos Comunidades está obligada a hacer convenios de gestión y acuerdos de cooperación, sino que se trata de una posibilidad constitucional vinculada a la necesidad o conveniencia de hacerlo. El que haya o no acuerdos revela la voluntad política de los respectivos Gobiernos, porque son ellos quienes pactan, con el trámite parlamentario interno correspondiente, más la comunicación a las Cortes Generales o la autorización por las mismas, previstos en la Constitución, el Estatuto y el Amejoramiento. La necesidad de autorización, en el caso de los acuerdos, implica que tienen mayor contenido que los convenios de gestión y prestación de servicios, para los que basta la comunicación, y tiene como misión analizar si el acuerdo de cooperación se enmarca dentro de los límites máximos de la cooperación, que no están definidos ni en la Constitución ni en los estatutos pero que el artículo 145.1 CE lo establece en la prohibición de federación.

Como dispone el artículo 145.1 CE, nunca por medio de esa cooperación se puede llegar a la federación de Comunidades. La federación consiste en la configuración de una organización política nueva y diferenciada de las que la configuran. Una federación de comunidades se producirá cuando dos o más de ellas se integren, for-

mando una unidad política nueva, con órganos de gobierno propios de la federación y, por tanto, transfiriendo parte de sus competencias a la nueva organización federal, manteniendo las que se consideran compatibles con la nueva estructura común. Lo que prohíbe el artículo 145.1 CE es que dos o más Comunidades Autónomas formen una nueva organización política, con su propia entidad, aportando sus competencias. Tal posibilidad supondría una modificación unilateral del Estatuto correspondiente y del marco de organización territorial establecido por la Constitución, así como una disposición sobre la titularidad de las competencias al margen de la Ley orgánica correspondiente. El Estatuto y la LORAFNA son efecto de un pacto con el Estado, que sólo puede ser alterado por otro acuerdo entre las mismas partes –el Estado y la Comunidad– nunca entre dos Comunidades, una de las cuales nada ha tenido ni tiene que ver con el proceso de acceso a la autonomía de la otra (art. 147.3 CE).

Como se ha expuesto, la federación entre Comunidades Autónomas no es equiparable al supuesto previsto por la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y Disposición Adicional Segunda de la LORAFNA. Ambas disposiciones regulan el procedimiento para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco, formando parte de la misma como uno más de sus territorios históricos, sin dar lugar a una nueva entidad distinta a la prevista por el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Su artículo 2.2 contempla la ampliación territorial de la Comunidad por la incorporación de Navarra “en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución”. Tal proceso no crea una federación ni siquiera una nueva Comunidad Autónoma, sino la desaparición de la Comunidad Foral convertida en Territorio Histórico de la C. A. Vasca y una ampliación territorial de ésta, que exige, conforme a su artículo 47.2 EAPV, la modificación de su Estatuto, “que deberá en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales y el referéndum del conjunto de los territorios afectados”.

La utilización de los medios de cooperación entre ambas Comunidades, previstos en el bloque de la constitucionalidad, nunca puede constituir ni una federación ni un proceso de integración, sino el ejercicio del principio de cooperación implícito en el modelo unitario-autonómico constitucional. Constituye un derecho-deber de las Comunidades, tanto en las relaciones de cooperación vertical con el Estado, como en la cooperación horizontal entre ellas.

### **2.3.1. Procedimiento de conclusión**

#### **2.3.1.1. Convenios de gestión**

##### **a) Negociación y aprobación**

La fase previa de negociación y elaboración de los convenios compete a los órganos ejecutivos de las Comunidades, Gobierno Vasco y Gobierno de Navarra, con los asesoramientos internos y externos que consideren pertinentes.

La aprobación corresponde a los respectivos Gobiernos. En tal sentido el artículo 18-e) de la Ley del Gobierno Vasco le atribuye competencia para autorizar y, en su caso, aprobar convenios de la Comunidad Autónoma con los Territorios Históricos Forales o con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra atribuye al Gobierno facultad para que, previa autorización del Parlamento, pueda formalizar convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas.

b) Control parlamentario interno<sup>383</sup>

Se asigna a los respectivos Parlamentos. La Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca dispone que “estos convenios deberán ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos” (art. 18-e), lo cual implica que es un control limitado, donde no se exige la autorización o ratificación de la Cámara, de modo similar al sistema de control que tiene asignado las Cortes Generales.

Por lo que se refiere al Gobierno de Navarra, ni el artículo 26-b) LORAFNA, ni el artículo 9-b) citado, diferencian entre los de convenios y los acuerdos, sino que establecen la previa autorización del Parlamento para formalizar convenios con las Comunidades Autónomas.

El artículo 163.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra considera la necesidad de que el Gobierno solicite autorización del Parlamento “al objeto de prestar su consentimiento en convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su competencia”. Esta autorización se debe presentar una vez que el convenio esté ultimado y antes de su comunicación a las Cortes, adjuntando a la solicitud de autorización el acuerdo del Gobierno, el texto del convenio y la memoria explicativa y justificativa del mismo (art. 163.2).

La mera comunicación al Parlamento vasco representa una excepción a la regla general, que es la de la autorización, como ocurre en Navarra y en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, aun cuando no sea uniforme la terminología utilizada<sup>384</sup>.

<sup>383</sup>. A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., pp. 115 y ss. J. CANO BUESO, “El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial”, *Revista de las Cortes Generales*, 15, 1988; *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación territorial*, Madrid, 1990, pp. 71-85. M. J. GARCÍA MORALES, “La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *RJN*, 14, 1992, pp. 39 y ss. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Las relaciones...*, cit., pp. 428-437.

<sup>384</sup>. E. ALBERTI ROVIRA, *Los convenios...*, cit., p. 122, recoge los términos utilizados en las distintas normas: *aprobación* en Cataluña, Valencia, Canarias, Cantabria y Castilla-La Mancha; *previa autorización* en Navarra; *autorización y control de la ejecución* en Asturias y Murcia; *autorización, aprobación y supervisión de la ejecución* en La Rioja; *ratificación* en Aragón, Madrid y Castilla-León; *conocimiento y censura* en Extremadura; *adopción* en Baleares; *ratificación o aprobación* en Galicia.

c) Control parlamentario externo

Conforme al artículo 145.2 de la Constitución es suficiente la comunicación a las Cortes Generales cuando se trata de los convenios de gestión y prestación de servicios. Sin embargo, el régimen establecido en el artículo 22 del Estatuto Vasco conduce a tratar la comunicación como una autorización, al ampliarse las competencias de las Cortes con la posibilidad de formular reparos y de recalificar el convenio como acuerdo de cooperación<sup>385</sup>. En el caso de los convenios de la Comunidad Autónoma Vasca con Navarra, la comunicación es un mero plazo suspensorio de la eficacia y se entiende como plazo para la entrada en vigor de los convenios (art. 22.2 EAPV). En similares términos se expresa el artículo 70.2 LORAFNA, que diferenció entre los convenios en general y los firmados con la Comunidad Autónoma Vasca y las demás Comunidades Autónomas limítrofes a Navarra, a los que se aplica la regla de la entrada en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales<sup>386</sup>.

Como se ha expuesto anteriormente, el artículo 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados recoge el deber de las Comunidades Autónomas de establecer la comunicación, con el carácter y efectos que determinen los Estatutos, añadiendo que, recibido un convenio, será remitido a la Comisión Constitucional. Por su parte el artículo 137 del Reglamento del Senado establece un plazo de cinco días para que un grupo parlamentario o veinticinco senadores puedan proponer su tramitación como Acuerdo de cooperación. Estas propuestas se debaten en la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial, cuyo dictamen se eleva al Pleno del Senado, quien decide sobre el mismo, comunicándolo al Congreso de los Diputados y a las Comunidades interesadas.

Si las Cortes formulan reparos al convenio de gestión, se tramitaría como acuerdo de cooperación, lo que exigiría modificar el sistema de control interno y volver a tramitarlo ante el Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca como un acuerdo de cooperación que exigiría la ratificación de aquél, conforme a lo dispuesto en el artículo 18-f de la Ley Vasca de Gobierno. Similar comportamiento se produce en consonancia con el artículo 70.1 de la LORAFNA para los convenios de gestión que sean comunicados a las Cortes Generales desde Navarra, en cuyo caso cabe la posibilidad de que “el contenido debe seguir el trámite previsto en el apartado 3.º para los acuerdos de cooperación”.

En relación con la exigencia de comunicación del convenio a las Cortes, se entiende que el cómputo del plazo de treinta días debe iniciarse a partir de la fecha de entrada efectiva del documento que contenga la comunicación en cada una de las Cámaras, dado el carácter preclusivo del plazo. Los plazos se han de computar conforme al artículo 90 del Reglamento del Congreso por días hábiles, excluyendo los días en que el Congreso no celebra sesiones, así como los festivos y feriados.

---

<sup>385</sup>. Esta posibilidad de recalificación del convenio está prevista, también, en los Estatutos de Cataluña, Canarias, Cantabria, Murcia y Baleares. Conforme al artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, “tanto los Convenios de Conferencia Sectorial como los Convenios de Colaboración serán comunicados al Senado”.

<sup>386</sup>. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., p. 411, considera que se trata del régimen más autonomista y adecuado a las exigencias constitucionales.

## d) Entrada en vigor

Conforme al Estatuto Vasco se entiende diferida al transcurso del plazo de veinte o treinta días desde el traslado de la comunicación a las Cortes Generales, según se trate de convenios con Navarra o con otras Comunidades.

Para el artículo 70.1-2.º de la LORAFNA, la entrada en vigor de los convenios se produce a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo en el caso de los convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y demás Comunidades Autónomas limítrofes, en cuyo caso entrará en vigor a los veinte días de dicha comunicación, según dispone el apartado 2 del mismo precepto.

La entrada en vigor debe estar supeditada a la publicación que debiera hacerse en el Boletín Oficial correspondiente de la Comunidad, una vez transcurridos los plazos sin reparos, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, sin que las Cortes hayan recalificado el convenio conforme a la LORAFNA.

## 2.3.1.2. Acuerdos de Cooperación

## a) Negociación y aprobación

La Ley Vasca de Gobierno dispone que “corresponde al Gobierno establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, los cuales deberán ser ratificados por el Parlamento Vasco” (art. 18-f). Tras la fase de negociación, elaboración y aprobación por el propio Gobierno, éste debe remitirlo a aquél para que siga el pertinente trámite parlamentario.

En Navarra, el artículo 9-b de la Ley de Gobierno establece la necesidad de “previa autorización del Parlamento” para que el Gobierno pueda “formalizar convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas”. Esto implica que el Gobierno puede solicitar tanto una autorización abierta, lo que parece improbable, como concluir la fase de negociación y, una vez elaborado el convenio, solicitar la autorización para poder formalizarlo y cumplir los requisitos exigidos.

## b) Control parlamentario interno

La Ley Vasca de Gobierno establece la ratificación del acuerdo por el Parlamento, cuando haya sido negociado por el Gobierno. Se trata de una aprobación sobre el conjunto del acuerdo de cooperación.

En el caso del citado artículo 9 de la Ley de Gobierno de Navarra, la autorización del Parlamento para que el Gobierno pueda establecer convenios implica no una exigencia previa para la elaboración y negociación, sino una aprobación de lo elaborado y negociado por el Gobierno con la otra Comunidad Autónoma.

Los artículos 165 y 166 del Reglamento del Parlamento de Navarra establecen que, “para la formalización de los acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas, el Gobierno de Navarra deberá obtener, además de la autorización a que se refiere el presente capítulo, la de las Cortes Generales”, tal y como establece el artículo 70.3 de la LORAFNA.

c) Control parlamentario externo

Se ha expuesto en el capítulo precedente cómo el procedimiento para obtener la autorización de las Cortes se inicia en el Senado, al que se presentan los acuerdos de cooperación, donde se tramitan conforme a un procedimiento legislativo ordinario, que da lugar a un dictamen sobre la concesión o no de la autorización que puede otorgarse “con los condicionamientos que se estimen pertinentes” (artículo 138.2). Tras el trámite en el Senado pasa al Congreso, donde es dictaminado por la Comisión Constitucional y debatido en el Pleno en debate de totalidad. Si se produce desacuerdo entre ambas Cámaras, la Comisión Mixta propone el texto, que es sometido a las mismas y, en caso de no ser aprobado, el Congreso decide por mayoría absoluta.

d) Aprobación definitiva y entrada en vigor

Obtenida la autorización de las Cortes Generales, el acuerdo de cooperación debe ser aprobado por el Parlamento o por el Gobierno autonómicos, según a cuál corresponda la competencia material. Para su eficacia debería publicarse en los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas para que entre en vigor con o sin *vacatio legis*.

### 2.3.2. Contenido

Hemos visto que tanto el artículo 145.2 CE como los correspondientes del Estatuto y del Amejoramiento, distinguen entre los convenios de gestión y los acuerdos de cooperación. Los primeros aluden a la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas, sin que se precise el alcance de los segundos que, si por una parte parecen exceder el ámbito de los primeros, no tienen definido su contenido, y se acota el límite de su actuación en la prohibición de federación.

#### 2.3.2.1. Convenios de gestión

En el Estatuto Vasco los convenios de gestión se refieren a la “gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas” (art. 22.1). Parece evidente que la competencia exclusiva hay que entenderla como la que el propio Estatuto califica como tal, sea en realidad exclusiva o no, ya que, según se sabe, las competencias exclusivas son, en su mayor parte, compartidas o concurrentes<sup>387</sup>. Esta interpretación vie-

---

<sup>387</sup> SERVICIOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Nota...*, cit., p. 228, calificó al Acuerdo de Cooperación remitido como Convenio para la gestión y prestación de servicios, “instrumento más simple de cooperación paccionado [...] que supone un modo de ejercicio de una competencia que la Comunidad ostenta como propia por expresa atribución estatutaria. Y la cultura, sin ser en realidad competencia exclusiva de las Comunidades de Andalucía y Madrid (porque no hay, en rigor, casi ninguna que responda a ese calificativo), forma parte de tales competencias *propias*”.

ne avalada por el hecho de la remisión expresa del artículo 145.2 CE a los Estatutos para concretar el alcance de los convenios.

Esta misma valoración es aplicable a los convenios de gestión del artículo 70.1 LORAFNA, que también se refiere a los “servicios propios correspondientes a materias de la exclusiva competencia de la Comunidad”. La doble exigencia de que se trate de servicios propios sobre materias de competencia exclusiva limita la más amplia posibilidad que se desprende del artículo 145.2 CE, que no establece esta segunda condición<sup>388</sup>.

Cuando se habla de la “gestión y prestación de servicios” no puede referirse a uno de los modos de la actividad administrativa, como es el servicio público, ni tampoco contraponer los servicios de la Administración a las obras públicas o a cualquier otra actividad. Hay que entenderlo referido a todo el conjunto de la actividad administrativa que, por su carácter teleológico de servicio al interés general (art. 103.1 CE), debe ser considerada como la actividad que gestiona y presta servicios.

La gestión y prestación de los servicios de las Comunidades se realizan en el ámbito de la competencia que tienen atribuida, cuya titularidad mantiene la Administración, incluso en el supuesto de ser gestionada y prestada por un contratista o concesionario. La gestión y prestación, incluso por personas interpuestas, no supone un cambio de titularidad por el carácter indisponible de las competencias que corresponde de forma exclusiva a las Comunidades. Por ello el precepto especifica que el contenido de los convenios de gestión es la propia “gestión y prestación de servicios”, sin que ello implique ni la renuncia ni el cambio de titularidad de la competencia.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 44/1986, definió de modo negativo el alcance de los convenios, excluyendo de tal consideración las “declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”. Por el contrario, entiende que existe convenio cuando se dan “compromisos de actuación en sentido determinado”, que estarán referidos a la gestión y prestación de los servicios.

#### 2.3.2.2. Acuerdos de cooperación

Sobre los acuerdos de cooperación no existe concreción de su contenido ni en la Constitución ni en los Estatutos, por lo que su ámbito se encontrará entre el propio del convenio de gestión y la federación, así como en la indisponibilidad de las com-

---

<sup>388</sup> E. ALBERTI ROVIRA, “La colaboración entre Comunidades Autónomas”, en E. AJA, *El sistema...*, cit., pp. 434-435, afirma que “el hecho de que un Estatuto de Autonomía disponga que los convenios de colaboración sólo pueden concluirse en el ámbito competencial exclusivo de la respectiva Comunidad Autónoma significa que tales convenios podrán realizarse en toda la extensión competencial que el propio Estatuto califica como exclusivo, sea técnicamente correcta o no tal calificación, y no, en cambio, que sólo puedan concluirse en el ámbito competencial que propiamente deba reputarse como exclusivo, [...] y ello por la elemental razón de que hay que mantener el mismo significado en todas las ocasiones en que el texto estatutario utiliza un mismo término (competencia exclusiva) aun cuando, insistimos, tal utilización no sea plenamente acertada”.

petencias. Por ello, como se ha expuesto, todos los convenios que no estén referidos a la actividad administrativa vinculada a la gestión y prestación de servicios propios de la competencia, sea o no exclusiva, deben ser calificados como acuerdos de cooperación y sometidos a su régimen jurídico específico.

En el caso de los acuerdos de cooperación, el límite que supone la prohibición de la federación alcanza en Navarra, además, a su incorporación a la Comunidad Vasca, que no podrá realizarse por la vía convencional entre los Gobiernos autonómicos. Este proceso se sujeta a una regulación específica en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, en los artículos 2.2. y 47.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en la Disposición Adicional Segunda de la LORAFNA, por lo queda prohibida cualquier otra formulación que no sea la que corresponde al Parlamento de Navarra y ha de ser ratificada en referéndum.

### 2.3.2.3. Convenios normativos

Dentro del contenido de los convenios puede considerarse la posibilidad de que las partes otorgantes pacten el contenido de una norma para incorporarla a su ordenamiento jurídico, o de que los propios convenios constituyan fuentes de Derecho y creen normas jurídicas, en lo que se ha considerado “convenio normativo”<sup>389</sup>. Aquéllas sólo pueden ser creadas por el órgano dotado de potestad normativa y por el procedimiento establecido a tal fin, de modo que únicamente puede plantearse el valor normativo de los convenios si su aprobación tuviera lugar por el poder legislativo y con tal carácter, no, como ocurre en el Derecho español, cuando se trata de una función de conocimiento o de autorización que ni tiene forma ni contenido de tal naturaleza.

Por tanto, el convenio no puede ser por sí mismo, ni convertirse, en fuente de Derecho objetivo, que se crea por actos unilaterales de quien tiene atribuida competencia para ello, de acuerdo con el procedimiento específico previsto a tal fin. Los llamados *convenios normativos* sólo pueden formular un compromiso de las partes para adoptar las medidas necesarias para convertir en Derecho sus estipulaciones. Por tanto, el convenio no es sino un negocio bilateral en el que los otorgantes establece el compromiso de elaborar un proyecto normativo con un contenido regulador común, que sólo será norma jurídica si cada una de las partes pone los medios para otorgarle el valor y vigencia comprometidos<sup>390</sup>. Tal y como sostiene MENÉNDEZ REXACH:

*“la creación de derecho objetivo en nuestro ordenamiento no se puede producir por vía de pacto, sino que es siempre producto de una decisión jurídica uni-*

<sup>389</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios...*, cit., p. 83.

<sup>390</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, “La colaboración...”, cit., en E. AJA, *El sistema...*, cit., p. 437, “a través de un convenio con entidades estatales iguales no se puede propiamente crear derecho, adoptar normas de rango legal o reglamentario”, de modo que “los convenios normativos se asemejasen más por su naturaleza a los compromisos políticos o a los pactos entre caballeros que a los contratos de los que nacen obligaciones para las partes, en sentido estricto”.

*lateral (aunque previamente haya un pacto subyacente), que, si se basa en un previo Acuerdo entre varias entidades públicas, supone la existencia de un procedimiento especial para la elaboración de esa norma, pero no una creación del Derecho bi o plurilateral (Convenio-Ley, Ley Paccionada, etc.). El Convenio puede establecer un nuevo régimen jurídico o crear una organización, pero no es el propio Convenio lo que da fuerza normativa a esas regulaciones, sino el acto unilateral de su aprobación que corresponde a cada parte o a una sola de ellas, según los casos [...] porque el Convenio normativo en cuanto creación de derecho por vía contractual sería justamente uno de esos híbridos, cuya existencia es un absurdo lógico-jurídico desde una racional comprensión del ordenamiento estatal”<sup>391</sup>.*

El convenio no puede establecer una regulación general porque no tiene el rango propio de los instrumentos creados para ello (leyes y reglamentos) y porque la competencia no es compartida, sino unilateral e indisponible (art. 12.1 de la Ley 30/1992), de modo que no puede ser objeto de delegación “la adopción de disposiciones de carácter general” (art. 13.2.b). Además las potestades normativas no pueden vincularse de tal modo que suponga una enajenación o renuncia, aun cuando sea parcial, de las mismas, que implique la imposibilidad de su ejercicio, si no es de común acuerdo con otros entes. Esto es lo que ocurre si se sostiene que los llamados convenios normativos crean verdadera y directamente Derecho, pues en este caso se está exigiendo que aquello que ha sido regulado de forma convencional sólo puede ser modificado convencionalmente. Con ello se sustrae, sin ningún tipo de habilitación constitucional, una parte de la potestad normativa del ente en cuestión que, a partir de ese momento, sólo podrá ejercerlo de común acuerdo con las demás partes contratantes, lo que no está previsto ni en la Constitución ni en los Estatutos, y tampoco encuentra el menor apoyo en las normas que ordenan el sistema de fuentes, por lo que resulta ilegítima.

Por tanto, el convenio no es normativo en sí, en cuanto fuente de Derecho para las Comunidades firmantes. Puede contener, entre otros compromisos, alguno que se plasme en un acuerdo para el establecimiento de un proyecto normativo, común en su contenido y diferenciado en su formulación, que, para transformarse en norma jurídica, deberá ser aprobado de modo unilateral por cada una de las partes según el procedimiento interno establecido para dictar normas de carácter general, de rango legal o reglamentario<sup>392</sup>. La decisión unilateral para su modificación sólo puede realizarse for-

<sup>391</sup>. A. MENÉNDEZ REXACH, *De los convenios...*, cit., p. 82. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización...*, cit., p. 448, rechaza considerar a los convenios como fuentes autónomas de Derecho, que “supondría la admisión de un tercer nivel dotado de autonomía legislativa interpuesto entre las Comunidades Autónomas aisladamente consideradas y el Estado Central, que va contra el sistema mismo de reparto de competencias del Texto Constitucional”.

<sup>392</sup>. Así ocurre en muchos países con los Tratados internacionales que precisan de acto legislativo expreso para su incorporación al ordenamiento estatal, lo que no es necesario en el Derecho español, en el que es suficiente su publicación (arts. 96.1 CE y 1.5 CC).

malmente conforme al mismo procedimiento, aunque el compromiso derivado del acuerdo entre partes les obligaría a respetarlo y disponer su modificación previo el correspondiente acuerdo.

Sin embargo, la exigencia de un nuevo convenio no se desprende directamente del ordenamiento, sino de los principios de lealtad y buena fe en los contratos. No obstante, no enerva la plena capacidad para una decisión unilateral de contenido normativo que lo invalide, si respeta el procedimiento previsto, que no exige ni está condicionado por el previo acuerdo. Serán otras las posibles responsabilidades contractuales, pero no la privación de la vigencia de la norma aprobada y publicada conforme al marco legal correspondiente.

Cuestión distinta es la relativa a la previsión constitucional o legal de un procedimiento negociado de elaboración que termina recibiendo la sanción formal de norma, tal y como ocurre con los Estatutos de Autonomía (art. 147.3 CE) o con el Concierto (art. 41 EAPA) y el Convenio Económico (art. 45 LORAFNA). Este último deja explícito el carácter de pacto en su apartado 4: "Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria". El artículo 6 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra de 31 de julio de 1990 dispone: "Cualquier modificación de este Convenio Económico deberá ajustarse al mismo procedimiento seguido para su elaboración y aprobación"<sup>393</sup>.

El convenio puede tener alcance vinculante para las partes respecto a la convención que pacte el contenido de una norma para incorporarla a su ordenamiento jurídico, aunque no existen instrumentos para exigir su control ni para imponer el cumplimiento. Se trata de pactos de carácter político, de pactos entre caballeros pero no de convenios de naturaleza jurídica con fuerza de obligar garantizada por la imposición judicial del cumplimiento, ya que "el ejercicio de la potestad normativa no puede quedar vinculado por pactos o acuerdos previos"<sup>394</sup>. Ni puede imponerse la renuncia a las competencias ni la realización de actuaciones de carácter unilateral.

---

<sup>393</sup> La STC 179/1989, de 2 de noviembre, declaró: "Desde los inicios del sistema del Convenio Económico, en el procedimiento de su elaboración y aprobación se han distinguido dos fases: por una parte, una fase de negociación entre la Diputación Foral y el Gobierno de la Nación, que se plasmaba en un texto acordado por ambas partes; y, en segundo lugar, la prestación de fuerza normativa a este texto por parte del Estado mediante el instrumento normativo correspondiente: Real Decreto en el Convenio de 1877, RD Ley en 1927, Ley de la Jefatura del Estado en 1941 y DLey en 1969. Sólo, evidentemente, a partir de la emisión de la norma estatal cabría considerar al Convenio como una norma vinculante [...]. La intervención del Parlamento de Navarra (prevista por el art. 45 LORAFNA) no se configura como la emisión de norma alguna, sino como un requisito necesario para la ulterior tramitación del Convenio Económico como Ley por las Cortes Generales, y eventual aprobación –y efectiva creación de una norma– por éstas". J. C. ALLI ARANGUREN, "El Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra tras su modificación por la Ley 129/98, de 15 de junio", *Anales de Derecho*, 1, 1999-2000, pp. 201-239.

<sup>394</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios...*, cit., pp. 79 y 80. A. MENÉNDEZ RÍEXACH, *Los convenios...*, cit., p. 91.

Para A. MENÉNDEZ REXACH, un convenio es normativo, por el carácter reglamentario del Derecho de la organización, si se prevé la creación de “una nueva entidad pública a la que se atribuyen competencias para la gestión de determinados servicios y se establece un régimen jurídico peculiar para la misma”<sup>395</sup>.

#### 2.3.2.4. Creación de entes y órganos para la cooperación

La plena personalidad jurídica pública de las Comunidades les permite la creación de Comisiones bilaterales y multilaterales, de entes mixtos, de consorcios, de organismos autónomos y de entes de naturaleza administrativa, empresarial o societaria, así como instituciones con personalidad jurídica y órganos para la prestación de los servicios, para la colaboración intercomunitaria, para la coordinación de funciones y actividades de interés común, para la consulta, deliberación e intercambio de información, de acuerdo con los principios de cooperación y respeto a las competencias propias de cada Comunidad que aquéllos puedan gestionar. Por tanto, un amplio elenco de organizaciones, con personalidad y sin ella, con capacidad decisoria o meramente deliberante y consultiva. En este tipo de organizaciones comunes participan representantes de las entidades que las crean, sin que se integren en la estructura orgánica –salvo los Organismos Autónomos dependientes de alguna de ellas–, ni afecten a la titularidad de sus competencias<sup>396</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Murcia lo admite de forma expresa en su artículo 19.2, al disponer que “estos convenios podrán crear entes o sociedades de gestión susceptibles de asociar a otras entidades públicas y privadas interesadas”. En lo que respecta a la cooperación vertical entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el artículo 4.5 de la Ley 30/1992, conforme a la redacción dada por la Ley 4/1999, les reconoce la capacidad de articular el deber de colaboración “a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones”. Esta misma capacidad corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de su plena personalidad para el ejercicio de su autonomía en la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE).

El alcance que se atribuya a los citados órganos respecto a su mayor o menor entidad y funciones, nivel de compromiso y vinculación de sus decisiones, ámbitos de competencias propias, políticas o sobre gestión o prestación de servicios atribuidos, pueden ser determinantes para la calificación del acuerdo como Convenio de gestión o como Acuerdo de cooperación<sup>397</sup>. Si, como se ha expuesto, el criterio delimitador es de orden material, se utilizaría el Convenio cuando afectase a competencias propias,

<sup>395</sup>. A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., p. 109.

<sup>396</sup>. Como reconocen las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 102/1995, de 26 de junio, se trata de una técnica para la cooperación interadministrativa.

<sup>397</sup>. J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, *Los consorcios...*, cit., p. 557.

con independencia de la organización interna que se estableciera para la gestión de los servicios. Por el contrario, si se tratara de competencias de orden político o de las atribuidas por delegación conforme al artículo 150.2 CE, se formalizaría en Acuerdo de Cooperación.

Es principio básico de las Administraciones territoriales la potestad de autoorganización, como elemento esencial de la autonomía política (arts. 148.1 CE, 11.1 LRJPA y 4.1.a) y 2 LBRL)<sup>398</sup>. En la teoría jurídico-administrativa los órganos son unidades funcionales no personificadas de las Administraciones públicas. Así, el artículo 11.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, alude a “las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos”. El artículo 22.2 de la misma admite que en los órganos de una Administración pueden estar integrados representantes de otras. Los órganos carecen de personalidad jurídica en cuanto unidades funcionales de las Administraciones en que se integran (art. 3.4), lo que les distingue a unos de las otras<sup>399</sup>.

#### *a) Los instrumentos en la cooperación vertical*

La creación de entes y órganos de cooperación vertical no está prevista en la Constitución, del mismo modo que es muy somera la referencia a los principios de cooperación, coordinación, etcétera, que fundamentan las relaciones en el Estado de las autonomías. La cooperación se ha ido perfilando de un modo práctico, fragmentario, sectorial y escasamente institucionalizado, utilizando y adaptando técnicas del Derecho comparado, que el Tribunal Constitucional ha recogido de los principios y la doctrina del federalismo cooperativo<sup>400</sup>. Por ello, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías propuso que la futura Ley de Des-

---

<sup>398</sup> L. ORTEGA, “Órganos de las Administraciones Públicas”, en LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, p. 72, la citada Ley “se refiere a los requisitos de creación de “*órganos administrativos*”, por lo que no son requisitos de aplicación necesaria en lo que se refiere a la creación de órganos políticos o de gobierno. Sin entrar, por las características de este comentario, al debate de la distinción entre órganos políticos o de gobierno y órganos administrativos y la distinta titularidad competencial para su creación, sí cabe decir que cuando se trate de órganos mixtos, es decir, órganos de gobierno a los que también se les atribuyan funciones administrativas, la creación de los mismos deberá cumplir con los requisitos del artículo 11 de la Ley en lo que se refiere a estas últimas. En todo caso, esta Ley básica no hubiera podido abordar la regulación del procedimiento de creación de órganos políticos autonómicos sin vulnerar el principio de autonomía política”.

<sup>399</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo”, *REDA*, 1984, 40-41, pp. 43-85, “el concepto de órgano no debe ser hallado, sino construido, de forma que sea coherente con la estructura real de la Administración de un país dado y con su derecho positivo, y que sirva a unos fines jurídicos previamente determinados [...]. El concepto de órgano no debe ser hallado, sino construido, de forma que sea coherente con la estructura real de la administración en un país y con su derecho positivo, y que sirva a unos fines jurídicos previamente determinados”.

<sup>400</sup> El *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, mayo, 1981, p. 46, propuso como uno de los contenidos de una Ley Orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico establecer “mecanismos capaces de asegurar en todo momento la coordinación y coherencia de la acción pública y la comunicación permanente de carácter institucional entre el Estado y las diferentes Comunidades autónomas”.

arrollo Autonómico contuviera un régimen más preciso sobre la “cooperación y la participación [...] principios fundamentales en un moderno Estado de autonomías”:

*“La Ley debe ilustrar y referir sumariamente algunos de los instrumentos de que el Estado y las Comunidades autónomas pueden servirse para hacerlos efectivos. Técnicas instrumentales a prever son los informes previos, los conciertos o convenios (previstos en la Constitución, en principio, sólo para las relaciones entre Comunidades autónomas –artículo 145–, pero, sin duda, como es práctica común en derecho comparado, generalizables también a la colaboración del Estado con aquéllas), el establecimiento de fórmulas de Administración mixta, la creación conjunta de entes institucionales, la cesión de competencias concurrentes a entes corporativos, la institucionalización de conferencias de Ministros o Consejeros de distintos ramos, etc.”<sup>401</sup>.*

La competencia exclusiva estatal sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18.<sup>a</sup>) permitió al legislador estatal establecer en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, un Título I referido a las Administraciones públicas y sus relaciones, que recoge los principios que han de regirlas e instrumentos como las Conferencias Sectoriales, los Convenios de colaboración y sus efectos, los Consorcios y las relaciones con la Administración Local<sup>402</sup>. Experimentó importantes modificaciones por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que incorporó la doctrina del Tribunal Constitucional y las reformas en los instrumentos de cooperación derivada de la experiencia acumulada.

La cooperación vertical entre el Estado y las Comunidades Autónomas se estructura orgánicamente en las Comisiones Bilaterales y en las Conferencias Sectoriales. Se instrumentalizan los Convenios de colaboración en los Planes y Programas conjuntos y en los Protocolos Generales. El Informe contempló la existencia de “otros órganos de cooperación diferentes de las Conferencias Sectoriales, que pueden ser tanto los órganos de apoyo de las Conferencias como aquellos otros en principio ajenos a las mismas por referirse a ámbitos materiales específicos, y que requieren de una adecuada especialización”. Aun cuando se trata de una regulación para las relaciones entre las citadas Administraciones, constituye un ejemplo a utilizar por las Comunidades Autónomas, que, al estar dotadas de una amplia autonomía

<sup>401</sup> Informe de la Comisión..., cit., pp. 55-56.

<sup>402</sup> La STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamentó en el artículo 149.1.18 CE “la habilitación que permite al legislador dictar [las normas que regulan las relaciones interadministrativas], pues de acuerdo con el mencionado artículo, a él corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas, así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas [...]”.

en la materia, pueden usar estos u otros medios, siempre que se ajusten a los límites del artículo 145 CE<sup>403</sup>.

a) Comisiones Bilaterales y Conferencias Sectoriales<sup>404</sup>.

El artículo 5.1 de la Ley 30/1992, en la redacción introducida por la Ley 4/1999, parte de reconocer su capacidad para “crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en que exista interrelación competencial y con funciones de coordinación o cooperación según los casos”<sup>405</sup>. En el conjunto del artículo 5 se contempla la configuración de las Comisiones Bilaterales y de las Conferencias Sectoriales como órganos para la cooperación. Constituyen órganos permanentes y estables, como “órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de actuación” (STC 76/1983, de 5 de agosto), integrados por las Administraciones central y autonómicas.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación, de carácter bilateral y ámbito general, se podrán crear por acuerdo entre los Gobiernos del Estado y de una Comunidad Autónoma y estarán integradas por miembros de los respectivos Gobiernos. En el acuerdo de creación se establecerán los elementos esenciales de su régimen (art. 5.2). Se trata de una Comisión intergubernamental con ámbito de competencia general, libremente establecido en su creación y régimen.

Las Conferencias Sectoriales son de carácter multilateral y ámbito sectorial (art. 5.3). Se trata de unas Comisiones intergubernamentales, cuyo régimen se establecerá en el acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno, teniendo en cuenta lo dispuesto en los apartados 4, 5, 6 y 8 del precepto. Sus acuerdos podrán formalizarse como “Convenio de Conferencia Sectorial” (art. 5.5), con los efectos del artículo 8. Además se podrá acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada Conferencia (art. 5.6). Se trata de “órganos de cooperación” entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, “órganos de encuentro para el examen de problemas comunes, y para la discusión de las oportunas líneas de acción” (STC 76/1983, de 5 de agosto), sin personalidad jurídica, que no son

---

<sup>403</sup>. Así ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en relación con los Convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, y 93/1986, de 14 de julio.

<sup>404</sup>. G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Las Conferencias Sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993, pp. 41-58. J. TAJADURA TEJADA, *El principio...*, cit., pp. 120-126. J. TORROS MAS, “Las Conferencias Sectoriales”, *DA*, 240, 1994.

<sup>405</sup>. En los Pactos Autonómicos de febrero de 1992 se consideró a las Conferencias sectoriales como “medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas”, con carácter consultivo y de participación de las Comunidades Autónoma en la toma de decisiones que afecten a políticas comunes y problemas estatales que permitieran integrar los problemas regionales dentro de los intereses de todo el Estado. Fueron establecidas por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

órganos de ninguna de las Administraciones que los constituyen, sino “órganos de encuentro” de naturaleza política para los miembros de los respectivos Gobiernos<sup>406</sup>.

Los límites de su actuación han sido perfilados por la invocada sentencia del Tribunal Constitucional. Se trata de “instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, [...] en los modernos Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales”. Parte de que “el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas”, por lo que tampoco podrá hacerlo la Conferencia sectorial. De aquí que “no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos”. Se conciben y han de articularse como meros “órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción”.

Las Conferencias Sectoriales pueden dotarse de órganos de apoyo, tales como:

- Comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias de su ámbito material (art. 5.6).
- Otros órganos de cooperación para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias de su ámbito material y en ámbitos específicos, que reúnan a responsables de la materia (art. 5.7).

b) Convenios de Colaboración<sup>407</sup>

Son convenios entre la Administración territorial e institucional del Estado y las Administraciones territorial e institucional de las Comunidades Autónomas, fórmula habitual de colaboración formalizada al amparo de la legislación sobre contratos, que recogió la Ley 30/1992 con un significado de colaboración político-institucional<sup>408</sup>. La

<sup>406</sup> J. TORNOS MAS, *Las Conferencias...*, cit., p. 79, “este órgano [...] no es, sin embargo, un órgano administrativo. No es un órgano de la Administración estatal ni de la Administración autonómica. Estamos ante un órgano de naturaleza política, expresión de la existencia de un Estado compuesto, que trata de hacer efectivo el principio de colaboración a nivel político. Como tal su ámbito competencial se reduce a las funciones de dirección e impulso, tareas propias de los Gobiernos y diferenciadas de las funciones administrativas, que deben tratar de hacer realidad el contenido de estas directrices políticas. Como consecuencia de lo que acaba de exponerse, la Conferencia sectorial no se encuentra directamente sometida al derecho administrativo ni, por tanto, al régimen de los órganos colegiados de los artículos 22 a 27 de la Ley 30/1992”. Esta naturaleza política la confirma el hecho de que la formalización de los acuerdos (Art. 5.5.) se separe de las reglas propias de los órganos colegiados (Art. 27 LRJPA), ya que puedan formalizarse como “Convenio de Conferencia Sectorial”, cuyos efectos regula el art. 8 LRJPA.

<sup>407</sup> J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1997. A. JIMÉNEZ-BLANCO, “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *DA*, 240, 1994, pp. 93-107. J. TAJADURA TEJADA, *El principio...*, cit., pp. 127-137.

<sup>408</sup> Conforme al art. 3.1.c) de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) están excluidos de su ámbito “los convenios de colaboración que celebren la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellas entre sí”. Entre las técnicas de cooperación se hallan “los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas [...] entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional” (STC 13/1992, de 6 de febrero).

nueva regulación de los convenios de colaboración contempla dos tipos distintos en su contenido y trascendencia operativa: el convenio y los protocolos generales.

Con los Convenios de colaboración se persigue que una o ambas partes otorgantes dispongan de los medios necesarios para el ejercicio de sus competencias, cuyo objetivo en la práctica es muy diverso. Se ha acordado la puesta en común de medios personales, materiales, inmuebles, financiación, etcétera, para una actividad conjunta que permita lograr mayor eficacia y eficiencia. Cabe asignar los medios a una de ellas para que ejercite adecuadamente la competencia de que es titular. También se pueden constituir entes con personalidad jurídica distinta a la de las Administraciones que otorgan el Convenio, encomendándoles la actividad o gestión de la competencia de quienes lo promueven. La Administración titular encomienda a otra la realización material porque aquélla carece de medios de que dispone ésta. Los ámbitos materiales son muy amplios, según los niveles competenciales respectivos, fundamentalmente de carácter laboral, social, de infraestructuras y financieros.

El convenio propiamente dicho debe reunir todos los requisitos del apartado 2, en relación con los sujetos y su competencia, el objeto, la financiación, el órgano de gestión, la vigencia y las causas de extinción.

Para resolver los problemas de interpretación y cumplimiento de los convenios podrá crearse un órgano mixto de vigilancia y control (Art. 6.3).

En relación con la gestión del convenio se ha incorporado como apartado 5 el contenido íntegro del artículo 7 de la Ley 30/1992, de modo que la gestión se puede realizar por medio de una "organización común" a las Administraciones firmantes, con la estructura orgánica de Consorcio o de Sociedad mercantil<sup>409</sup>.

El Consorcio (Art. 6.5) estará dotado de personalidad jurídica<sup>410</sup>. Constituye un medio personificado de carácter instrumental, para la gestión fiduciaria de las compe-

---

<sup>409</sup> La fórmula societaria fue utilizada en el convenio entre el Ministerio de Cultura, la C. A. del País Vasco, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de San Sebastián, para constituir la Sociedad Anónima gestora del Festival Internacional de Cine de San Sebastián (BOE 5-11-1990) y por el Ministerio de Obras Públicas, la C. A. del País Vasco, la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao, para crear la Sociedad Anónima "Bilbao-Ría 2000" con el fin de "definir la propuesta global de actuación concertada", "nombrar ponencias técnicas que [...] elaboren los estudios y propuestas que permitan la planificación y ejecución de actuaciones urbanísticas y transporte" y "proponer la creación de instrumentos de gestión adecuados para llevar a cabo los proyectos que se acuerden" (BOE 3-12-1992).

<sup>410</sup> Dispone el art. 57 LBRL: "La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban". Conforme al art. 87 LBRL "las Entidades Locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas". Artículos 30.6.g), 70 y 110 TRRL, 37-40 RSCL y 81 de la Ley de Aguas de 1985. R. MARTÍN MATEO, *Los consorcios locales*, Madrid, 1970; *Entes Locales Complejos*, Madrid, 1987; "Los consorcios locales. Una institución en auge", *RAP*, 129, 1992, pp. 7-18. F. SOSA WAGNER, "Mancomunidades y otras formas asociativas", en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, 1992.

tencias de la titularidad de las Administraciones que los configuran. Sus estatutos determinarán sus fines, así como su régimen orgánico, funcional y financiero. Sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos. Para la gestión podrá utilizar cualquiera de las fórmulas aplicables a las Administraciones consorciadas, sustituyéndolas<sup>411</sup>. Como viene siendo habitual, se utiliza el término *consorcio* en sentido difuso de agrupación de entidades para fines vinculados al ejercicio de competencias administrativas, sin precisar su contenido jurídico, como ocurre en la mayor parte de las veces en que se emplea esa denominación.

Por lo que se refiere a los efectos de los Convenios de Colaboración, se regulan por el artículo 8:

- No suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes (Art. 8.1), que son irrenunciables (Art. 12.1 LRJPA).
- Obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se estableciera otra cosa (Art. 8.2.1.º).
- Serán comunicados al Senado (Art. 8.2.2.º).
- Deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva (Art. 8.2.3.º).
- Para conocer de las cuestiones litigiosas será competente la Jurisdicción contencioso-administrativa (Art. 8.3).

#### c) Planes y Programas conjuntos

Los Acuerdos Autonómicos de 1992 establecieron la necesidad de “concretar mecanismos para diseñar y proyectar acciones comunes, incluyendo, en aquellos supuestos que así lo precisen, el régimen de financiación de las mismas y criterios para evaluar el cumplimiento de los compromisos”. Se calificó a los Planes y Programas conjuntos como “la técnica de cooperación más adecuada para abordar actuaciones o tareas comunes entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (2.3).

La nueva redacción del artículo 7.1 de la Ley 30/1992 ha introducido y desarrollado los “planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materia en la que ostenten competencias concurrentes”. Son instrumentos para articular el ejercicio de funciones de la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas. Una vez aprobados, deberán ser objeto de publicación oficial (Art. 7.5). Son vinculantes para las Administraciones que los sus-

---

<sup>411</sup> Según el art. 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, “los consorcios podrán utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios, sustituyendo a los entes consorciados”. Para F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960, p. 498, “el consorcio no es, en esencia, más que una fundación pública o una empresa mixta, constituida, de modo exclusivo, entre entes públicos”.

criban y pueden completarse por “convenios de colaboración” que concreten los extremos que deban ser especificados de forma bilateral (Art. 7.4)<sup>412</sup>.

Constituyen instrumentos de colaboración interadministrativa, que planifican y programan la acción conjunta de las citadas Administraciones en políticas de fomento y solidaridad en el territorio nacional y en políticas comunitarias. Éstas se tratan en los ámbitos de las Conferencias Sectoriales, que son competentes para tomar la iniciativa de su realización, aprobar su contenido y establecer el método de seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica. Su contenido deberá alcanzar objetivos de interés común, las actuaciones a desarrollar por cada Administración, su aportación de medios personales, materiales y de recursos financieros, la duración y los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación (Art. 7.3). Han sido utilizados para complementar la financiación autonómica con las aportaciones estatales de carácter finalista vinculadas a los objetivos de los citados Planes y Programas.

d) Protocolos generales

El “Protocolo general” es un convenio que se limita a establecer “pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común, o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés” (art. 6.4).

Aun cuando el precepto califica al “Protocolo general” del convenio de colaboración, se trata de un compromiso previo a futuros convenios, que carece la naturaleza de fuente de obligaciones ni de actuaciones, sino de declaración conjunta de intenciones, pautas de orientación, marco general y metodología para diseñar las que podrán traducirse en convenios posteriores<sup>413</sup>.

b) Instrumentos para la cooperación horizontal

El régimen expuesto para la cooperación vertical ha recogido la experiencia del federalismo cooperativo, así como de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional. No aporta novedades a la cooperación horizontal, porque la experiencia del Derecho comparada también ha sido su referente. Sin embargo, resulta muy útil a la hora de regular y hacer comprensible la articulación de la cooperación vertical y horizontal, en sus principios e instrumentos operativos, aunque partimos de la plena capacidad de las Comunidades para crear y dar contenido a los instrumentos de coo-

---

<sup>412</sup> La exposición de motivos de la Ley 4/1999, que modificó el precepto de la Ley 30/1992, afirmó: “Se introduce y desarrolla el concepto de plan y programa conjunto, ya apuntado en la modificación de la Ley General Presupuestaria operada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ya que en la práctica comienza a ser una fórmula muy útil para articular el ejercicio de las funciones administrativas del Estado y las Comunidades Autónomas”. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, cit., pp. 545-555.

<sup>413</sup> Se ha recogido la figura utilizada en la práctica y la doctrina dictada por la STC 44/1986, de 17 de abril, sobre el alcance del régimen de los convenios entre Comunidades del artículo 145.2 CE, que “no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”.

peración, expresamente reconocida por el artículo 145.2 CE. La necesaria separación entre distintos niveles administrativos, propia de la cooperación vertical, se traduce en instrumentos más rígidos y de mayor rango, mientras que en la cooperación horizontal la separación se debilita y los instrumentos de rango legal son más flexibles al tratarse de Administraciones del mismo nivel en situación de igualdad.

En particular se ha de destacar en este capítulo lo referente a la creación de entes o instituciones, con o sin personalidad jurídica distinta de las Comunidades que los constituyen, a quienes se encomienda el ejercicio de competencias de gestión. Se configura una “organización común” a las Administraciones, creada, controlada y participada por ellas, que puede estar dotada de personalidad jurídico-administrativa o mercantil, como los consorcios y otros entes de naturaleza administrativa mixta<sup>414</sup>, empresarial o sociedades mercantiles. Todo ello perfectamente viable en el espacio de la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas, dotadas de plena autonomía y potestad organizativa, cuyo ejercicio sólo está limitado por el marco de la prohibición de federación. Los órganos y entes que creen las Comunidades para el apoyo, el seguimiento, el control, la gestión y prestación de servicios propios por medio de los convenios de gestión, o para los fines que se establezcan en los acuerdos de cooperación, pueden tener una referencia en aquellas organizaciones, que los hace plenamente posibles, incluso con fórmulas que los doten de entidad propia.

Los órganos comunes de las Comunidades Autónomas constituyen “órganos ejecutivos o de administración, creados por las Comunidades Autónomas para gestionar competencias exclusivas sobre un determinado ámbito material que requieren una acción mancomunada entre todas ellas. Son órganos legítimos en la medida en que administran competencias exclusivas de las comunidades. Estos órganos comunes se acostumbran a crear mediante convenios entre Comunidades Autónomas, donde debería explicitarse su estructura”<sup>415</sup>. Básicamente constituirían órganos fiduciarios dentro de la organización administrativa para cumplir funciones delegadas por el resto o de órganos mixtos para ejercer una determinada función, que precisarían un marco legal para autorizar su formación.

Se trataría de la creación de órganos y entes instrumentales, no titulares de competencia propia de las Comunidades, ni supraordinados a ellas, como medios para la gestión y prestación de los servicios objeto del convenio o del acuerdo de coopera-

<sup>414</sup> Reguladas en el régimen local por los artículos 44, 57 y 87 LRBRL y 35, 36, 64, 69 y 70 TRRL. El artículo 140.1 LRJPAC regula como supuesto de “responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas” la derivada de la “gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas”, en cuyo caso “las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria”, aunque “el instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas”.

<sup>415</sup> E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones...*, cit., pp. 662-663.

<sup>416</sup> Dispone el artículo 4.1. LRJAP que en las relaciones entre las Administraciones Públicas se respetarán el ejercicio legítimo de sus competencias, facilitando la información que precisen sobre la actividad que desarrollen y prestando la cooperación y asistencia activas que otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

ción<sup>416</sup>. Los entes instrumentales deben ser subordinados respecto a las Comunidades y con exclusivas facultades de gestión, pero no entidades públicas con competencias propias que ocuparían una posición supraordinada a las de las Comunidades participantes en su constitución. MENÉNDEZ REXACH limita la creación de órganos a los casos de convenios de gestión de servicios:

*“cuando el contenido del acuerdo es distinto a la gestión y prestación de servicios, no es concebible, en principio, la creación de Entes instrumentales, justamente porque aquí no hay gestión, y tampoco es posible la creación de instituciones supraordinadas a las Comunidades Autónomas, porque sería un acuerdo de federación que está expresamente prohibido”<sup>417</sup>.*

Particularmente no comparto esta interpretación restrictiva, que limita la posibilidad de creación de órganos de apoyo o de gestión a los Convenios de gestión y prestación de servicios, lo que supone excluirla respecto a los Acuerdos de cooperación. No hay razón alguna para suponer que, en este caso, se trata de instituciones supraordinadas y federalizantes. Precisamente la amplitud de los fines de los acuerdos de cooperación, posibles en todos los ámbitos de las competencias autonómicas que no deban ser objeto de los convenios de gestión de servicios, hace posible la creación de entes y órganos. Sólo su existencia y régimen nos pueden llevar a concluir si un ente u órgano determinado incurre o no en la prohibición constitucional por implicar una federación, sin negar de principio la posibilidad de su existencia. Precisamente esa es la razón de ser de la autorización por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación. Cuando se plantea la posibilidad de que las Comunidades creen “instituciones comunes mediante Acuerdos de cooperación”, se ha de partir de que no es posible transferir la titularidad de competencias a entidades públicas de orden superior,

*“sino que solamente pueden constituirse entes instrumentales (de derecho público o privado) a los que se atribuye la gestión de determinadas funciones, cuya titularidad y control de su ejercicio siguen conservando las Comunidades Autónomas respectivas. Lo contrario supondría una modificación del orden competencial previsto en el Estatuto por un procedimiento inadecuado, aunque recayera la autorización de las Cortes”<sup>418</sup>.*

Las competencias indisponibles de las Comunidades Autónomas les vienen atribuidas por su Estatuto de Autonomía o por el artículo 150.2 CE, y sólo por ellos pueden adquirirse o perderse, por lo que sería nulo cualquier acto de transferencia que implicase el cambio de titularidad y no la mera encomienda del ejercicio. Todo cuanto excediere del ejercicio sería nulo de pleno derecho. Por tanto, son siempre las Comunidades las que ostentan la titularidad de las competencias, que sólo pueden ceder su uso al órgano que creen de común acuerdo como instrumento de gestión, bajo el control de los órganos de

<sup>417</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., p. 106.

<sup>418</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., pp. 104-105.

la Comunidad y sin facultades de decisión sobre las competencias que excedan de las puramente gestoras. En esta labor el ente u órgano común pudiera adoptar decisiones y resoluciones que vincularán a las partes en función de las facultades de ejercicio de competencias que se le hayan otorgado y en los términos que establezca el Convenio.

Sólo es posible la atribución a estos órganos del ejercicio de facultades de gestión de servicios cuya titularidad y control conserva cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades pueden convenir la creación de entes instrumentales subordinados, dotados de facultades de gestión, “pero no pueden crear entidades públicas con competencias propias que ocuparían por ello una posición supraordinada a la de las Comunidades participantes en su constitución”<sup>419</sup>. Por tanto, a través del convenio pueden crearse:

*“instrumentos de auxilio, coordinación y cooperación entre las comunidades [...] canales permanentes de información y comunicación, métodos y procedimientos de auxilio, reconocimiento recíproco de la eficacia de ciertos actos unilaterales, realización fiduciaria de funciones por parte de un órgano de una Comunidad con efectos sobre los demás, creación de plataformas de coordinación, incluso de organismos mixtos de gestión o prestación de servicios comunes, etc., con el límite de la indisponibilidad de la titularidad de las competencias. Basta recordar aquí que los convenios entre Comunidades, tanto si disponen la creación de un órgano o institución de carácter mixto para la realización de ciertas actividades comunes como si encargan fiduciariamente su realización a un órgano de alguna de ellas, sólo afectan al modo de ejercicio de las competencias, a su uso, sin que se produzca alteración alguna de la titularidad de las mismas”<sup>420</sup>.*

Entre los instrumentos utilizables se hallan los Consorcios, las Comisiones Bilaterales y Multilaterales, las encomiendas de gestión, las delegaciones, los órganos permanentes de encuentro, la elaboración de planes y programas conjuntos y la creación de otros entes de naturaleza administrativa, empresarial o societaria.

<sup>419</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., p. 105.

<sup>420</sup> E. AJA, y otros, *El sistema...*, cit., pp. 437-438. A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., p. 99. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las relaciones...*, cit., pp. 173-174; *Los convenios...*, cit., p. 85. En este mismo sentido me remito a la abundante doctrina dictada por el Tribunal Constitucional anteriormente invocada. J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios...*, cit., p. 332, afirma que “ningún obstáculo es oponible a la creación por convenio de órganos mixtos de carácter consultivo y deliberante, sin atribución a los mismos de competencias administrativas propias, como podrían ser funciones decisorias o resolutorias, sino, sólo, como órganos de deliberación, formulación de propuestas, intercambio de experiencias, audiencia recíproca, etc. Tampoco la constitución por convenio de las que aquí se han calificado como organizaciones comunes de auxilio a las partes presenta reparos desde esta perspectiva. No suponen dichas entidades puestas en común de competencias y tareas para ser ejercidas también en común, sino simplemente la creación de una organización (con medios materiales, financieros y, en su caso, personales aportados por las partes) que prestará auxilio y apoyo (asistencia técnica, información, recursos materiales, estudios y propuestas) de los que se servirán cada una de las Administraciones intervinientes para el ejercicio separado de sus competencias”. Interpreta restrictivamente la posibilidad de crear entidades mixtas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sólo posible cuando estén amparadas en preceptos legales concretos o en competencias verdaderamente concurrentes, no siéndolo por convenio. Sin embargo, la legislación de régimen local posibilita las organizaciones mixtas entre el Estado y las Comunidades Autónomas con los Municipios.

a) Consorcios

Los Consorcios vienen utilizándose tradicionalmente con la participación del Estado y de las Comunidades Autónomas o los Municipios. Sin embargo, no hay razón para no poder hacerlo exclusivamente entre aquéllas, porque, como ocurre en la cooperación vertical, se realiza un uso meramente nominativo del término, explicable por la falta de un concepto unitario y sustantivo, que resulta difícilmente elaborable a partir de las diversas y diferentes denominaciones y contenidos de las figuras a las que se da tal denominación<sup>421</sup>. Constituyen medios personificados de carácter instrumental, para la gestión fiduciaria de las competencias de las Comunidades Autónomas que los crean. No existe una regulación mínima que establezca su posibilidad o imposibilidad, su régimen, su vinculación a los Convenios, etc. Esta falta de regulación y la plena capacidad de las Comunidades permiten su utilización como instrumento de cooperación con las condiciones y régimen que consideren adecuados a los fines perseguidos.

b) Comisiones Bilaterales y Multilaterales

Sólo están previstas para las relaciones de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero éstas pueden establecerlas en sus relaciones concretando su régimen y ámbito, que puede alcanzar al estudio y análisis, la coordinación de actividades, la planificación, la gestión de servicios, la ejecución de obras e infraestructuras, la resolución de conflictos<sup>422</sup> y cualquiera que se encuadre dentro de las competencias propias y de los medios necesarios para su ejercicio.

Como espacios de encuentro institucionalizados y estables o permanentes estarían dotados de diversos órganos internos en los que participasen las Comunidades en condiciones de igualdad y consenso. La Presidencia tendría carácter rotatorio para representar, convocar y dirigir las reuniones del órgano de participación política de las Comunidades, cuyos acuerdos se adoptarían por consenso. Una Secretaría y una Comisión permanentes constituirían la estructura básica de referencia, continuidad y

---

<sup>421</sup> J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, *Los Consorcios en el Derecho español*, Madrid, 1974, p. 261. C. BARRERO RODRÍGUEZ, "Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *RAAP*, 45, 2002, pp. 81-119.

<sup>422</sup> El artículo 69 LORAFNA establece una Junta de Cooperación integrada por representantes de la Administración del Estado y del Gobierno de Navarra para resolver las discrepancias entre ambas Administraciones sobre la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica de Amejoramiento. El artículo 45.1 del Convenio Económico entre el Estado y Navarra, modificado por la Ley 19/1998, de 15 de junio, atribuye a la Junta Arbitral competencia para resolver las "discrepancias que puedan producirse respecto a la domiciliación de los contribuyentes", los "conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente Convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales" (Art. 45.1.1.º) y los "conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral o entre ésta y la de la Administración de una Comunidad Autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cuya exacción corresponde a la Comunidad Foral de Navarra y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido" (Art. 45.1.2.º). La Junta Arbitral está legitimada para recabar informes de la Comisión Coordinadora conforme a lo dispuesto por el artículo 61.1.d) del Convenio.

ejecución. Los aspectos técnicos se estudiarían en órganos especializados integrados por representantes con tal carácter que realizarían sus propuestas al órgano de decisión. Las Comunidades las dotarían de un reglamento de organización y funcionamiento o bien podrían reconocerle capacidad para establecerlo por consenso. Ésta sería la fórmula general para la adopción de acuerdos, aun cuando pudiera admitirse la decisión por mayorías en órganos técnicos, sin que tales acuerdos fueran vinculantes para el órgano político decisorio.

c) Órgano de encuentro

Otra modalidad de carácter bilateral o multilateral para estructurar la cooperación entre las Comunidades Autónomas es la configuración de un órgano permanente de encuentro, de apoyo, deliberante y consultivo, de vigilancia y control, puramente instrumental y subordinado, sin capacidad para tomar decisiones *ad extra* ni imputarlas, en la medida en que no es delegado ni tiene carácter decisorio vinculante<sup>423</sup>.

Se consideran funciones del órgano las propias de órgano consultivo, de estudio y análisis, de informe o propuesta, preparación de asuntos de cualquier índole propia de la competencia de las Comunidades, de intercambio de información y de preparación de proyectos de normas. En el orden ejecutivo se le podrían asignar las relativas a la prestación de servicios y la gestión administrativa necesaria, la coordinación de diferentes actividades, así como las de seguimiento de determinados temas o cuestiones<sup>424</sup>.

d) Conferencias de Presidentes y de Gobiernos de Comunidades

Puede establecerse como espacio de encuentro de los Presidentes de las Comunidades Autónomas para fijar condiciones, objetivos y directrices de la cooperación y solidaridad interregional, fomentar las acciones necesarias e impulsar la integración autonómica con el Estado y con las mismas Comunidades.

Ante la inexistencia de la Conferencia de Presidentes, se ha sugerido la posibilidad de hacerlo de Gobiernos de las Comunidades como órgano de encuentro entre los mismos, en la que participasen los Consejeros de Presidencia, que fuera presidida anualmente y de modo rotatorio por una Comunidad, dotada de un Secretario para la preparación y gestión de sus acuerdos y oficina de contacto permanente entre aquéllas para cuestiones de interés común. Este órgano de encuentro pudie-

<sup>423</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho...*, cit., I, p. 229, la sitúa dentro de las técnicas orgánicas de cooperación. F. DE CARRERAS SERRA, *Notas...*, cit., p. 64, afirma que "un convenio de cooperación [...] lo que regula -y, normalmente, crea- es un determinado órgano que, a su vez, se encarga de regular las actuaciones futuras de las partes".

<sup>424</sup> M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, *Los convenios...*, cit., pp. 85-86, "el órgano común, además de ente instrumental prestador de servicios, puede ser el órgano de encuentro entre diversas Comunidades Autónomas para examinar cualquier materia que pueda ser de su interés y para proponer, a su través, soluciones conjuntas en cualquier esfera atinente a las Comunidades Autónomas".

ra ser una plataforma de diálogo para establecer y fomentar las relaciones y articular la cooperación<sup>425</sup>.

e) Encomienda de gestión

Constituye un modo de mandato por el que, sin alterar el orden competencial, se ejerce una competencia ajena, ejerciéndola en nombre y responsabilidad del mandante, quien dirige y controla la actividad del mandatario (art. 37 LBRL).

El artículo 15 de la Ley 30/1992 la regula como instrumento de cooperación entre las Administraciones Públicas, para la “realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de derecho público [que] podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”. Constituye “una forma de ejercer las propias competencias, sin necesidad de transferir ni la titularidad ni el ejercicio de las mismas, en aquellos casos en que el órgano o entidad de que se trate no dispone de medios adecuados para ello”<sup>426</sup>. El precepto responde a la sugerencia contenida en la STC 252/1988, de 20 de diciembre, cuando afirmó que el principio de cooperación:

*“puede exigir en muchos casos [...] formas de articulación (por ejemplo, realización por la Administración autonómica de tareas de competencia estatal, con sumisión en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración central) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar”.*

El precepto deja claro que ni se cede ni se altera la titularidad de la competencia, sino que se trata de una encomienda para ejecutar, que “no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de la encomienda” (art. 15.2). Por medio de la encomienda se sustituyen los agentes del titular del órgano competente, pero no a éste (delegación, sustitución y avocación), por lo que no afecta a la imputación de la actividad a quien la realiza, sino al que la encomienda.

La encomienda de gestión se formalizará mediante Convenio cuando se realice entre órganos y entidades de distintas Administraciones (art. 15.4), como las que pu-

---

<sup>425</sup> E. AJA y M. J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones...*, cit., p. 661, “un Órgano de encuentro permanente de este estilo puede propiciar una colaboración a largo plazo. Ello puede conducir a una consolidación de los procesos de colaboración. Esta estabilidad es importante porque puede contribuir a crear una dinámica en las relaciones entre las diferentes CC.AA., por encima de coyunturas políticas y de los cambios en el poder, lógicos en los sistemas democráticos”.

<sup>426</sup> J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, cit., I, pp. 743-749. G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Las encomiendas de gestión”, en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Barcelona, 1996, pp. 667-685.

dieran establecerse entre las Comunidades Autónomas. Si se realizara la encomienda a personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado se acomodará a la legislación de contratos del Estado y no podrá recaer sobre actividades que hayan de realizarse con sujeción al derecho administrativo (art. 15.5).

f) Delegación de funciones

La delegación de competencias del Estado se ha vinculado históricamente a la desconcentración temporal de su ejercicio y se ha planteado respecto a órganos de la misma Administración, aunque no fueran jerárquicamente dependientes, o a entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla (art. 13.1 LRJPAC). El órgano o entidad delegados ejercen en nombre propio las competencias del delegante, bajo su dirección y control de legalidad y oportunidad (arts. 7.3 y 27 LBRL y 66, 67 y 68 TRRL).

El artículo 150.2 CE contempla la transferencia o la delegación por el Estado en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, de facultades correspondientes a la titularidad estatal que por su propia naturaleza admitan la delegación. Así lo realizaron las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a las Comunidades de las Islas Canarias y de Valencia, 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia a las Comunidades del artículo 143 CE 1/1995, de 27 de diciembre, 6/1997, de 15 de diciembre, y 6/1999, de 6 de abril, de transferencias a las Comunidades de Galicia y Cataluña<sup>427</sup>.

En la transferencia se produce un cambio de titularidad que forma parte del proceso de descentralización, en la misma dinámica de los Estatutos de Autonomía (art. 147.1.d CE), aunque éstos no son instrumentos adecuados para efectuar la transferencia ex artículo 150.2 CE, como lo constató la STC 56/1990, de 29 de marzo:

*“los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles, ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 CE. Ello porque, [...] a pesar de su forma de Ley Orgánica, el Estatuto de Autonomía se adopta mediante un complejo procedimiento distinto del de las leyes orgánicas comunes. Utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art. 150.2 CE han de poseer. Por otra parte, este último precepto implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control; el Estatuto, en cambio, supone una doble voluntad y una falta de disposición estatal a la hora de derogar la transferencia o delegación o de intro-*

<sup>427</sup>. A. GALLEGO ANABITARTE, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda”, *RAP*, 122, 190, pp. 7 y ss.

*ducir esos instrumentos de control. [...] si el Estatuto es el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización, la transferencia y delegación caen en el ámbito de la heteroorganización”.*

No existe previsión constitucional de transferencia o delegación desde las Comunidades Autónomas al Estado ni de aquéllas entre sí, lo que implica su exclusión, en virtud del principio de indisponibilidad y la exigencia del mismo instrumento y procedimiento normativos para afectar a las recibidas por medio de los Estatutos (art. 147.3 CE). Por tanto, el convenio no puede servir para modificar el sistema competencial, porque “tampoco es admisible que, merced a dicho convenio, ésta haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario”, porque “la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas” (SSTC 95/1986, de 10 de julio, y 13/1992, de 6 de febrero).

No existe una regulación directa, ni en sentido positivo ni prohibitivo, de la delegación de funciones desde una Comunidad Autónoma al Estado o a otra Comunidad, ya que la obligación de ejercicio está referida a los órganos de una Administración (art. 12.1 LRJPAC). La delegación temporal y limitada del ejercicio de competencias podría realizarse a otra Comunidad y a entidades u órganos creados por aquéllas para articular la cooperación, en cuanto están vinculados y participados y son dependientes<sup>428</sup>. Para diferenciarla de la encomienda de gestión debe referirse a la capacidad de dictar actos jurídicos en lugar de la Administración delegante. Resulta necesaria una regulación que precise cuestiones como el alcance de la imputación y el régimen de recursos.

#### g) Planes y Programas

El artículo 7 de la Ley 30/1992 regula los Planes y Programas conjuntos entre el Estado y las Comunidades “para el logro de objetivos comunes en materia en la que ostentes competencias concurrentes”, con muchas posibilidades, que alcanzan a compromisos de medios personales y financieros, métodos de seguimiento y evaluación. En el artículo 4.5 se han reconocido como instrumentos y procedimientos, así como para la toma de “decisiones conjuntas” en asuntos que afecten a “competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos”.

#### h) Conclusión sobre la diversidad de medios y sus requisitos

Como conclusión de lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que la cooperación horizontal puede articularse por cualquiera de los medios propuestos y por

---

<sup>428</sup> J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios...*, cit., p. 258, afirma que en los convenios en que se pretende delimitar, transferir, delegar o encomendar competencias, “se rebasa [...] el ámbito propio del principio de cooperación en sentido estricto [...] las manifestaciones propias de este principio no pueden suponer desplazamientos competenciales de ningún tipo”.

otros que pudieran crearse por las Comunidades, conforme a la plena capacidad jurídica de su autonomía, en ejercicio de sus competencias para conseguir objetivos comunes a las Comunidades otorgantes. Tenemos el ejemplo del Acuerdo de las Comunidades del Arco Mediterráneo Español. Se deberán cumplir las premisas de orden jurídico que condicionan el establecimiento de los Convenios de gestión y los Acuerdos de cooperación, que afectan también a los órganos que en ellos se creen:

- a) No supondrán la federación de Comunidades, en cuanto desaparición de éstas y aparición de un nuevo ente.
- b) No implicarán una modificación de los Estatutos de Autonomía al margen del procedimiento constitucional.
- c) No podrán establecerse al margen del procedimiento constitucional y de los controles que corresponden a las instituciones autonómicas y a las Cortes Generales.
- d) No afectarán a la titularidad de las competencias, que son propias e irrenunciables.
- e) Obligarán a las partes respecto a los compromisos adquiridos.
- f) El órgano que se creara para la gestión de la cooperación, estuviera o no dotado de personalidad jurídica, en régimen de Derecho público o privado, será de naturaleza instrumental respecto a la consecución de los fines del compromiso establecido.

### 2.3.3. Ejecución y control

Existe un deber genérico de “colaborar lealmente en el ejercicio de sus atribuciones, y si se incumple dicho deber, impuesto por la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía, existen cauces políticos, administrativos y, en última instancia, jurisdiccionales para reparar dicho incumplimiento” (STC 132/1998, de 18 de junio)<sup>429</sup>. Tal deber genérico se especifica y concreta cuando se establecen acuerdos de cooperación entre las administraciones.

La ejecución y el control de estos acuerdos corresponden a las Comunidades que han otorgado el convenio y creado el órgano común como instrumento para la ejecución, seguimiento y control del convenio de gestión o del acuerdo de cooperación. Las partes otorgantes vienen obligadas (art. 8.2 LRJPAC: “obligarán a las Administraciones intervinientes”) y deben actuar de acuerdo con los principios de buena fe y confianza legítima, asumiendo los compromisos y obligaciones derivados de sus actos propios (art. 3.1.2.º de la Ley 30/1992). Sin embargo, no hay que descartar la decisión unilateral por la que una Administración se aparta de un compromiso contractual por motivos de interés general, como está previsto en materia de contratación administrativa (art. 60.1 y 102.1 LCAP), ni la responsabilidad por tales decisiones.

<sup>429</sup> Reitera la doctrina contenida en las SSTC 18/1982, 76/1983, 80/1985, 149/1991 y 102/1995.

Por otra parte, la generalidad de los acuerdos no es inconveniente respecto a la existencia de obligaciones, si queda clara la intención de obligarse y el instrumento utilizado a tal fin, como se desprende de la STC 44/1986, de 17 de abril, de modo que se ha de:

*“analizar la naturaleza del documento y el carácter de sus cláusulas<sup>430</sup>. Ciertamente que hay algunas que por su amplia generalidad y su falta de contenido vinculante no alcanzan la naturaleza propia de un convenio [...] pero el convenio ha de examinarse en su conjunto y de él resulta que ya en el preámbulo se adelanta la voluntad de los otorgantes de participar y cooperar en cuantas actuaciones afecten a las aspiraciones y necesidades comunes de ambas colectividades. Y se señalan en sus cláusulas las actuaciones concretas a que se extiende el convenio. No hace falta examinar el contenido de cada uno de los apartados en que se tratan las diferentes materias. Basta la comprobación de que su texto contiene compromisos de actuación en sentido determinado”.*

En los casos de inconstitucionalidad, de invasión de competencias estatales o autonómicas o de que los convenios no tuvieran forma legal, estaría abierta la legitimación impugnatoria de los órganos estatales prevista por el artículo 32 LOTC. En otro caso se podrían plantear conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, conforme al artículo 60 LOTC. El Gobierno podría impugnar ante el Tribunal Constitucional los convenios y acuerdos según lo previsto por los artículos 161.2 CE y 76 LOTC, compatible con el conflicto positivo de competencias conforme al art. 62 LOTC<sup>431</sup>.

Parece evidente que el incumplimiento de los convenios y acuerdos con compromisos de carácter político no provocaría efectos jurídicos derivados del deber de cumplir las obligaciones contractuales, porque no es posible la exigencia judicial de su cumplimiento por afectar al ejercicio de competencias y potestades de modo unilateral, como es notorio en relación con los convenios normativos<sup>432</sup>. Las consecuencias del incumplimiento alcanzarían el ámbito de la pura responsabilidad polí-

---

<sup>430</sup>. Conforme al artículo 1.283 CC “cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquéllos sobre que los interesados se propusieran contratar”. Los tratados internacionales constituyen claro ejemplo de obligaciones genéricas, difusas y programáticas y, a menudo, en las Directivas comunitarias existen objetivos genéricos finalistas cuya articulación por la elección de forma y medios corresponde a los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>431</sup>. La STC 71/1983, de 29 de julio, resolvió un conflicto positivo de competencias en relación con un convenio entre el ICONA y la Generalitat de Catalunya, “cuya existencia es irrelevante para determinar el ordenamiento competencial en lo material, que es lo único que corresponde aclarar a este Tribunal [...] sin que ello afecte, naturalmente, a la situación actualmente existente en virtud del convenio”, de modo que aquél no puede alterar el orden competencial establecido por la Constitución y los Estatutos. La STC 59/1995, de 17 de marzo, resolvió un conflicto de competencias en relación con un convenio entre el Estado y el Ayuntamiento de Barcelona. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones...*, cit., pp. 293 y 294, afirma que “el Tribunal Constitucional carece de competencia para la resolución de tales conflictos, porque los convenios no forman parte del bloque de la constitucionalidad (esto es, la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas) con que aquél ha de juzgar”.

<sup>432</sup>. E. ALBERTI ROVIRA, *Los convenios...*, cit., pp. 72, 79 y 83. A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios...*, cit., p. 91.

tica, imputable a la Comunidad cuyos órganos den lugar a tal infracción del principio de buena fe y confianza legítima que obligan a las Administraciones públicas. El ámbito de control del cumplimiento a través de la exigencia de responsabilidad política puede establecerse en sede parlamentaria, o a través del seguimiento y control del cumplimiento del convenio por comisiones parlamentarias, o por la utilización de las técnicas de control de la actividad del ejecutivo que están en manos del Parlamento.

Es posible utilizar como técnica de control del cumplimiento de los contratos la reclamación de responsabilidad jurídica en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se podría formular tanto por lo que se refiere al deber de cumplimiento de las obligaciones contractuales como de sus consecuencias jurídicas, si se tratara de obligaciones de contenido económico y patrimonial, y cuando se hayan previsto cláusulas penales o ejecución subsidiaria<sup>433</sup>. Asimismo es posible la utilización de la vía contencioso-administrativa para formular una reclamación por la responsabilidad derivada del incumplimiento si se han causado daños efectivos, evaluables económicamente y determinados o determinables, si de los convenios hubieran surgido obligaciones para las partes y su incumplimiento determina una lesión en la que concurren los citados requisitos.

Es evidente que si de los Convenios se desprenden compromisos entre las partes –como son los relativos a aportaciones de medios personales, materiales y financieros o a realizar actividades y prestaciones– su incumplimiento debe determinar una responsabilidad jurídicamente exigible (art. 2.e de la Ley 29/1998, de 13 de julio)<sup>434</sup>. El artículo 8.3 de la Ley 30/1992, en relación con los Convenios de Conferencia Sectorial y los Convenios de Colaboración entre las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas, admite la posibilidad de que “las cuestiones litigiosas que pueden surgir de su interpretación y cumplimiento sean de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo

<sup>433</sup> La STS de 11 de junio de 1986 (Ar. 6.762) condenó al pago de cantidades derivadas de la ejecución de un convenio. La STS de 2 de enero de 1987 (Ar. 1.702) invocó “los principios esenciales de los negocios jurídicos bilaterales, hay que concluir reconociendo la fuerza vinculante del (convenio) litigioso en tanto no se declare o bien su invalidez o bien su ineficacia sobrevenida por virtud de acontecimientos posteriores que así lo impongan”. La STS de 23 de febrero de 1987 (Ar. 3.308), en la que se afirma que “ante un contrato o convención válidamente celebrado, con observancia de las formalidades legales y sin aparecer vicios que lo invaliden, lo primero que de ello se deriva es el nacimiento de obligaciones de todos los contratantes y el derecho de exigirse mutuamente el cumplimiento de lo pactado, ya que el contrato tiene fuerza de ley entre los contratantes, debiendo cumplirse a tenor del mismo (art. 1.091 CC), y no sólo al cumplimiento de los expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la Ley (art. 1.258 CC)”. En la STS de 17 de junio de 1996 (Ar. 6.196) se obligó a la ejecución de un convenio sobre atención hospitalaria.

<sup>434</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios...*, cit., p. 69, considera que “sólo en el caso de que mediante la relación cooperativa las partes deseen establecer compromisos jurídicamente exigibles, el instrumento idóneo para formalizarlos será el convenio”. L. MARTÍN REBOLLO y F. PANTALEÓN PRIETO, “Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento”, en *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, I, *Derecho Público*, Santander, 1993, pp. 305 y ss.

Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional”<sup>435</sup>.

La referencia del artículo 8.3 LRJPAC a las cuestiones litigiosas derivadas de la “interpretación y ejecución” como materia de naturaleza administrativa, fiscalizables por la Jurisdicción Contencioso-administrativa, implica excluir las relativas a los elementos que determinan la validez del convenio, como pueden ser las que hagan referencia a las competencias y al cumplimiento de las exigencias constitucionales y estatutarias. Estas últimas pudieran ser fiscalizadas como actos separables por vía contencioso-administrativa si se tratara de convenios y acuerdos entre gobiernos (art. 2.a de la Ley 29/1998, de 13 de julio). Así lo recogió la STC 44/1986 al señalar que “si bien es verdad que el convenio es una unidad como tal, también lo es que, como ocurre con los negocios jurídicos en general, nace a la vida del derecho tras un *iter* en el que han de producirse una serie de actos que, en cuanto tales, son separables y enjuiciables desde la perspectiva de las normas que a ellos concretamente se refieren”.

Por el contrario, para ESCUIN no existen en nuestro ordenamiento mecanismos de control jurisdiccional directo de la regularidad de los acuerdos. Entre las técnicas garantizadoras del cumplimiento interpartes, distinguió las de autotutela y las de heterotutela, que exigen la participación de una instancia neutral. Entre las primeras invocó la condición suspensiva de la eficacia: la *exceptio non adimplenti contractus*, que permite rechazar el cumplimiento de una obligación mientras la otra parte no cumpla la suya, o la cláusula *rebus sic stantibus*. Entiende más grave la inexistencia de procedimientos de heterotutela que garanticen el cumplimiento de los compromisos acordados. En su opinión, la única vía con alguna posibilidad puede constituir la el recurso al Tribunal Constitucional en conflictos de competencias entre Comunidades, considerando el convenio una cuestión prejudicial e incidental, no perteneciente al orden constitucional directamente relacionado con la materia de que se conoce, aunque reconoce la existencia de dificultades para la aplicación de este instrumento por la dudosa posibilidad de que el convenio genere una lesión de competencia<sup>436</sup>.

<sup>435</sup> Se ha seguido el modelo alemán como expone M. J. MONTORO CHINER, *Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*, Madrid, 1987, pp. 78-80. La competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa fue reconocida por la sentencia de 7 de marzo de 1987 (ar. 3.505), en relación con convenio entre Municipios para el suministro de agua. Sentencia de 20 de abril de 1987 (ar. 4.456) sobre cumplimiento por Ayuntamiento de su compromiso para suscribir acciones de empresa mixta de éstos con la empresa nacional MERCASA, que reitera la anterior doctrina sobre la fuerza vinculante del convenio. Sentencia de 8 de febrero de 1999 (Ar. 1.645) sobre convenio interadministrativo entre la Generalidad de Cataluña y otras entidades del Área Metropolitana de Barcelona. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Convenios...*, cit., p. 104, afirma que “la vinculación acordada existe: hay efectos jurídicos de los convenios, sin duda, y por si se olvidan ya vendrá el juez contencioso a ir en contra de la Administración incumplidora. Pero ocurre que el controlador no va bien pertrechado para su tarea. Si las obligaciones burladas eran de dar, porque el dinero público es inembargable. Y si eran de hacer, porque los poderes de sustitución están muy achicados a causa de mil circunstancias históricas y actuales”.

<sup>436</sup> V. ESCUIN PALOP, *Algunos...*, cit., pp. 620-621.

### 3. EL MODELO Y LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE UN ACUERDO DE COOPERACIÓN

Como se ha expuesto en la introducción, se ha elaborado un modelo construido a partir del régimen constitucional y del significado y alcance que le ha dado la doctrina del Tribunal Constitucional, que condicionan los fines y los medios de la cooperación. En ellos se halla las hipótesis teóricas y el metalenguaje de referencia, que permiten establecer y el modelo construido. Se trata de un instrumento de trabajo, de una propuesta deducida a partir de las hipótesis normativas y teóricas, cuyo valor sólo es posible conocer a posteriori, cuando el Tribunal Constitucional realizara el juicio de la adecuación del modelo construido al marco constitucional por lo que su validez es relativa al estar sometida a prueba.

Según la regulación constitucional y estatutaria expuesta, se han de considerar como elementos básicos o fundamentales de un acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas los relativos a la fijación de sus objetivos y a la organización de que se dote para el logro de los mismos.

#### 3.1. Objetivos de la cooperación

La cooperación entre Comunidades debe plantearse como un fin en sí misma por constituir un elemento esencial del modelo de organización y un reconocimiento de las realidades institucionales, pudiéndose practicar

A) En todas aquellas áreas en que tienen reconocida competencia, por lo que son ámbitos propios de la cooperación intercomunitaria.

a) Todas las materias cuya competencia le viene reconocida a cada una de las Comunidades en su régimen específico. Por lo que afecta a la Comunidad Autónoma Vasca, según lo que disponen los artículos 10 a 23 del Estatuto. En lo que se refiere a la Comunidad Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en los artículos 44 a 58 LORAFNA. De entre ellas deben destacarse por las referidas a las políticas vinculadas a la agricultura, la ganadería y los montes; el desarrollo de infraestructuras, ordenación del territorio y medio ambiente; la seguridad y protección civil; la cultura, la educación, la sanidad y el bienestar social.

b) Además debe considerarse la posibilidad de la ampliación competencial que se pudiera derivar de lo dispuesto en el artículo 150.2. CE.

c) El contenido competencial que pueda corresponder a la cláusula abierta que representa la referencia a la permanencia y continuidad de los derechos históricos (Disposición adicional del EAPV y Disposición adicional primera LORAFNA).

B) Siendo amplio el marco competencial objeto de la cooperación intercomunitaria, existen materias a las que pudiera conferirse un significado preferente en este proceso, dada la identificación o necesaria cooperación requerida por ellas, como:

a) La relativa a la identidad foral, fundamentalmente en cuanto se refiere a la defensa y desarrollo de los derechos históricos que la Constitución “ampara y respeta”

(D.A. 1.<sup>a</sup>), que constituye un hecho diferencial común a ambas Comunidades<sup>437</sup>. Así se reconoció en la disposición adicional del Estatuto Vasco, que dispone: “La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico”. De conformidad al artículo 2.1. LORAFNA “Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición Adicional Primera”. Su disposición adicional 1.<sup>a</sup> incorporó el contenido de la disposición adicional del Estatuto Vasco: “La aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71”.

b) Otro ámbito propio de la cooperación, que constituye un hecho diferencial clave para el autogobierno, es el relativo al régimen económico-financiero que se instrumenta a través del Convenio Económico con el Estado en Navarra y del Concierto con el Estado en la Comunidad Autónoma Vasca. Esta cooperación debe producirse no sólo en el ámbito del Estado Español, sino también en el de la Unión Europea, ante su proceso de armonización tributaria, así como en defensa de las peculiaridades y competencias que tal régimen supone para ambas Comunidades.

c) El espacio referido a otro hecho diferencial cultural común como es el fomento y preservación del euskera.

C) La cooperación puede establecerse con carácter temporal o permanente y mientras el marco de la misma no sea modificado por acuerdo entre ambas Comunidades.

D) La cooperación pudiera instrumentarse a través de políticas públicas que permitan hacerla efectiva a través de las siguientes técnicas:

a) Información, comunicación y consulta

Buscando el intercambio fluido de la información institucional entre las respectivas administraciones, que permitiesen el conocimiento de las políticas, de las acciones, de las consecuencias y evaluación de los resultados, en los distintos ámbitos de interés común.

---

<sup>437</sup>. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los derechos históricos de los Territorios forales*, Madrid, 1985. M. HERRERO DE MIÑÓN, *Idea de los derechos históricos*, Madrid, 1991. J. PORRES AZCONA, *Política y Derecho. Los derechos históricos vascos*, Oñati, 1992. J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, “La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: De la negación al reconocimiento”, *RAP*, 124, 1991, pp. 263-297. *Actas del Congreso sobre los derechos históricos vascos*, Vitoria, 1987, Oñati, 1988. *Jornada de estudios sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, San Sebastián: Universidad del País Vasco, 1985.

b) Preparación, elaboración y puesta en marcha de políticas públicas por medio de proyectos, planes y normas sobre los ámbitos de cooperación preferente e interés común.

c) Ejecución coordinada de las potestades administrativas en cuanto a la planificación, gestión y prestación de servicios, desarrollo de infraestructuras, programas culturales, medioambientales, de bienestar social, salud, etc., en las áreas interrelacionadas de interés común.

d) Seguimiento y evaluación de todas las propuestas, programas, planes y acciones de cualquier tipo en los ámbitos competenciales objeto de la cooperación, e incluso de aquellos que no hayan sido objeto de actuación conjunta pero puedan tener interés para las partes.

e) Incremento de la participación social, fomentando las relaciones culturales, sociales y económicas entre las sociedades de ambas Comunidades en todos los ámbitos, fundamentalmente en el de las instituciones privadas que son factor de dinamización y transformación de la sociedad, tales como organizaciones sindicales, asociaciones económicas, universidades, cámaras de comercio, colegios profesionales, etc.

f) Fomento de la presencia externa, desde la clara identificación de las realidades político-institucionales diferenciadas, en todas materias de interés común, principalmente en aquellas que hacen referencia a los hechos diferenciales que las identifican, a las acciones comunes y a la defensa del marco institucional propio.

### **3.2. La organización instrumental**

Para que la cooperación progrese es imprescindible la existencia de una estructura instrumental permanente, que sea el espacio de encuentro, estudio, propuesta, decisión, vigilancia y control de las acciones conjuntas, capaz de gestionar cuanto le sea encomendado por los Gobiernos, dándoles cuenta de todas sus actuaciones.

A) La plena personalidad jurídica de las Comunidades les permite dotarse de elementos organizativos instrumentales, con o sin personalidad jurídica pública o privada, para la prestación de sus servicios, la cooperación intercomunitaria, la coordinación, etc.

B) Su estructura orgánica podría basarse en los precedentes existentes en la cooperación horizontal en los regímenes federales, en los convenios de gestión y acuerdos de cooperación establecidos en España entre las Comunidades Autónomas y en los protocolos y acuerdos de cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea. Por regla general todos ellos responden a un esquema común, formado por un Comité de dirección, una Comisión Permanente, las Comisiones Sectoriales y la Secretaría.

a) El Comité de dirección

El Comité sería el órgano máximo de participación de los gobiernos de las Comunidades. Estaría integrado por la más alta representación política: los presidentes, los vicepresidentes y dos consejeros, uno por cada Comunidad. Con un número máximo de

seis miembros puede ser un órgano ágil y resolutivo. La presidencia sería compartida por los presidentes de ambas Comunidades.

Los consejeros podrían variar por designación expresa para cada una de las sesiones, teniendo en cuenta el programa de actividades a desarrollar, o estar asignada permanentemente a un consejero con competencia horizontal en cada uno de los gobiernos.

Le correspondería el diseño y aprobación del plan general de actuación, las decisiones sobre las políticas públicas y acciones, el seguimiento y evaluación de resultados, siendo el medio de transmisión a los Gobiernos respectivos de los proyectos por desarrollar, así como de la rendición de cuentas de lo actuado. Por medio de los gobiernos se solicitarían las pertinentes autorizaciones y aprobaciones y se daría información y cuenta a los Parlamentos, de modo que no se producirían relaciones directas con las Cámaras.

Al tratarse de un órgano instrumental de los gobiernos respecto al marco de cooperación, nada tiene que ver con el “órgano foral competente” a que se refieren la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y la Disposición Adicional Segunda de la LORAFNA, sobre el procedimiento de posible integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca.

#### b) La Comisión Permanente

La Comisión Permanente la podrían integrar los vicepresidentes y dos consejeros por cada una de las Comunidades como miembros permanentes, y se podría ampliar su número con la presencia de los consejeros responsables de áreas concretas en función de las cuestiones objeto de estudio y decisión.

Su naturaleza sería la de órgano de estudio, preparación, seguimiento, etc., orientado fundamentalmente a la gestión y control de las actuaciones, para informar al órgano superior. Asimismo, sería de su responsabilidad el impulso y seguimiento en las respectivas administraciones de todas las acciones que hayan sido diseñadas y aprobadas en el programa de actuación, siendo el cauce que facilitase a las administraciones las labores de información, consulta, comunicación, propuesta, etc., que permitan hacer efectiva la cooperación en todos los ámbitos objeto de la misma, sin que esto excluya la cooperación directa entre los departamentos de ambas administraciones, pero siempre informando de ello a la Comisión Permanente, para que ésta pueda realizar el adecuado seguimiento.

Su propia naturaleza exigiría un régimen de reuniones periódicas mucho más asiduas que las del órgano superior.

#### c) Las Comisiones Técnicas Sectoriales

Las Comisiones Técnicas Sectoriales tendrían como finalidad desarrollar las misiones que les encomendasen el Comité y la Comisión Permanente en materias concretas y acciones sectoriales, tales como la elaboración de proyectos, el seguimiento de programas, la redacción de informes, etc., en relación con todas las iniciativas deci-

didadas en los niveles superiores, constituyendo elementos de contacto, apoyo y asesoramiento para la toma de decisiones de aquéllos.

Su composición sería fundamentalmente de orden técnico, bajo la dirección de los responsables de ambas administraciones, designados a tal fin por los respectivos Gobiernos. De sus trabajos y actuaciones informarían a la Comisión Permanente.

d) La Secretaría

Se configuraría una secretaría del órgano desempeñada por dos secretarios designados uno por cada una de las Comunidades. A la secretaría se adscribiría la estructura administrativa permanente para el funcionamiento del órgano de encuentro.

B) Régimen de la estructura orgánica:

a) Debe moverse dentro de los términos de servicio a la cooperación, sin que pueda revestir ni la forma ni el funcionamiento propio de una federación, prohibido por el artículo 145.1 CE, por lo que no puede configurar un nuevo nivel de organización política y nuevas instituciones superpuestas o supraordenadas, que absorban e integren a las Comunidades, a sus instituciones y competencias. No se podrá configurar como colectividad pública organizada, dotada de personalidad, competencias y capacidad para ejercerlas al margen de las posibilidades que le otorguen las partes que deciden cooperar<sup>438</sup>.

b) Por no tratarse del “órgano foral competente” a que se refieren la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y la Disposición Adicional Segunda de la LORAFNA, carece de función sobre el procedimiento de posible integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca, que sólo puede plantear el Parlamento de Navarra.

c) Ni su constitución ni las actuaciones pueden afectar al régimen estatutario, ni alterarlo, ni configurar un nuevo orden político-administrativo territorial o competencial al margen u superpuesto al derivado de los Estatutos, ni actuará en ejercicio de facultades propias sin el consenso de las partes que son las titulares de la competencia.

d) Se pueden concertar relaciones con efectos en ambas comunidades dentro de las previsión de políticas públicas contenidas en los convenios de gestión y acuerdos de cooperación.

e) Por su propia naturaleza estaría subordinada a los Gobiernos que las crean y organizan, no supraordinados a los mismos, sin ostentar la titularidad de ninguna de las competencias atribuidas por el ordenamiento a las Comunidades, pudiendo ser gestores en cuanto se lo encomienden.

f) Podrían utilizar los medios previstos por el ordenamiento y los que considerase oportunos siempre que se movieran dentro del espacio competencial de las partes. Si los convenios de gestión están referidos a la prestación de servicios públicos, los

<sup>438</sup> Me remito a cuanto se ha expuesto en el epígrafe 1.3.3.4. de este capítulo.

acuerdos de cooperación permiten otro tipo de actividades comunitarias cuyo alcance llega hasta el límite de la prohibición de federación.

g) Las partes pueden establecer acuerdos para establecer y dar vigencia de modo individualizado a un contenido normativo acordado, sin que tenga vigencia y fuerza normativa por sí mismo.

h) Su capacidad económico-financiera alcanzaría a la administración de los recursos que le sean asignados en los presupuestos de cada una de las Comunidades, siendo objeto del correspondiente control por los Gobiernos y por las instituciones fiscalizadoras que, bajo la dependencia de los Parlamentos, están establecidas en ambas Comunidades.

i) Podría tener dos sedes, una en cada una de las capitales de ambas Comunidades.

j) Su adscripción orgánica se realizaría en cada Comunidad en función de su régimen propio y estructura, aun cuando por sus características debiera radicar en un departamento de carácter horizontal, directamente relacionado con la representación, presencia exterior y cooperación, como suelen ser las presidencias o los departamentos de tal carácter.

**SEGUNDA PARTE**

**LA APROXIMACIÓN A LA COOPERACIÓN  
HORIZONTAL ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA  
VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.  
ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y RETIRADA DEL  
ACUERDO DE COOPERACIÓN**

Se ha expuesto en la introducción el método utilizado en el análisis del proceso de formación en el que se procedió a la identificación del problema, que precisa de la cooperación interadministrativa como medio adecuado para su mejor tratamiento. En el supuesto que se estudia correspondía a los respectivos Gobiernos en las fases históricas de aproximación a la cooperación y del Protocolo firmado entre los Presidentes de las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra. A partir de la identificación y estudio de la cuestión por parte de los Gobiernos, los expertos estudiaron las alternativas que posibilitaba el ordenamiento jurídico, que se plasmaron en una propuesta de solución recogida en el texto del proyecto de Acuerdo de Cooperación.

En este capítulo se recoge el proceso político y social que afectó a la decisión política de articular un espacio de cooperación en la elaboración y tramitación. Se exponen las actuaciones histórico-políticas de que fue objeto un proyecto cooperativo orientado hacia un reconocimiento y convivencia entre las instituciones de ambas Comunidades, que mejorase sus condiciones políticas y sociales de ambas. Como se podrá comprobar, el debate fue básicamente político y la utilización de fundamentos jurídico-constitucionales fue escasa y superficial, con el fin de dar una apariencia de fundamento al rechazo apriorístico y partidista.

## **1. ANTECEDENTES SOBRE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL**

En el momento de aludir a algunos antecedentes de la cooperación, se prescindir de precedentes como las actitudes sobre defensa del régimen foral frente al liberalismo, que se concretaron de modo bien distinto entre la actitud negociadora de la Diputación de Navarra, que se plasmó en la Ley de 1841, y la más combativa de las Diputaciones de las Provincias Vascongadas. Los referentes que se consignan están justificados en su propio contenido integrador, como en el caso de la defensa del patrimonio cultural común, de los Estatutos Vascos, o porque constituyen elementos que contemplan la fórmula cooperadora como aportación necesaria para dar solución institucional a un debate político sobre la integración o no de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca.

Tras la caída de la I República Española el 3 de enero de 1874, las Diputaciones Forales patrocinaron el periódico fuerista *La Paz*, para defender los derechos del País Vasco-Navarro y “el dogma de la unión basko-nabarra, o sea, acción común y combinada de las cuatro provincias euskaras y sacrificio de las ideas políticas indivi-

duales que desunen, en obsequio a la idea foral que armoniza las voluntades”<sup>439</sup>. Tras la promulgación de la Ley de 21 de julio de 1876, en el entorno de la “Asociación Euskara de Navarra”, se formó un grupo de acción política, Frente o Partido Fuerista, que, con el lema *Jaungoikoa eta Foruak* (Dios y Fueros) defendió la “unión basko-nabarra [y el] apartamiento de los partidos ultraibéricos”. Todo cuanto se refiere a la idea de unión basko-nabarra era un “ideal de la unión, en cuanto a que unión de los individuos que no de las provincias euskaras, que éste es irrevocable”. Según A. CAMPIÓN la unión buscaba una “acción común y combinada de las cuatro provincias [...] en obsequio a la idea foral que armoniza voluntades”, sin alterar el *statu quo* provincial, que es “irrevocable”<sup>440</sup>.

Las acciones de colaboración entre las Diputaciones Forales fue amplia en el orden cultural y lingüístico. No hay que olvidar que ya en 1898 ilustres navarros, como CAMPIÓN o ITURRALDE Y SUIT, vieron necesario un proyecto de Sociedad que defendiera los intereses culturales del País Vasco, por lo que fundaron en Pamplona la “Asociación Euskara”, con el auxilio de otros miembros de la Comisión Provincial de Monumentos Histórico-Artísticos. A través de la Asociación y de su Revista se proyectaron las inquietudes de aquel fuerismo que, en época postromántica, contribuyó, por medio de la cultura, al despertar del autonomismo, reconociendo el valor de lo propio, en este caso de la lengua madre de Vasconia.

A la iniciativa de las Diputaciones Forales de Vizcaya y de Guipúzcoa de crear una sociedad que protegiera la cultura autóctona, se unió en 1918 la Diputación Foral de Navarra, que envió como delegado a las reuniones preparatorias del primer objetivo, que era la celebración de un Congreso de Estudios Vascos, a don Juan José JUANMARTIÑENA, cuando al frente de la Diputación Foral estaba un miembro del Partido Liberal Conservador, don Antonio BAZTÁN Y GOÑI. Las cuestiones que entonces se veían como necesarias –la creación de una universidad y de una academia que protegiese la lengua vernácula–, aglutinaron en torno a la Sociedad de Estudios Vascos-*Eusko Ikaskuntza* a navarros de diversa extracción social e ideología. Baste recordar algunos nombres, como los de Arturo CAMPIÓN, que fue presidente honorario en la primera época, Julio ALTADILL, Eladio ESPARZA, Serapio HUICI, Luis OROZ, Leoncio URABAYEN, Joaquín BEÚNZA, Rafael AIZPÚN, Ángel IRIGARAY, Manuel DE IRUJO, Julio RUIZ DE ALDA, Ignacio BALEZTENA, José Luis DE ARRESE, Julio CARO BAROJA o José María LACARRA. Los primeros pasos conducentes a la creación de la Sociedad de Estudios Vascos los protagonizaron, unidos en la cultura común por encima de ideologías, carlistas, liberales y nacionalistas, con una tolerancia política difícil de repetir, en ruptura con un pasado reciente de guerras civiles y de intolerancia. Otro tanto ocurrió en 1919 con la creación de la Real Academia de la Lengua Vasca-*Euskaltzaindia*.

<sup>439</sup> A. CAMPIÓN, *Discursos políticos y literarios*, Pamplona, 1807, cit., p. 35.

<sup>440</sup> A. CAMPIÓN, *Discursos...*, cit., p. 43. J. C. ALLI ARANGUREN, “Arturo Campión y Jayme-Bon, escritor y político (1854-1937)”, *Notitia Vasconiae*, 1, 2002, pp. 469-547.

Fue CAMPIÓN el creador en Pamplona de un Instituto de Estudios Históricos del País Vasco, a partir de cuya constitución se vio como necesario un Congreso de Historia Vasca en Estella, que finalmente impidió la guerra civil de 1936. Rafael AIZPÚN SANTAFÉ y otros colaboradores crearon el Instituto de Derecho Vasco y en *Euskaltzaindia* fueron miembros activos Arturo CAMPIÓN y EL P. Dámaso DE INZA.

De los antecedentes históricos sobre las relaciones de cooperación entre las Diputaciones Forales de los territorios históricos vascos y la Diputación Foral de Navarra se han de destacar entre otras: el Proyecto de Universidad Vasco-Navarra, propuesto por la Diputación de Navarra el 7 de junio de 1866<sup>441</sup>; la conferencia de las cuatro Diputaciones para estudiar el Real Decreto de 18 de marzo de 1897, sobre contadores provinciales y municipales; la conferencia sobre enseñanza de 1899; las actuaciones conjuntas para salvar los regímenes propios en relación con la Ley del impuesto de consumos (12 de junio de 1911); el acuerdo sobre los caminos vecinales (29 de junio de 1911); el reglamento de contadores (23 de agosto de 1916); la creación de la Sociedad de Estudios Vascos-*Eusko Ikaskuntza* (31 de marzo de 1918); la creación de la Real Academia de la Lengua Vasca-*Euskaltzaindia* (13 de septiembre de 1919); el comunicado de las Diputaciones a los diputados en Cortes sobre el proyecto de Ley de autonomía universitaria (noviembre de 1919)<sup>442</sup>.

### 1.1. Los Estatutos Vascos

Carácter sustancialmente distinto al de la cooperación horizontal –por tratarse de formas de integración– tuvieron los proyectos de Estatutos Vasco-Navarros elaborados durante la II República<sup>443</sup>. El Proyecto de Estatuto Vasco-Navarro elaborado por encargo de la gestora de la Diputación, la Ponencia se inspiró sustancialmente en el anteproyecto redactado por la Sociedad de Estudios Vascos, en el que se introdujeron reformas para “destacar la personalidad que dentro del Estado Vasco-Navarro tienen las Provincias o Estados particulares que lo integran y garantizar su respectiva independencia dentro del principio de unidad del Estado Vasco Navarro”. Se declaró “la soberanía de cada una de las cuatro provincias componentes [...] y el principio de pacto como base del nacimiento de este nuevo Estado”. A juicio de la Ponencia, “no es fácil haya quien pueda sostener con motivo fundado que la personalidad de Navarra desaparezca o se amignore, ni que sus intereses se confundan”. Por una disposición final se garantizaba que

<sup>441</sup> F. IDOATE, “Un intento frustrado de Universidad Vasco-Navarra en 1966”, *Letras de Deusto*, 1, 1971, pp. 29-45. J. L. ORELLA UNZUÉ, *La Universidad vasca*, San Sebastián, 1977.

<sup>442</sup> J. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Guipúzcoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao, 1995. J. L. ORELLA UNZUÉ, *La Universidad vasca*, San Sebastián, 1977. “Las Conferencias forales”, *Cuadernos de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza*, Derecho-6, 1989.

<sup>443</sup> J. C. ALLI ARANGUREN, “Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos”, *RJN*, 25, 1998, pp. 77-81.

“Navarra ni las Vascongadas quedarán en peor situación autonómica si la que posee en la actualidad”.

La Constitución de la II República declaró en su artículo 1.2.º que los “poderes de todos sus órganos emanan del pueblo” español como único titular de la soberanía, que actuaría representado por las Cortes constituyentes o por las Cortes ordinarias. Contempló la autonomía regional en un Estado “integral” (Art. 1.3), que “estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía” (Art. 8). El Estado integral regionalizado de la Constitución era incompatible con un proyecto de Estatuto que reconocía la soberanía y los derechos históricos del Pueblo Vasco, en un modelo estatal confederal. Hubo de elaborarse por las Gestoras de las Diputaciones un nuevo proyecto de Estatuto Vasco-Navarro, que fue conocido como “El Estatuto de las Gestoras”, aprobado en Vitoria el 21 de marzo de 1932. En el mismo desaparecieron las referencias al *Estado Vasco*:

*“Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, en cuanto provincias limítrofes con características étnicas, históricas, culturales y económicas comunes, acuerdan constituirse, dentro del Estado español, en núcleo político administrativo autónomo, que se denomina, en castellano, País Vasco-Navarro, y Euskalerría o Euskadi, en lengua vasca, y se regirá por las normas jurídicas del presente Estatuto.” (Art. 1).*

El proyecto de Estatuto fue rechazado por la asamblea de representantes municipales de 19 de junio de 1932, por lo que no se cumplieron los requisitos constitucionales de ser propuesto por la mayoría de los ayuntamientos o los que constituyeran los dos tercios de la población y que lo aceptasen las dos terceras partes de los electores de la región. Esta decisión supuso la exclusión de Navarra del proceso estatutario conforme a la Constitución republicana, manteniendo el autogobierno derivado de la Ley de 1841 con la pretensión, siempre presente, de alcanzar la “reintegración foral”. En tanto, las Provincias Vascongadas continuaron la línea autonomista y estatutaria que plasmaron en el Estatuto de 1936.

Aquella posibilidad de integración, que fue rechazada desde Navarra, se halla prevista en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución. Se trata de un supuesto totalmente distinto de lo que sea la cooperación interadministrativa entre las Comunidades Autónomas. La posibilidad de cooperación horizontal se ha de contemplar dentro del actual régimen y de sus normas: la Constitución, el Estatuto y el Amejoramiento.

## **1.2. Una propuesta prospectiva de reforma del régimen foral. La creación del Consejo Vasco-Navarro de cooperación y desarrollo**

En un estudio de prospectiva sobre la Navarra del año 2000 que se elaboró en 1976, por encargo de la Diputación Foral, se valoró el futuro de las instituciones fora-

les y su previsible configuración en el año horizonte<sup>444</sup>. Este capítulo fue elaborado por J. I. DEL BURGO TAJADURA, a la sazón director de coordinación, planificación y desarrollo de la Diputación Foral<sup>445</sup>.

En el mismo se explicó el carácter del régimen foral y se clasificaron las funciones que desempeñaba la Diputación Foral conforme a su naturaleza jurídica. La existencia de competencias en manos del Estado y de importantes intervenciones de su Administración periférica, llevó al autor a la conclusión de que era necesario un proceso de perfeccionamiento de la autonomía propia del vigente régimen foral configurada en la Ley Paccionada de 1841. Las alternativas para la reforma del régimen foral en la previsión del año 2000, se concretaron en las siguientes fórmulas como posibilidades de futuro:

- 1.º—*Continuar la política seguida hasta el momento de plantear ante el poder central temas concretos, cuya favorable resolución conduzca a un robustecimiento progresivo de la autonomía foral. (Es el caso del Fuero Nuevo, del Decreto sobre ICONA, del desarrollo de las Leyes de Educación o de Carreteras, etc.).*
- 2.º—*Plantear al Estado una reforma integral de la Ley Paccionada, en orden a conseguir esencialmente la plena efectividad del principio de que el gobierno y administración de Navarra debe corresponder íntegramente a la Diputación Foral.*
- 3.º—*Negociar un Estatuto de autonomía de naturaleza federal o política. En el fondo, las posiciones ideológicas que reclaman una “reintegración foral plena”, con la vuelta al status anterior a la Ley Paccionada, tienen carácter marcadamente estatutario.*
- 4.º—*Finalmente, concebir la autonomía de Navarra en el marco de un Estatuto Vasco-Navarro, cuyo precedente puede hallarse en el intento frustrado de 1932.*

Recomendaba rigor en el estudio de las opciones, “pues responden a planteamientos políticos que, de algún modo, encuentran eco en la sociedad navarra de nuestros días” (1976). El mismo autor relativiza sus propuestas de futuro, “que más bien parecen propias de un capítulo de ciencia política ficción. Sin embargo, dada la actual situación política española, entendemos que es necesario profundizar en todas las opciones planteadas”. Observó la existencia de una actitud favorable a una descentralización regional, el llamado “sano regionalismo” de los últimos años del franquismo y una moderada tendencia reformista:

*“El régimen político español sufrirá, sin duda, importantes reformas constitucionales; sin embargo, salvo que se produzca una ruptura radical con el sistema actual,*

<sup>444</sup> PREYSER, S. A., *Estudio de prospectiva Navarra 2000*, capítulo 3 del Apéndice 1, “Las instituciones forales”, Pamplona, enero de 1976.

<sup>445</sup> J. I. DEL BURGO. “Informe sobre el Régimen Foral y su posible perfeccionamiento”, en *Los Fueros del Futuro. Ideas para la reforma foral*, Pamplona, 1976, pp. 81-121.

*que inicie un proceso constituyente semejante al que se produjo el 14 de abril de 1931, es poco probable que se cuestione la estructura unitaria del Estado Español.*

*En cambio, la institucionalización de las regiones y el otorgamiento a los poderes regionales de una autonomía administrativa bastante amplia, entra dentro de lo previsible. El caso de Vizcaya y Guipúzcoa, provincias que se encaminan hacia el régimen especial caracterizado por una “amplia transferencia de funciones” del Estado a favor de sus Diputaciones respectivas, revela que el poder central se muestra propicio a una descentralización profunda de la Administración Pública”.*

De entre tales opciones la primera era absolutamente continuista del comportamiento que se venía practicando y, aunque marcaba diferencias con las Diputaciones provinciales, no suponía un incremento sustantivo del autogobierno. La segunda formulaba una propuesta de revisión o novación de la Ley de 1841 desde la vieja idea foral de la integridad de las competencias, salvo las que habían sido objeto de la regulación paccionada. Aunque no existía mayor precisión, no parece que la idea del gobierno integral por la Diputación significase una aproximación a lo que años después ha sido el Gobierno autonómico y, mucho menos, a lo que se ha denominado la “Administración única”, si tenemos en cuenta las observaciones que se realizan a las alternativas 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup>, que:

*“representan en la práctica una “ruptura” con la Ley Paccionada. Sería muy difícil, partiendo del marco constitucional del Pacto de 1841, lograr que las facultades normativas de la Diputación en las materias que hoy son de la exclusiva competencia foral se extendieran a las que se alcanzasen en la negociación con el Estado por encima de las que actualmente posee de naturaleza ejecutiva. Si esto sería difícil, la posibilidad de lograr un poder judicial autónomo constituye una utopía que no merece la pena plantear ni siquiera en el terreno de la hipótesis”.*

La alternativa 3.<sup>a</sup> referida a la “reintegración foral plena” la identificó con un “estatuto de autonomía de naturaleza federal o política”, que superase el marco de la Ley de 1841. Posteriormente diferenció más claramente entre las tesis estatutaria y la federal, consideradas ambas como vías para incrementar el autogobierno:

a) La reintegración foral plena la identifica con las que denomina “tesis estatutarias” que:

*“podrían admitirse en el caso de que el poder central estuviera en situación política y constitucional de renegociar las condiciones de la integración de Navarra en la comunidad española, partiendo de la derogación paccionada de las leyes de 1839 y 1841. La «reintegración foral» conduciría a la desintegración del Estado unitario español y a la reconstitución de los órganos navarros de soberanía –Rey (de España y de Navarra), Cortes, Consejo Real, Diputación– en estricta consideración a la condición de Navarra como «Reino de por sí», derivada del acuerdo de incorporación a la Corona de Castilla en 1515. Cualquier otra fórmula diferente, no supondría realmente una «reintegración foral», sino tan solo una novación de la Ley Paccionada”.*

b) A la autonomía de carácter federal la diferencia en el procedimiento respecto a la reintegración foral y la vincula al cambio de modelo territorial dentro del Estado constituido como federal:

*“La federalización de Navarra podrá llegar, también, por el camino de una modificación radical de la Constitución española, pero en tal caso la autonomía se produciría por un otorgamiento del Estado español. La autonomía navarra estaría sujeta a los mismos avatares que la de las restantes regiones españolas, a no ser que lograra insertarse una cláusula de retorno al sistema foral actual en el supuesto de modificación regresiva o supresión del nuevo régimen”.*

El analista no hizo comentario alguno sobre la cuarta alternativa, que sería el marco de un Estatuto vasco-navarro como en 1932, quizá por lo alejado del modelo constitucional, tal y como expresa respecto a la fórmula de Estado federal o regional derivados de una nueva Constitución. Sin embargo, no la rechaza de modo expreso porque se trata de una de las opciones por estudiar, “pues responden a planteamientos políticos que, de algún modo, encuentran eco en la sociedad navarra de nuestros días”.

En el año del horizonte del estudio prospectivo, la realidad institucional de Navarra poco tenía que ver con las previsiones, lo que demuestra que aquéllas se movieron dentro de los principios de una tímida descentralización administrativa y que, como reconocía, el resto de las opciones eran “ciencia política ficción”:

a) La primera propuso “continuar la política [...] de plantear ante el poder central temas concretos” para robustecer progresivamente la autonomía foral. Fue ampliamente superada por el nuevo marco constitucional que configuró el Estado como unitario descentralizado política y administrativamente, en un modelo regional de autonomías, con características federales o, al menos, federalizantes.

b) La segunda pretendió “plantear al Estado una reforma integral de la Ley Paccionada”, para conseguir el pleno autogobierno en la Diputación Foral. Sin reforma de la citada ley y, por el contrario, tomando las Leyes de 1839 y 1841 como base del sistema de gobierno y medios de reconocimiento y adecuación de los derechos históricos al marco constitucional liberal, se ha producido una capacidad y un referente constitucional que nunca había existido.

c) La tercera planteaba una “reintegración foral plena”, con la vuelta al *status* anterior a la Ley Paccionada, por medio de la negociación de un “Estatuto de autonomía de naturaleza federal o política”. La reintegración foral se ha producido dentro de la *unidad constitucional* que en la Constitución de 1978 tiene un alcance distinto al de 1839, sin derogar la Ley de 1841. El reconocimiento de los “derechos históricos de los territorios forales” por la disposición adicional y, posteriormente, la LORAFNA –en cuanto Estatuto– han dotado a Navarra de un marco más federal que autonómico, si se tiene en cuenta el régimen fiscal de Convenio Económico con el Estado. Es la opción que más se aproximó a la realidad constitucional vigente.

d) En la cuarta se encuadraba “la autonomía de Navarra en el marco de un Estatuto vasco-navarro, cuyo precedente puede hallarse en el intento frustrado de 1932”. Tampoco esta opción, sobre la que no se profundizó, ha sido la resultante, aun cuando la disposición transitoria cuarta de la Constitución regula el procedimiento para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca.

En ninguna de las alternativas se aludió a la cooperación interadministrativa en un Estado centralizado, regional o federal, pero es obvio que está dentro de su propia naturaleza y que la propuesta cuarta tiene un mayor significado que el de dicha cooperación. Se trata de un supuesto de integración en una unidad político-administrativa con otros territorios, en la que más que la cooperación se practicaría la coordinación entre las Administraciones de la Comunidad y las de sus Territorios Históricos.

Sin embargo, la cooperación entre Navarra y las provincias vascongadas había sido planteada en abril de 1976 por Miguel Javier URMENETA, quien propuso la creación de un Consejo Vasco-Navarro, sin jurisdicción vinculante, que “condicionará las políticas, ejercerá el apoyo mutuo, conjuntará la nueva economía y la nueva cultura” [...]. Navarra ella pero no sola. Y cuatro sillones junto al fuego, para asegurar el entendimiento de Navarra en el conjunto de Euskalherria, de quien fue –y es– cabeza y corazón”<sup>446</sup>.

También J. I. DEL BURGO planteó la creación de un Consejo Vasco-Navarro en un artículo publicado en diciembre de 1977<sup>447</sup>. Bajo la rúbrica “Navarra en el contexto vasco” defendió el componente vasco de Navarra y la necesidad de intensificar la cooperación desde el respeto a las realidades institucionales diferentes por medio de un Consejo Vasco-Navarro de cooperación y desarrollo:

*“No estamos dispuestos a renunciar a nuestros orígenes vascónicos. Proclamamos no sólo el derecho, sino el deber de desarrollar, con el pleno apoyo de los poderes forales, las manifestaciones navarras de la cultura vasca. Entendemos, además, que deben intensificarse los vínculos de cooperación y solidaridad con la comunidad vascongada, en cuantos aspectos sean de interés común. Esta cooperación y solidaridad ha de ejercerse en el marco de instituciones de encuentro –no de supeditación–, nacidas del diálogo y del acuerdo entre el poder navarro y el poder autonómico de las Vascongadas sobre cuestiones concretas. ¿Por qué no un Consejo Vasco-Navarro de cooperación y desarrollo?”<sup>448</sup>.*

---

<sup>446</sup> V. M. ARBELOA, “Lo que Navarra debe a la Transición”, en J. L. RAMÍREZ SÁDABA (dir.), *Democratización y Mejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona, 1999, p. 458.

<sup>447</sup> J. I. DEL BURGO, “Las razones de nuestra actitud política”, *Diario de Navarra*, 29 de diciembre de 1977.

<sup>448</sup> *Literál*, 825, de 11 de junio de 1996, el señor DEL BURGO atribuyó al “secretario general de los socialistas vascos y hombre de gran relevancia dentro del Partido Socialista”, Txiki BENEGAS, la idea de crear “una Dieta vasco-navarra como paso previo e intermedio hacia la integración de Navarra a medio plazo en Euzkadi”.

### 1.3. La búsqueda por parte de don Jesús Aizpún de la colaboración

Durante el proceso preconstitucional, en un momento en el que el debate sobre la realidad de Navarra como comunidad diferenciada o integrada en la Comunidad Autónoma Vasca era más encendido, con motivo de una mesa redonda celebrada en Pamplona en diciembre de 1978, el entonces diputado de la UCD don Jesús AIZPÚN TUERO se manifestó favorable a la cooperación entre ambas Comunidades<sup>449</sup>. Su opinión tiene particular significado en cuanto que abandonó la Unión del Centro Democrático por su disconformidad con el tratamiento constitucional de Navarra y, particularmente, con la posibilidad abierta por la Disposición Transitoria Cuarta<sup>450</sup>. Esta determinación suya le impulsó a ser uno de los fundadores de Unión del Pueblo Navarro. Reconoció que se había valorado –como hicieron UCD y PSN-PSOE en el Parlamento foral con la Base Séptima del Amejoramiento– una forma de cooperación e, incluso, mantenido conversaciones con el *lehendakari* vasco a tal fin:

*“El hecho de que Navarra se divida, en la proporción que sea, puede conducir a una fatal convivencia. Y entonces diría que es preciso llegar a algún tipo de conexión que no supusiera la integración en Euzkadi, que no nos gusta, pero sí llegar a algún tipo de colaboración para satisfacer la ambición de quienes propugnan la integración. Estas conversaciones se iniciaron. Yo concretamente las inicié y creo que también algún otro parlamentario con Carlos Garaicoechea en un clima de verdadera concordia y cordialidad. Creo incluso que avanzamos. Pero esas conversaciones se vieron cruzadas por la aparición ya pública del proyecto autonómico vasco. Hoy, estamos, pienso yo, de acuerdo en estudiar alguna fórmula que pueda para nosotros impedir la pérdida de la identidad de Navarra y quizás para ellos, algún tipo de conexión [...]”<sup>451</sup>.*

### 1.4. La propuesta de la Unión Nacional Española

De conformidad con el debate constitucional sobre el artículo 145 CE, que articuló la cooperación como un medio que garantizaba la unidad nacional y del propio modelo de organización territorial del Estado, el partido “Unión Nacional Española”,

<sup>449</sup> En vísperas del referéndum constitucional el señor AIZPÚN firmó con un heterogéneo grupo de personas, incluidos nacionalistas vascos, fueristas, carlistas, etc., un “Acta de afirmación foral Navarra” en la que afirmaron: “1.º Que el texto de la Constitución no lo consideramos aceptable desde el punto de vista foral. 2.º Que no les mueve a hacer esta declaración pública interés partidista alguno, sino que únicamente consideran un deber de lealtad a Navarra el dar, en este momento histórico, testimonio público de esta reafirmación exclusivamente foral, que aglutina a los firmantes, al margen, por supuesto, de cualquiera otras posiciones ideológicas, o de otro matiz, que respetamos en todo caso”.

<sup>450</sup> *Diario de Navarra*, 16 de noviembre de 1978. J. GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra, 1976-1979*, I, Pamplona, 1995, p. 602.

<sup>451</sup> *Diario de Navarra*, 3 de diciembre de 1978. J. GORTARI UNANUA, *La transición...*, cit., p. 566.

de la coalición electoral de Alianza Popular, presentó el 15 de diciembre de 1978 a la Ponencia redactora del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco, una enmienda a la totalidad<sup>452</sup>. En ella se proponía que los territorios históricos vascos celebraran convenios entre sí y con las Comunidades limítrofes, incluso con la creación de instituciones comunes entre las partes otorgantes:

*“En el caso de que se optase por tres Estatutos, uno para cada Provincia o territorio histórico, habría de preverse en ellos el supuesto a que se refiere el apartado 2 del artículo 145 de la Constitución, reservándose cada entidad el derecho a celebrar convenios referentes a todas y cada una de las materias de su competencia, no sólo con las otras dos, sino con las demás Comunidades Autónomas limítrofes, tales como Castilla y León, Navarra, La Rioja o Cantabria, así como a promover la creación de instituciones comunes de enlace entre las Comunidades contratantes”<sup>453</sup>.*

### **1.5. El Consejo Vasco-Navarro propuesto por el Partido Socialista de Navarra y su programa electoral de 1983**

Fue el Partido Socialista el que más trabajó la cooperación como fórmula constitucional que, desde la identidad diferenciada de la Comunidad Foral de Navarra, permitiese una colaboración, no la integración, que atendiera las reales relaciones existentes entre ambas sociedades y Administraciones y diera alguna satisfacción a los partidarios de aquéllas. Así quedó acreditado en el debate sobre las Bases de negociación del Mejoramiento con la enmienda formulada y la transacción que fue una adaptación de aquélla, apoyada por la UCD y aceptada pero no votada por Unión del Pueblo Navarro.

En una conferencia en Madrid, su Secretario general señor URRALBURU, pronunciada en Madrid el 27 de noviembre de 1980, dejó clara su posición contraria a la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca y se pronunció sobre otros aspectos importantes, como el relativo a la cooperación en unos términos muy similares a los de sus intervenciones en el Parlamento Foral en defensa de la enmienda conjunta del PSN y la UCD:

*“...los socialistas creemos que se puede y se debe articular un marco de relación y vinculación institucional entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca para gestionar en común los asuntos y servicios que por acuerdo entre los órganos de gobierno de ambas Comunidades institucionales, en uso de su propia libertad autónoma, decidan convenir”<sup>454</sup>.*

---

<sup>452</sup>. El partido Unión Nacional Española tuvo escasa actividad en Navarra, donde apareció vinculado a tradicionalistas-colaboracionistas con el franquismo y fue apoyado por el diario *El Pensamiento Navarro*.

<sup>453</sup>. V. y C. TAMAYO SALABERRIA, *Fuentes...*, cit., p. 505.

<sup>454</sup>. *Diario de Navarra*, 28 de noviembre de 1980.

El Comité Nacional del Partido Socialista de Euskadi (PSN-PSOE), que encuadraba al Partido Socialista de Navarra, elaboró y aprobó en 1981 un documento de “Bases para un Consejo Vasco-Navarro”<sup>455</sup>. El Consejo regional de la Agrupación Socialista de Navarra las aprobó el 20 de junio de 1981. En ellas se establecieron las condiciones para las relaciones de Navarra con la Comunidad Autónoma Vasca y se sugirieron claras propuestas sobre la cooperación entre ambas Comunidades a partir de su realidad diferenciada<sup>456</sup>:

*“34. Por las razones anteriormente expuestas, las relaciones de Navarra con la Comunidad Autónoma Vasca no pueden estar presididas ni por el principio de la integración ni por el de la separación, sino por el principio de la vinculación o de la cooperación.*

*Consecuentemente, una vez aprobada la Ley de Reintegración Foral y de Reordenación Institucional, Navarra debe proceder al establecimiento de una vinculación con la Comunidad Autónoma Vasca que, sin mengua ni perjuicio de la personalidad, la autonomía y la ordenación institucional de cada una de ellas, permita resolver conjuntamente todas las cuestiones de interés común”.*

La cooperación se realizará en el marco constitucional establecido por el Estatuto de Autonomía del País Vasco y por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, que, a su vez, se fundamentan en el artículo 145 CE que regula los instrumentos y las condiciones de la cooperación:

*35. Dicha vinculación debe establecerse al amparo de lo dispuesto en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en la Base Séptima de las Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral aprobadas por el Parlamento Foral. En ambos textos se contempla la posibilidad de formalizar “convenios para la gestión y prestación de servicios. El Estatuto de Autonomía contempla así mismo la posibilidad de establecer “acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales” (artículo 22.3).*

El Acuerdo de Cooperación entre ambas Comunidades incluiría la creación de un “organismo intercomunitario” como espacio de encuentro entre las instituciones de las Comunidades, que sirviera de “marco para una política de cooperación”. Fue la primera vez que en un documento navarro aparecía la referencia a un vínculo orgáni-

<sup>455</sup> La idea de crear un Consejo Vasco-Navarro de cooperación y desarrollo había sido expuesta por J. I. DEL BURGO, “Las razones de nuestra actitud política”, *Diario de Navarra*, 29 de diciembre de 1977.

<sup>456</sup> “Bases para un Consejo Vasco-Navarro”, que fue aprobado por el Consejo Regional de la Agrupación Socialista de Navarra el 20 de junio de 1981. AGRUPACIÓN SOCIALISTA DE NAVARRA, *La Autonomía de Navarra*, Pamplona, 1981, pp. 25-26. V. M. ARBELOA MUÑOZ, “Lo que Navarra debe a la Transición”, en J. L. RAMÍREZ SÁDABA (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona, 1999, p. 458, pone en boca de Miguel Javier URMENETA la referencia en 1976 a un Consejo Vasco-Navarro, no vinculante en su jurisdicción, que “condicionará las políticas, ejercerá el apoyo mutuo, conjuntará la nueva economía y la nueva cultura”.

co entre las Comunidades, al que ya había hecho referencia la enmienda de la Unión Nacional Española al Estatuto Vasco con la posibilidad de crear “instituciones comunes de enlace entre las Comunidades contratantes”. La propuesta socialista fue más elaborada al recoger su denominación, estructura y funciones:

*36. Conforme a lo dispuesto en dichos preceptos, que deberían ser recogidos por la futura Ley de Reintegración Foral y Reordenación Institucional de Navarra, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca deberían formalizar un Acuerdo de Cooperación que incluyera la creación de un organismo intercomunitario que podría denominarse Consejo Vasco-Navarro”.*

El Consejo Vasco-Navarro sería el marco institucional adecuado para:

- “La elaboración de convenios concretos para la gestión y prestación de servicios en materia de educación, cultura, sanidad, comunicaciones, etc.*
- La adopción de resoluciones en materias de interés común”.*

El Consejo Vasco-Navarro actuaría a través de los siguientes órganos, “cuyas funciones deberán concretarse en el Acuerdo de cooperación por el que se constituyese el Consejo”:

- “La Comisión permanente, integrada por el Presidente del Gobierno Vasco y por el Presidente de la Diputación Foral de Navarra. A las sesiones de la Comisión Permanente, ambos podrían asistir acompañados de los miembros de sus respectivos órganos ejecutivos que, en atención a los asuntos a tratar, considerasen conveniente. Dichos miembros tendrían voz pero no voto.*
- El Pleno, integrado por los miembros de la Comisión Permanente y, además, por un número igual de miembros del Parlamento Vasco y del Parlamento Foral de Navarra.*

Respecto a su funcionamiento, los acuerdos debían provenir del consenso, por tratarse de una institución para organizar la cooperación entre las Comunidades:

*“Dada su naturaleza de organismo intercomunitario, el Consejo Vasco-Navarro debería adoptar sus acuerdos y resoluciones de mutuo acuerdo entre los representantes de ambas comunidades y sin perjuicio de las competencias de las respectivas instituciones...”.*

No se trataba de crear una federación –expresamente prohibida por el artículo 145.1 CE– ni siquiera supracomunitaria que exigiría una modificación del marco estatutario, como ocurriría si se pudiesen establecer acuerdos por imposición desde la nueva estructura sobre la organización de cada Comunidad, “ya que, en caso contrario, estaríamos ante una institución supra-comunitaria y ello no sería constitucional”:

*“En definitiva, el Consejo Vasco-Navarro cumpliría, dentro de su ámbito, una función análoga a la que cumplen algunas instituciones de carácter internacional:*

*servir de marco para una política de cooperación entre los Estados, sin perjuicio de la independencia de éstos”.*

En algún momento previo al citado documento, en el Partido Socialista de Euzkadi se planteó la creación de la que fue denominada “Dieta Vasco-Navarra”, concepto latente bajo los términos que explican el carácter del Consejo Vasco-Navarro al aludir a “instituciones de carácter internacional: servir de marco para una política de cooperación entre Estados”. En el documento se eludió la referencia a la Dieta por el significado de ésta como espacio de encuentro entre Estados soberanos, y por tener el Consejo un carácter de menos trascendencia que dejaba siempre clara su subordinación a las instituciones autonómicas. Esta idea ya había sido expuesta en el debate sobre las Bases del Amejoramiento y seguirá inspirando las posiciones del Partido Socialista de Navarra (PSN-PSOE) hasta dar lugar al Acuerdo de cooperación de mayo de 1996.

Quince años después de haberse aprobado esas Bases, en un documento interno de la Comisión Gestora del PSN-PSOE de septiembre de 1996 se hizo referencia a aquéllas como origen de la idea de un “órgano común”. Su razón de ser, en opinión del autor del texto, era compensar al nacionalismo vasco por la segregación del PSE-PSOE del Partido Socialista de Navarra (PSN-PSOE) y por la posición socialista favorable a la autonomía de Navarra y al Amejoramiento:

*“La idea de un órgano o dieta entre Navarra y el País Vasco nació entre los socialistas vascos y navarros para ofrecer una especie de compensación a los nacionalistas vascos por la autonomía foral de Navarra [...]. Estas bases, a pesar de no culminar en ningún acuerdo concreto porque los nacionalistas vascos las despreciaron, tuvieron el efecto importante de suavizar dentro del partido la segregación y nacimiento del PSN como partido autónomo dentro del PSOE”<sup>457</sup>.*

En el Programa electoral socialista para las elecciones de 8 de mayo de 1983 se rechazaba expresamente la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca y se recogió una propuesta concreta sobre la cooperación entre aquélla y la Comunidad Foral de Navarra:

*“En lo que se refiere a las relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca, el PSN-PSOE se opondrá a la integración de Navarra en esa Comunidad, sin perjuicio de que, en el marco de esa voluntad de cooperación que preside el Amejoramiento, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca puedan*

---

<sup>457</sup>: El documento lleva por título: “Consideraciones sobre el Órgano Común Permanente entre Navarra y el País Vasco”. Fue atribuido al señor PÉREZ CALVO, primer Presidente de la Comisión Gestora, nombrada por el Comité Federal tras la dimisión del Secretario General y Presidente del Gobierno de Navarra señor OTANO, tras el escándalo de la cuenta suiza. *Diario de Noticias*, de 19 de octubre de 1996, se refirió al documento “cuya autoría recae sobre Antonio Pérez Calvo (expresidente de la gestora y actual asesor de la misma) [...]”. Aunque no lleva firma alguna, diversas fuentes socialistas lo atribuyen a Antonio Pérez Calvo”.

*establecer acuerdos o convenios que, sin mengua de la personalidad, la autonomía y la ordenación de las instituciones propias de cada una de ellas, permitan resolver conjuntamente todas las cuestiones de interés común”.*

### **1.6. Acuerdo para el Gobierno Vasco de 1987**

En el Acuerdo de Gobierno para la Comunidad Autónoma Vasca, firmado entre el Partido Nacionalista Vasco y el Partido Socialista de Euzkadi en enero de 1987, se incluyó en su punto décimo la posibilidad de establecer convenios y acuerdos de cooperación con Navarra en materias de interés común:

*“El Gobierno Vasco propiciará una política de entendimiento y estrechamiento de lazos y vínculos con el territorio hermano de Navarra, mediante los cauces de celebración de convenios y acuerdos de cooperación en las diversas materias de interés común, tanto económicas como culturales”.*

También se previó la posibilidad de estudiar y tratar con las instituciones de Navarra el establecimiento de “algún órgano común permanente, de acuerdo con las posibilidades legales existentes”:

*“Asimismo, el Gobierno Vasco estudiará y tratará en su caso con las Autoridades e Instituciones navarras la posibilidad de establecer algún órgano común permanente, de acuerdo con las posibilidades legales existentes”.*

Fue la primera vez que se mencionó un “órgano común permanente”, aunque anteriormente había aludido la Unión Nacional Española a “instituciones comunes de enlace” y el Partido Socialista de Navarra a “un organismo intercomunitario”. En todo caso se matizó que debería producirse “de acuerdo con las posibilidades legales existentes”, esto es, en el marco de la Constitución, del Estatuto y de la LORAFNA.

### **1.7. Resolución del Parlamento de Navarra de 12 de marzo de 1987**

Como consecuencia del pronunciamiento contenido en el Acuerdo de Gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca entre el Partido Nacionalista Vasco y el Partido Socialista de Euzkadi, firmado en enero de 1987 y defendido por el candidato a *lehendakari* en su discurso de investidura, el portavoz del Grupo Popular en el Parlamento de Navarra, Jaime IGNACIO DEL BURGO, presentó en la Cámara el 26 de febrero de 1987 una moción. En ella se negaba al Gobierno de Navarra la “competencia para negociar con el Gobierno de Euzkadi el establecimiento de ningún órgano permanente entre ambas Comunidades”. Propuso al Pleno de la Cámara la adopción de un acuerdo, por el que el Parlamento debía reiterar el artículo 70 de la LORAFNA y negar al Gobierno de Navarra su competencia para crear medios de articulación de la cooperación:

*“El Parlamento de Navarra declara que las relaciones entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco deben sujetarse estrictamente a lo establecido en el artículo 70 de la Ley Orgánica de 1981”.*

*tamente a los términos previstos en el artículo 70 del Amejoramiento del Fuero, por lo que el Gobierno de Navarra carece de competencia para negociar con el Gobierno de Euzkadi el establecimiento de ningún órgano permanente entre ambas Comunidades”.*

Fundamentaba la moción en los propios términos del artículo 70 de la LORAF-NA, añadiendo que “era posible y deseable” que tales convenios existieran:

*“Con arreglo a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra es posible y deseable que entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra se celebren convenios para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia así como convenios de cooperación”.*

El mocionante manifestó su discrepancia con el establecimiento de un “órgano común permanente” entre Navarra y el País Vasco, aunque la refirió al “ejercicio de funciones políticas o de representación”, porque “no está previsto en el Amejoramiento del Fuero y podría infringir el artículo 145 de la Constitución, que prohíbe la federación de las Comunidades Autónomas entre sí”<sup>458</sup>.

En sesión plenaria de 12 de marzo de 1987 el grupo proponente presentó una enmienda *in voce* en la que matizó su anterior propuesta de acuerdo, que negaba al Gobierno de Navarra la “competencia para negociar con el Gobierno de Euzkadi el establecimiento de ningún órgano permanente entre ambas comunidades”. Era obvio que ni el Gobierno de Navarra, entonces en manos del Partido Socialista, ni la Cámara aceptarían tal pronunciamiento, por lo que realizó una nueva propuesta de acuerdo autoenmendándose, justificada en que “se trata de una mejor concreción jurídica y política de la moción presentada el pasado 26 de febrero de 1987”. Palmario reconocimiento de las graves carencias de la moción original.

En primer lugar la enmienda a la moción propuso la obviedad de remitir las relaciones al marco constitucional, añadiendo una valoración positiva de la actitud de la Comunidad Autónoma del País Vasco favorable a la formalización de convenios de cooperación:

*“1. El Parlamento de Navarra declara que las relaciones entre la Comunidad Foral y la Comunidad Autónoma del País Vasco deben sujetarse a los términos previstos en el ordenamiento jurídico vigente y, en tal sentido, valora positivamente la actitud de la Comunidad Autónoma del País Vasco favorable a la formalización de convenios de cooperación entre ambas Comunidades”.*

Pocos días después de haber presentado la moción, ya no tenía tan claro el Grupo Popular mocionante que el Gobierno de Navarra careciera de competencia para

<sup>458</sup> *Boletín Oficial del Parlamento*, 18, 5 de marzo de 1987, p. 8.

negociar el establecimiento de un órgano común permanente entre ambas Comunidades, que no pudiera existir por no hallarse previsto expresamente en el artículo 70 LORAFNA ni que pudiera infringir el artículo 145 CE como supuesto de federación entre ambas Comunidades. Lo que antes era imposible, ahora se convirtió en una posibilidad de estudio “conveniente”, como “cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades”. Podía configurarse como el instrumento para “la formación de futuros convenios de cooperación en materias de interés común”, con el límite de “que ello no implique la atribución al referido órgano de funciones de representación política o de carácter decisorio y vinculante para ambas Comunidades”. De la total negación se pasó a la conveniencia del estudio:

*“2. En consecuencia, el Parlamento de Navarra considera que resulta conveniente el estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un “órgano común permanente”, para servir de cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades en orden a la formación de futuros convenios de cooperación en materias de interés común, siempre que ello no implique la atribución al referido órgano de funciones de representación política o de carácter decisorio y vinculante para ambas Comunidades”.*

Es evidente que no se trataba sólo de “una mejor concreción jurídica y política de la moción presentada el pasado 26 de febrero de 1987”, sino de un contenido sustancialmente distinto. Se pasaba de pedir que se declarase que el Gobierno de Navarra “carece de competencia para negociar con el Gobierno de Euzkadi el establecimiento de ningún órgano común permanente entre ambas Comunidades”, a considerar “conveniente el estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un «órgano común permanente», para servir de cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades”. Los únicos límites al órgano se cifran en que no se le atribuyan funciones de representación política, y que sus funciones no sean decisorias ni vinculantes para las Comunidades que los firmen. En su intervención en la Cámara, el señor DEL BURGO afirmó:

*“Si lo que se pretendiera con la creación del órgano común permanente propuesto por el señor Ardanza es un órgano federativo o confederativo entre Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, con facultades propias, decisorias sobre Navarra, o con la pretensión de establecer un órgano de representación política común entre ambas Comunidades, es evidente que estaríamos invadiendo la Constitución y concretamente quebrantando el artículo 145 de la misma. Por el contrario, si lo que se pretende es establecer algún órgano, como se dice ahí, común, permanente, que sirva exclusivamente de cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades para la preparación, para el estudio, para el análisis de esos futuros convenios de cooperación, nosotros entendemos que, desde el punto de vista del Amejoramiento del Fuero y desde el punto de vista de la Constitución, no habría nada que objetar”.*

Para defender la enmienda *in voce* el portavoz popular adujo que el contenido de la moción inicial, en cuanto negaba al Gobierno de Navarra “competencia para negociar con el Gobierno de Euskadi el establecimiento de ningún órgano común permanente entre ambas Comunidades”, se refería a la posible existencia de un órgano supracomunitario –Dieta o Consejo Vasco-Navarro– con funciones políticas sobre los gobiernos de ambas Comunidades:

*“esto que está escrito aquí, en el entendimiento de que de lo que se podría tratar era de una Dieta o Consejo vasco-navarro como órgano supracomunitario, con funciones políticas o con funciones decisorias, evidentemente, es totalmente correcto; si por el contrario de lo único que se pretende, y no puede hacerse otra cosa, es de un órgano de encuentro entre Administraciones, nosotros no ofrecemos ningún reparo”* <sup>459</sup>.

Al mismo tiempo que rechazaba el carácter supracomunitario de cualquier órgano, lo hacía con los que habían sido en su día propuestos por los socialistas, la Dieta y el Consejo, a los que atribuyó un carácter que en modo alguno se desprendía de la formulación que se habían realizado en 1981 de tal Consejo.

En el debate plenario, el Presidente del Gobierno, señor URRALBURU, aludió a la naturaleza de los acuerdos de gestión y de los convenios de cooperación y al marco constitucional y estatutario, para concluir que cuando el mocionante afirmaba que el órgano no tuviera funciones de representación y de carácter decisorio:

*“está diciendo simplemente que tenemos que atenernos al ordenamiento jurídico y que a ese órgano no es posible atribuirle ni funciones de gobierno ni funciones legislativas, que están encomendadas a los Gobiernos o Parlamentos respectivos”* <sup>460</sup>.

Por su parte, el portavoz de UPN, señor ALLI, se refirió a la valoración positiva que podía realizarse del Acuerdo de Gobierno entra las fuerzas políticas vascas, por lo que consideró improcedentes las mociones presentadas por el Grupo Popular:

*“...en un aspecto positivo, porque era un reconocimiento explícito del hecho de Navarra, como Comunidad [...]. Y por otra parte, era positivo desde el momento en que se hacía referencia a los convenios y a que estos convenios se llevarían a cabo dentro del marco constitucional y, por tanto, no teníamos que tener [...] ninguna preocupación, porque el marco constitucional es el que nos sirve a todos y es dentro del cual en el que tendremos que hacer los convenios con las Comunidades Autónomas y, en este caso, con la Comunidad Autónoma Vasca, dentro del respeto no sólo al marco constitucional, sino al establecido concretamente en la LORAFNA”* <sup>461</sup>.

<sup>459</sup>. *Diario de Sesiones*, 91, 12 de marzo de 1987, p. 9.

<sup>460</sup>. *Diario de sesiones*, 91, 12 de marzo de 1987, p. 13.

<sup>461</sup>. *Diario de sesiones*, 91, 12 de marzo de 1987, p. 15.

El Grupo de UPN consideró innecesaria la creación del órgano que proponía DEL BURGO, que era tan superfluo como sus mociones:

*“porque los convenios, según se establece en los Estatutos, se negocian entre las Comunidades y, por tanto, los órganos comunes permanentes para negociar cualquier convenio [...] son los Gobiernos [...]. Esto hace, en principio, innecesaria y superflua la creación de cualquier órgano común permanente, porque ese órgano común permanente está en los Gobiernos”*<sup>462</sup>.

Finalmente, el Parlamento aprobó en sesión de 12 de marzo de 1987 la resolución sobre las relaciones entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, en los términos de la autoenmienda del Grupo Popular, dejando clara la competencia de Navarra en el marco de la Constitución y el Amejoramiento, así como la naturaleza del órgano común permanente:

*“1. El Parlamento de Navarra declara que las relaciones entre la Comunidad Foral y la Comunidad Autónoma del País Vasco deben sujetarse a los términos previstos en el ordenamiento jurídico vigente y, en tal sentido, valora positivamente la actitud de la Comunidad Autónoma del País Vasco favorable a la formalización de convenios de cooperación entre ambas Comunidades.*

*2. En consecuencia, el Parlamento de Navarra considera que resulta conveniente el estudio de las posibilidades legales que permitan la creación de un “órgano común permanente”, para servir de cauce de encuentro entre los Gobiernos de ambas Comunidades en orden a la formalización de futuros convenios de cooperación en materias de interés común, siempre que ello no implique la atribución al referido órgano de funciones de representación política o de carácter decisorio y vinculante para ambas Comunidades”*<sup>463</sup>.

El acuerdo parlamentario de 2 de marzo de 1987 supuso, de la mano de la moción popular, consolidar la denominación del espacio de encuentro intercomunitario como “órgano común permanente”, que había aparecido en el Acuerdo para el Gobierno Vasco de 1987.

### **1.8. Las condiciones jurídico-políticas para un acuerdo de cooperación**

Pasados unos meses del acuerdo parlamentario, el portavoz del Grupo parlamentario popular, señor DEL BURGO, publicó el 31 de diciembre de 1987 un artículo en el que recogió parte de su intervención ante el Parlamento de Navarra<sup>464</sup>. A partir de

---

<sup>462</sup> *Diario de sesiones*, 91, 12 de marzo de 1987, p. 17.

<sup>463</sup> *Boletín Oficial del Parlamento*, 22, 17 de marzo de 1987, p. 29. El Gobierno de Navarra, en sesión de 20 de marzo de 1987, se dio por enterado de la resolución del Parlamento.

<sup>464</sup> *Diario de Navarra*, 31 de diciembre de 1987. J. I. DEL BURGO TAJADURA, *Navarra es libertad*, I, Madrid, 1999, pp. 280-282.

las posibilidades constitucionales de establecer acuerdos de cooperación, fijaba las condiciones jurídico-políticas que, en su opinión, debían producirse para poder otorgarlo entre la Comunidad Foral y la Comunidad Autónoma Vasca, con la que las relaciones “son necesariamente complejas y revisten dificultades excepcionales”. Concretaba sus condiciones en los siguientes aspectos:

a) “Los acuerdos de cooperación presuponen necesariamente el respeto a la *identidad* de cada una de las partes, que se sitúan en plano de igualdad y que, sin renunciar a su esfera propia de autonomía, acuerdan resolver en común problemas de recíproco interés”.

b) “Pactar con Navarra representa reconocer su *personalidad diferenciada*, algo que los partidos nacionalistas *abertzales* no están dispuestos a aceptar de buen grado”.

c) Para establecer relaciones de cooperación se “requiere que la otra parte esté dispuesta a colaborar desde la aceptación de la *realidad institucional diferenciada* de Navarra, como fruto de la voluntad libre y democrática de sus instituciones.

d) Renuncia a los *proyectos políticos* del nacionalismo vasco integrando a Navarra en Euskadi, porque “afirmar que existe disposición leal y sincera a la cooperación no se corresponde con el mantenimiento de actitudes firmemente ancladas en postulados integracionistas”. Citó como ejemplos de aquéllos el no haberse dado cumplimiento estricto a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el escudo<sup>465</sup>, la aparición de Navarra en el mapa del tiempo de los informativos de la ETB o la vinculación del cese de la violencia terrorista con las relaciones con Navarra.

e) De conformidad con el acuerdo del Parlamento, el *órgano común permanente*

- no podrá asumir funciones de representación política ni ostentar facultades decisorias sobre ambas comunidades;
- se configuraría única y exclusivamente como una institución de encuentro,
- canalizará el *diálogo entre los gobiernos* respectivos, para la *preparación de los futuros convenios* de colaboración, cuya aprobación corresponde en todo caso al Parlamento de Navarra”.

f) El Parlamento aprobará el instrumento de cooperación, “por lo que tanto su oportunidad y contenido como, incluso, la valoración de las condiciones políticas necesarias para su creación dependerán única y exclusivamente de la voluntad de las propias instituciones forales”.

Del acuerdo del Parlamento sacó una conclusión sobre la actitud del Partido Socialista que, hay que recordar, fue el que propuso y defendió, junto con la UCD, la fórmula de cooperación que recogió la Base Séptima y el artículo 70 LORAFNA. Además mezcló en el argumento a GARAIKOETXEA, como si fuera posible otra fór-

<sup>465</sup> STC 94/1985, de 29 de julio, y ATC 726/1986, de 18 de septiembre.

mula de integración que la prevista por la Constitución, el Estatuto y el Amejoramiento:

*“Este acuerdo del Parlamento navarro, que tuvo la virtud de comprometer institucionalmente al PSOE navarro, ratifica la separación institucional entre Navarra y Euzkadi y cierra el paso a la aplicación de fórmulas de integración confederal, como la defendida años atrás por el socialista Benegas al proponer la creación de una Dieta vasco-navarra o por el nacionalista Garaicoechea, definidor de la llamada tercera vía, que no era otra cosa que un intento de anexión camuflada y al margen del procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución”.*

Es evidente que se trataba de un artículo político, que pretendía obtener rentabilidad de unas mociones que no fueron brillantes ni en su fondo ni en su forma, como pusieron de relieve los portavoces. El repertorio de exigencias jurídico-políticas nada aporta a las que ya están garantizadas por el marco constitucional y estatutario y se desprenden de la propia naturaleza de las partes otorgantes. Lo infundado de las anteriores exigencias jurídico-políticas para poder establecer un acuerdo de cooperación entre la Comunidad Vasca y la Comunidad Foral de Navarra se refleja en que nada aportan al orden institucional que garantiza, en sí mismo, sin actos declarativos de reconocimiento o sumisión distintos de los propios del cumplimiento de las condiciones legales. Siendo totalmente superfluas como condiciones para la cooperación, se les añade la de la previa “renuncia a los proyectos políticos del nacionalismo vasco integrando a Navarra en Euzkadi”. Constituye una condición que implica que, para firmar un acuerdo de cooperación, una de las partes desista de su proyecto político, siendo así que los acuerdos se establecen entre las instituciones de gobierno y se autorizan o aprueban por los Parlamentos y se aprueban en sí mismos, en su contenido material y formal, cualquiera que sea la ideología de los partidos presentes en las instituciones.

Esa condición no sólo carece de apoyo legal alguno, sino que es contraria a la lógica del orden constitucional, basado en la “convivencia democrática” en un Estado social y democrático (art. 1 CE) y en los partidos políticos como expresión del pluralismo político (art. 9 CE). Implica una imposición ideológica que, en el mejor de los casos, refleja una actitud autoritaria, que, además, altera con elementos ajenos el funcionamiento de las instituciones, en un sistema que tiene en su esencia la cooperación. Es absurda en sí misma, en cuanto que, si no se aceptase, no podrían celebrarse acuerdos de cooperación más que entre gobiernos dirigidos por partidos del mismo signo político. Confunde los proyectos partidistas con las relaciones institucionales, el ámbito ideológico con la gestión de competencias e intereses comunes por medio de la cooperación interadministrativa. Cuando se tiene sentido institucional, conciencia y respeto al sistema constitucional, no cabe que las anécdotas se conviertan en categorías, ni que se impongan sobre los principios constitucionales y del sistema organizativo propios de un Estado.

### 1.9. Acuerdo para la normalización y pacificación de Euskadi de 1988

El 19 de enero de 1988 se firmó en Vitoria el denominado “Acuerdo para la normalización y pacificación de Euskadi”, suscrito por los partidos PSE/PSOE, PNV, EA, EE, AP y CDS. La amplitud del espectro político determinó que el acuerdo se moviera en las generalidades propias del respeto a los principios democráticos, a la voluntad del pueblo navarro sobre su destino y al marco constitucional y estatutario, insistiendo en la intensificación de las relaciones mutuas y en la creación de instrumentos comunes. En el apartado 2-d se declaró:

*“Frente a quienes pretenden que Navarra forme parte del régimen autonómico vasco al margen de la voluntad de los propios navarros y sus instituciones, proclamamos que sólo a los ciudadanos navarros corresponde decidir sobre su propio futuro.*

*Las diferentes opciones políticas planteadas en torno a la relación de Navarra con la Comunidad Autónoma Vasca tienen su cauce de realización democrática en el marco de la Constitución, del Estatuto de Gernika y la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que contemplan la posibilidad de su incorporación al régimen autonómico vasco si así lo deciden los ciudadanos navarros, la celebración de convenios para la gestión y prestación de servicios propios, así como de acuerdos de cooperación.*

*Habida cuenta de que la relación con el Territorio Foral de Navarra es una aspiración sentida por amplios sectores de la sociedad vasca, los Partidos firmantes del presente Acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, propiciaremos, de acuerdo con las instituciones navarras, la intensificación de esa relación y la creación de instrumentos que respondan a nuestras afinidades e intereses comunes”<sup>466</sup>.*

### 1.10. Acuerdo para el Gobierno de Navarra de 1991

El pacto para la formación de gobierno entre el Partido Socialista de Navarra (PSN/PSOE) y *Eusko Alkartasuna* (EA), que se firmó el 26 de julio de 1991, incluía la creación de una Comisión intergubernamental de carácter permanente entre los Gobiernos de Navarra y la Comunidad Autónoma sobre materias de interés común que precisaba en los siguientes términos:

*“1.6. Considerando las especiales afinidades existentes entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, reconocidas en el ordenamiento jurídico vigente, el Gobierno propiciará e intensificará las políticas de coordinación y cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca al objeto de garantizar un desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que ambas Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias educativas, culturales, de política*

<sup>466</sup> Fue aprobado por el Parlamento Vasco en sesión extraordinaria de 19 de enero de 1988.

*lingüística, económicas, tributarias, de desarrollo industrial, sanitaria, de ordenación del territorial, infraestructuras y medio ambiente”.*

La “Comisión intergubernamental de carácter permanente” quedaba claramente definida con carácter de espacio de encuentro, cuyas decisiones se llevarían a cabo en el marco constitucional y con los medios jurídicos previstos en el mismo:

*“Para hacer más viable el cumplimiento de ese objetivo, el Gobierno promoverá con el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca la creación de una comisión intergubernamental de carácter permanente que mantendrá reuniones periódicas y cuyas decisiones se harán efectivas, en su caso, mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco”<sup>467</sup>.*

Se innovó la denominación anterior del “órgano común permanente”, que se substituyó por la de “comisión intergubernamental de carácter permanente”, pero se mantuvo su naturaleza subordinada a los gobiernos, sin carácter de órgano supracomunitario, que utilizaría los convenios de gestión y los acuerdos de cooperación en los términos de los artículos 22 del Estatuto y 70 del Amejoramiento del Fuero.

### **1.11. Programas electorales del PSOE y de EA de 1995**

En el programa del Partido Socialista de Navarra-PSOE para las elecciones forales de 1995, bajo el título “Integración y cohesión de la sociedad navarra”, propuso la creación de una “Comisión Intergubernamental de carácter permanente con el Gobierno Vasco”, en similares términos a los del acuerdo de 1991:

*“Para lograr la consolidación del autogobierno de Navarra, es necesario la búsqueda de la cohesión social y la integración desde el reconocimiento y respeto de todos los elementos identificadores de Navarra, y hay que rechazar, por tanto, cualquier tipo de actitud basada en el fundamentalismo, que pretende profundizar en la configuración de dos comunidades políticas enfrentadas.*

*Para cumplir este objetivo, los socialistas navarros proponemos la creación de una Comisión intergubernamental de carácter permanente con el Gobierno Vasco, cuyas decisiones se harán efectivas, en su caso, mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la LORAFNA y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco”.*

Por su parte *Eusko Alkartasuna* (EA) preconizaba en su programa electoral la configuración de un “órgano permanente entre los gobiernos de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, que incluyera una representación común ante la Unión Europea, así como la promoción internacional de nuestros intereses industriales y comerciales”. Recuperó la denominación inicial y no aludió a los límites constitucionales.

---

<sup>467</sup> Así fue expuesto en el discurso de investidura del candidato apoyado por dicho acuerdo, señor URRALBURU, pronunciado ante el Parlamento de Navarra el 7 de agosto de 1991.

### 1.12. Acuerdo para el Gobierno de Navarra de julio de 1995

En el Pacto de Gobierno firmado el 4 de julio de 1995 por el Partido Socialista (PSN/PSOE), Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN) y *Eusko Alkartasuna* (EA), consta el compromiso de establecer “unas relaciones especiales y permanentes con la Comunidad Autónoma Vasca, por razones históricas y por la existencia de cuestiones comunes que las justifican”. Este acuerdo contó con el apoyo externo de Izquierda Unida de Navarra. A tal fin:

*“considerando las especiales afinidades existentes entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca, derivadas de un patrimonio cultural común, y reconocidas en el propio ordenamiento jurídico, el Gobierno propiciará e intensificará una política de coordinación y cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca al objeto de garantizar el tratamiento coherente de aquellas materias en las que ambas Comunidades tienen intereses comunes”.*

Para dar cumplimiento a este objetivo:

*“el Gobierno promoverá, de acuerdo con el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, la creación de una Comisión Intergubernamental de carácter permanente, que mantendrá como mínimo reuniones periódicas trimestrales además de cuando el tratamiento de las materias señaladas lo aconseje y cuyas decisiones se harán efectivas, en su caso, mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, y el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma Vasca”.*

Se recuperó la denominación y el contenido del programa electoral del Partido Socialista de Navarra, añadiendo el plazo trimestral de las reuniones. En todo caso dejaba precisado que su marco instrumental sería el derivado del ordenamiento constitucional vigente.

En el debate de investidura del candidato señor OTANO, el portavoz de Unión del Pueblo Navarro, señor SANZ, le reprochó que sus compromisos programáticos ponían en peligro la identidad de Navarra:

*“...el programa es preocupante para la pérdida de identidad de Navarra como comunidad propia, plural y diferenciada: el órgano común permanente, la enseñanza de y en vascuence en la zona no vascófona, la modificación del artículo 29, que nos va a llevar a ser una comunidad más de régimen común, del 143, porque nos va a exigir en el Estado la coincidencia de las elecciones autonómicas con las elecciones municipales, desmarcándonos nuevamente de los Estatutos autonómicos que tienen las llamadas nacionalidades históricas”<sup>468</sup>.*

<sup>468</sup>. Diario de sesiones, 3, 18 de julio de 1995.

El Gobierno tripartito de Navarra puso en práctica su programa con la firma en Vitoria el 25 de octubre de 1995 de un Protocolo entre el *lehendakari* del Gobierno Vasco y el Presidente del Gobierno de Navarra y del Acuerdo de Cooperación de mayo de 1996.

## **2. EL PROTOCOLO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA DE 25 DE OCTUBRE DE 1995**

Establecido el marco político-programático, fueron el Gobierno Vasco y el Gobierno tripartito de Navarra los que negociaron la firma de un Acuerdo de cooperación entre ambas Comunidades. De este modo se elevaba el rango de las relaciones anteriormente existentes, que habían sido preferentemente con las Diputaciones Forales de los territorios históricos y con algunos de los Departamentos del propio Gobierno vasco. Como expuso en el Parlamento Foral, en el debate sobre las Bases de negociación del Amejoramiento, el parlamentario señor ASTRÁIN, la firma de un documento de los previstos en el marco constitucional implicaba el reconocimiento expreso de la diferente realidad político-institucional, a pesar de los objetivos ideológicos y de los distintos proyectos políticos partidistas, así como de las competencias respectivas y de su articulación en la normalidad del progreso de marco institucional.

Si la fase anterior sirvió para fijar las posturas partidistas e institucionales sobre la adecuación de los instrumentos de cooperación, incluido el alcance de un órgano común, la nueva etapa se iniciaba con el Protocolo de intenciones de 25 de octubre de 1995. Le siguió la negociación técnica del acuerdo que fue sometido a los respectivos Gobiernos.

Éste no fue el primer Protocolo de Colaboración de la Comunidad Foral de Navarra con otra Comunidad Autónoma, ya que con anterioridad, el 23 de junio de 1992, se firmó el denominado *Protocolo de Colaboración del Valle del Ebro entre la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra* con el fin de “avanzar en la programación de relaciones en un marco estable de colaboración entre las Comunidades firmantes del presente Protocolo” (III), para “lograr una colaboración fructífera y permanente entre las Regiones a las que representan” (III). A tal fin:

*“deciden establecer relaciones institucionales permanentes sobre la base de los siguientes principios: el mutuo y pleno respeto a la realidad institucional de las tres Comunidades dentro del marco constitucional. La colaboración en cuantas materias existan intereses comunes a las tres Comunidades”.*

Para conseguirlo:

– *“las tres Comunidades acuerdan establecer reuniones de sus Presidentes, con una periodicidad anual, para llevar a cabo el seguimiento y valoración de la aplicación del presente Protocolo”.*

- “Asimismo, se crea una Comisión permanente de seguimiento y coordinación integrada por un representante de cada Comunidad designada por su Presidente” (3.º).
- El propósito de colaborar se hace “extensivo a las entidades locales de las respectivas Comunidades y a los agentes privados de carácter económico, social y cultural, animando, tanto a unas como a otros, a participar activamente en el mismo” (4.º).

## 2.1. Contenido y naturaleza

De acuerdo con los compromisos políticos contenidos en los programas de Gobierno, en la visita del Presidente OTANO al Presidente ARDANZA, se firmó en Vitoria el 25 de octubre de 1995 un Protocolo entre el *lehendakari* del Gobierno Vasco y el Presidente del Gobierno de Navarra, en el que formalizaron una declaración de intenciones sobre la conveniencia de propiciar y desarrollar, “en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente”<sup>469</sup>, con el fin de “incrementar la cooperación en aquellas materias en las que las dos Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en materias: educativas, culturales, de política lingüística, económicas, sanitarias, de ordenación territorial, infraestructuras, medio ambiente y medios de comunicación; armonizar sus políticas respectivas en las áreas apuntadas; concertar la definición y puesta en marcha de proyectos de interés común, y fomentar todas las relaciones de colaboración que se susciten entre las instancias públicas y privadas de ambas Comunidades”.

Para conseguir tales objetivos, se consensuarían fórmulas de colaboración, incluyendo un “órgano permanente de encuentro”, en el marco del ordenamiento vigente.

## 2.2. Reacciones a propósito del Protocolo

Como era previsible, tras la firma del Protocolo, las reacciones no se hicieron esperar y fueron encontradas, como ocurre siempre en una sociedad polarizada en temas identitarios<sup>470</sup>.

Los sectores conservadores y la derecha política y mediática utilizaron el hecho para iniciar una campaña de desprestigio del Gobierno tripartito, que, en su opinión, les había arrebatado el gobierno. Para desacreditarlo calificaron al documento y al gobierno que lo había firmado de instrumento del nacionalismo vasco que daba el “primer paso para la integración de Navarra en Euskadi” por medio de

<sup>469</sup>. El primer texto se denominó *Propuesta de Protocolo o Declaración de intenciones para la elaboración de un Convenio General de colaboración que contemple, en su caso, la constitución de un órgano permanente de encuentro entre ambas Comunidades*.

<sup>470</sup>. M. J. IZU BELLOSO, *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid, 2001, p. 421.

la desidentificación de Navarra. No tuvieron en cuenta el debate y acuerdo del Parlamento de 12 de marzo de 1987, ni el Acuerdo de Cooperación con las Comunidades de Aragón y La Rioja de junio de 1992 en que también se creaba una estructura organizativa. Los opositores más ilustrados pretendieron dar argumentos más sutiles e invocaron la Constitución. Sostuvieron su supuesta inconstitucionalidad por tratar de crear una federación de Comunidades, que estaba expresamente prohibida por el artículo 245. 1 CE, o de no hallarse dentro de los convenios de gestión o acuerdos de cooperación.

Esta dialéctica olvidó, deliberadamente, lo que la cooperación significa en un Estado descentralizado regional, ni su previsión en la Constitución, el Estatuto Vasco y el Amejoramiento. Sólo le interesaba utilizar la cuestión frente a la nueva fórmula de gobierno que se había establecido como alternativa a UPN-PP y para ello agitó el riesgo de la integración, como si estuviera en manos de un acuerdo de cooperación y no regulada por la disposición transitoria cuarta de la Constitución, con plena garantía de la libre decisión democrática del pueblo navarro<sup>471</sup>. Se quería transmitir que la cooperación entra ambas Comunidades suponía la pérdida de la identidad y la diferenciación de Navarra, en definitiva, su desaparición como ente político diferenciado, siendo así que constituía un reconocimiento institucional de esta realidad. Así lo reconoció el señor SANZ, quien, a pesar de sus diatribas contra el Protocolo, afirmó:

*“Yo siempre he sido partidario de la aproximación de Navarra a la CAV porque entiendo que desde la aproximación se resalta más la diferenciación y la identificación de cada una de las Comunidades Autónomas como pueblos, pero una cosa es aproximarse y otra identificarse totalmente”<sup>472</sup>.*

Desde el nacionalismo vasco más radical también se rechazó el Protocolo y su contenido. Es significativo que el diario abertzale *Egin* destacase lo indefinido de la colaboración y que destacase que “este organismo intergubernamental, que todavía está por definir en sus contenidos, deberá tener en cuenta –y no salirse– del marco jurídico constitucional vigente y los respectivos estatutos de autonomía”<sup>473</sup>. Para el diputado de Herri Batasuna en el Parlamento de Vitoria, señor LANDA, la reunión de los Presidentes era una *desfachatez* y se trataba de un intento de “subsana con gestos vacíos y cara a la galería la gravísima responsabilidad histórica que les incumbe en la división territorial de Hego Euskal Herria”<sup>474</sup>.

<sup>471</sup> Así lo reconoció, entre otras muchas ocasiones, el señor DEL BURGO en declaraciones a Radio Nacional (*Litoral*, 1015, de 17 de marzo de 1997): “el tema de Navarra está reconocido también en la Constitución, el pueblo navarro es el único que tiene derecho a decidir y decide libremente, tiene un cauce de expresión, su Parlamento y el referéndum del pueblo navarro en el caso de que el Parlamento decida integrarse en Euzkadi. Por tanto, ningún Gobierno de la nación puede negociar algo que afecte y condicione el destino democrático de Navarra”.

<sup>472</sup> *Egin*, 29 de octubre de 1995.

<sup>473</sup> *Egin*, 26 de octubre de 1995.

<sup>474</sup> *Diario de Navarra*, 26 de octubre de 1995.

### 2.2.1. Una nueva cruzada: “Respuesta contundente ante una agresión frontal”

Al día siguiente de la firma del Protocolo, el señor DEL BURGO lo rechazó por haberse firmado “sin que previamente se haya debatido en el Parlamento navarro, ni se haya buscado siquiera el consenso con UPN, como partido mayoritario”. Aludió al propósito integracionista del nacionalismo vasco sobre Navarra y al riesgo de que fuera moneda de cambio en “otros planteamientos que no han surgido a la superficie y que pueden tener relación con las conversaciones, consentidas por el PSOE, que se vienen manteniendo entre el PNV y HB”<sup>475</sup>.

Esta primera posición, puramente partidista, fue el punto de arranque de su nueva cruzada antinacionalista, que le hizo olvidar su iniciativa en el Parlamento de Navarra, su autoenmienda en sesión plenaria de 12 de marzo de 1987 y el apoyo mayoritario de la Cámara, así como su propuesta de 1978:

*“Entendemos, además, que deben intensificarse los vínculos de cooperación y solidaridad con la comunidad vascongada, en cuantos aspectos sean de interés común. Esta cooperación y solidaridad ha de ejercerse en el marco de instituciones de encuentro –no de supeditación–, nacidas del diálogo y del acuerdo entre el poder navarro y el poder autonómico de las Vascongadas sobre cuestiones concretas. ¿Por qué no un Consejo Vasco-Navarro de cooperación y desarrollo?”<sup>476</sup>.*

El mismo día, el señor SANZ, que había sido el candidato de UPN a la Presidencia del Gobierno, repitió el anterior argumento, afirmó la “pérdida de identidad de Navarra” e insinuó que se trataba del inicio de un proceso de integración:

*¿Para qué sirven los departamentos del Gobierno de Navarra, si al final todas estas materias van a ser tratadas e impulsadas desde un órgano común permanente? [...]. ¿Caminamos ya definitivamente, después de este órgano común de carácter permanente, hacia un proyecto institucional único de las cuatro provincias que hoy algunos pretenden que estén unidas en un proyecto autonómico denominado Euzkadi?”<sup>477</sup>*

Muy distinto fue el tono empleado por el frustrado candidato a la investidura, señor SANZ, cuando el 29 de octubre valoró el Protocolo en una entrevista en *Egin*. Expresó que rechazaba los planteamientos “en estos momentos, porque no queda definido cuál es el instrumento jurídico que va a soportar ese nivel de relaciones, si es constitucionalmente aceptable”. No estaba de acuerdo con que el instrumento que se emplease precisara de la conformidad de las Cortes Generales, “lo cual me asusta”:

*“Yo siempre he sido partidario de la aproximación de Navarra a la CAV porque entiendo que desde la aproximación se resalta más la diferenciación y la identi-*

<sup>475</sup> *Diario de Navarra*, 26 de octubre de 1995.

<sup>476</sup> J. I. DEL BURGO, *Navarra es Navarra*, Pamplona, 1979, pp. 55-56.

<sup>477</sup> Declaración a Onda Cero, 26 de octubre de 1995. *Literal*, 676, 26 de octubre de 1995. *Diario de Navarra*, 27 de octubre de 1995.