



LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

ESPECIAL REFERENCIA
AL ESTATUTO DE EXTREMADURA

IGNACIO SÁNCHEZ AMOR



LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

ESPECIAL REFERENCIA
AL ESTATUTO DE EXTREMADURA

COLECCIÓN ESTUDIOS Nº 3

Director: José Tudela Aranda

fundación 
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

ESPECIAL REFERENCIA
AL ESTATUTO DE EXTREMADURA

IGNACIO SÁNCHEZ AMOR

Letrado de los Servicios Jurídicos de la Junta de Extremadura y
Diputado en el Congreso



fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sede: Palacio de la Aljafería

E-50004 Zaragoza

T: 976 28 97 15

E-mail: fundación@fundacionmgimenezabad.es

www.fundacionmgimenezabad.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2011

© Ignacio Sánchez Amor

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISBN: 978-84-937815-7-6

Depósito legal: Z. 4173-11

Diseño de la colección: Inés Bullich

Impresión y maquetación: Cometa, S.A.

ÍNDICE

9	I. INTRODUCCIÓN
11	II. EL MARCO CONSTITUCIONAL
11	II.1. El artículo 145.2 y lo “supracomunitario no estatal” como espacio político y jurídico poco explorado
14	II.2. La crítica y la “rehabilitación”
19	III. LA RECEPCIÓN ESTATUTARIA DEL ART. 145.2
19	III.1. El “no sistema” de cooperación horizontal
20	III.2. La rigidez estatutaria y el consecuente recurso a la informalidad en las (pocas) relaciones horizontales
25	IV. LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE EXTREMADURA
25	IV.1. Los antecedentes normativos
26	IV.2. El marco comparado. La timidez de las reformas estatutarias de la VIII Legislatura
28	IV.3. Los condicionantes y el proceso de redacción en la reforma extremeña
33	IV.4. La regulación aprobada por la Asamblea de Extremadura
35	IV.5. Las resistencias estatales y la colisión con el Reglamento del Senado
39	V. POR FIN UN MODELO FLEXIBLE DE CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS
39	V.1. La distinción material entre convenios y acuerdos

- 40 V.2. Los actores institucionales de la cooperación horizontal
- 42 V.3. La potestad reglamentaria como materia de los convenios
- 44 V.4. La “desparlamentarización” y la eliminación de los “reparos” en la regulación de los convenios

51 VI. ¿UN ESFUERZO DESTINADO A LA FRUSTRACIÓN?

53 VII. LA REGULACIÓN DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE EXTREMADURA

- 53 VII.1. Los antecedentes y el marco comparado
- 55 VII.2. La delimitación material de los acuerdos de cooperación en la reforma extremeña
- 60 VII.3. Iniciativa y formalización de los acuerdos
- 61 VII.4. La participación de la Asamblea de Extremadura en los acuerdos de cooperación
- 64 VII.5. La tramitación en las Cortes Generales. Los plazos y el problema de las “autorizaciones condicionadas”

71 VIII. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL MULTILATERAL Y SU REFLEJO NORMATIVO EN EL ESTATUTO EXTREMEÑO

- 71 VIII.1. Bilateralidad y multilateralidad en las reformas estatutarias de la VIII Legislatura
- 74 VIII.2. La difusa responsabilidad de crear sistemas generales de relación multilateral horizontal
- 77 VIII.3. La “ideología” cooperativa y multilateralista del Estatuto extremeño
- 80 VIII.4. La referencia estatutaria y los actores en los foros multilaterales de cooperación horizontal
- 84 VIII.5. La promoción normativa de la cooperación multilateral horizontal
- 86 VIII.6. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, más voluntad que innovación

89 IX. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La nueva regulación extremeña de la cooperación interautonómica, con un diseño flexible de los convenios y acuerdos con otras Comunidades y una apuesta decidida por los foros horizontales multilaterales, representa una de las más ambiciosas y renovadoras propuestas normativas del panorama del derecho comparado español. Sobre las diferentes regulaciones y prácticas tanto estatales como regionales se había ido acumulando a lo largo de treinta años una enorme cantidad de razonadas críticas académicas y políticas que, sin embargo, no parecían haber encontrado adecuada respuesta tampoco en las reformas estatutarias de la VIII Legislatura. El texto extremeño viene a romper con una larga inercia normativa, proponiendo soluciones que van al encuentro de una cada vez más evidente necesidad de fórmulas cooperativas en el sistema autonómico¹. Desde el punto de vista político, el hecho de que los anteriores presidentes autonómicos extremeños hayan hecho bandera de la necesidad de más y mejor cooperación interregional para superar el síndrome de la bulimia competencial tan habitual en la primera fase del Estado autonómico, parecía aconsejar que la reforma extremeña supusiese un punto de ruptura en la exploración de las posibilidades constitucionales

1 “El Estatuto proyectado refleja una sensibilidad mayor que la de otros aprobados hasta ahora en relación con el fomento de la cooperación horizontal...El Estatuto proyectado aporta novedades relevantes a la regulación de estos convenios y acuerdos”. MENÉNDEZ REXACH, A., “Competencias, cooperación e integración en órganos del Estado”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (coord.), “El nuevo Estatuto de Extremadura”, Fundación Alternativas/Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 276 y 277.

en la materia². También ha espoleado este atrevimiento la amarga experiencia del veto político por parte del Senado de un protocolo de la Junta de Extremadura con la de Andalucía en materia de televisión³. Y al final así ha sido, se ha intentado agotar el margen que la Constitución abría y se han abierto nuevas posibilidades para ejercer mejor los poderes territoriales, aunque ese designio político inicial no se ha concretado sino tras un proceso de maduración que se aprecia en las sucesivas fases del proceso de la reforma. Pero antes de examinar esas vacilaciones del proyecto y su resultado final, examinemos el marco normativo y teórico en el que se inserta.

-
- 2 “En el tema de cooperación, acuerdos y convenios, ya expliqué ayer que habiendo sido Extremadura muy activa y su Presidente uno de los políticos españoles que más insistió en la necesidad de cooperación horizontal, de poner en común competencias y de que éste es el momento no tanto de solicitar más competencias, sino de ejercer bien las propias, inevitablemente hemos hecho un esfuerzo para ir bastante más allá de lo que en mi opinión habían hecho los nuevos Estatutos de la segunda generación, que se habían quedado muy cortos”. SÁNCHEZ AMOR, I. en VVAA, En torno a la reforma del Estatuto de Extremadura. Seminarios y jornadas 66/2010. Fund. Alternativas, Madrid, 2010, pág. 132
- 3 Una sucesión de desaciertos, desde la regulación estatutaria que dio facultad de interponer reparos a la Asamblea en la reforma de 1999, al intento de evitar el control mediante el uso de la expresión “protocolo”, pasando por la conexión con la Ley del Tercer Canal para evitar la vía estatutaria, por el envío del texto a la Asamblea cuando se estaba defendiendo que era otro formato que no requería ese paso, por la remisión del texto de la Asamblea al Senado antes de examinarlo y fijar su posición, por la desafortunada regulación reglamentaria en el Senado, por la aceptación de tramitación por el Senado cuando no se habían cumplido el trámite parlamentario regional, por el uso por parte del Grupo Popular de la habilitación reglamentaria para promover una recalificación del convenio en acuerdo en vez de pedir el reenvío a Extremadura para cumplir los trámites parlamentarios omitidos, y por, al final, el uso del veto más o menos disfrazadamente político. El caso fue universalmente señalado como un terrible precedente sobre la regulación y la práctica de la cooperación horizontal. Sobre el caso, CARMONA CONTRERAS, ANA M^a: “El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre Comunidades Autónomas. (Análisis de un supuesto especialmente conflictivo: el Protocolo de intenciones en materia televisiva suscrito por los gobiernos de Andalucía y Extremadura)”, en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 66, mayo-agosto 2003.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

II.1. El artículo 145.2 y lo “supracomunitario no estatal” como espacio político y jurídico poco explorado

La norma de cabecera de la materia, el artículo 145 de la Constitución, ha sido zarandeado hasta la saciedad por el mundo académico. Su interdicción de la federación de Comunidades resulta hoy una especie de fósil normativo dictado por miedos atávicos conservadores en un panorama político hoy inconcebible en esos términos, porque los mismos riesgos ya no necesitan vincularse a operaciones federativas.

Su apartado segundo regula la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas, remitiendo parte de la ordenación concreta a los estatutos de autonomía y estableciendo las funciones de las Cortes Generales al respecto, de este modo:

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.

No es una norma habilitante sin la cual las comunidades no podrían formalizar este tipo de compromisos; todo lo contrario, dice el Tribunal Constitucional que esa capacidad se les supone en el puro ejercicio de su

autonomía. Contra lo que podría pensarse en una lectura apresurada, es más bien una norma habilitante de los tasados controles estatales sobre esa capacidad implícita, natural, de las Comunidades (STC 44/1986, de 17 de abril).

Se partió en su redacción de una nítida desconfianza en la cooperación horizontal, cuya máxima expresión era ese mal absoluto de la pérvida federación. En el debate constituyente, lastrado por el temor a disgregaciones territoriales, se partía de una extendida desconfianza sobre estas potestades horizontales de colaboración, y por eso se distinguía entre convenios temporales y acuerdos permanentes. Luego, en la Comisión Mixta Congreso-Senado, esa distinción desapareció y se autorizó a que los estatutos previeran “los supuestos, requisitos y términos” para la celebración de convenios que versasen sobre “la gestión y prestación de servicios propios”. Tras varios avatares en el proceso constituyente, que iban trabajosamente limando algunas de las más groseras trabas a esas prácticas, se abrió un portillo mediante un texto confuso y retorcido que, en efecto, presenta algunas dificultades de interpretación.

En esencia, autoriza dos tipos de compromisos formales entre Comunidades, los “convenios”, de un lado, y los “acuerdos de cooperación”, de otro. Aunque en algún momento de la tramitación constituyente se les diferenciaba por su naturaleza temporal o indefinida, finalmente las únicas diferencias entre las dos figuras son una material no muy explícita y otra meramente procedimental. Los convenios versarían sobre la “gestión y prestación” de esos inconcretos “servicios propios de las mismas” y los acuerdos de cooperación serían, por exclusión, todos los demás. En cuanto al procedimiento, los convenios requieren “comunicación” a las Cortes mientras que los acuerdos necesitan su “autorización”. En lo demás, se produce una generosa remisión a los Estatutos, que podrían prever dos grupos de regulaciones; en primer lugar “los supuestos, requisitos y términos” para poder celebrar convenios; y en segundo, el “carácter y los efectos de la comunicación a las Cortes” de tal tipo de compromisos.

No es cierto, como se ha escrito, que entre sus muchos defectos incluya también el artículo 145 el de provocar una excesiva rigidez en la regula-

ción de la materia⁴. La acusación debería formularse, como veremos, a los estatutos, por su forma restrictiva de completar esa remisión en blanco de la Constitución. Al contrario, podría decirse que, a pesar de su origen bastardo y temeroso, el precepto delimita un espacio político y jurídico entre lo estatal y lo regional, un intersticio supracomunitario por cuyo dominio pelearon en un momento inicial tanto el Estado como las Comunidades. Una temprana interpretación jurisprudencial (STC 42/1981 de 22 de diciembre) atribuía al Estado cualquier espacio de naturaleza superior a la estrictamente regional y el cuidado de los intereses de carácter supracomunitario, en la misma lógica temerosa de un desbordamiento territorial del poder autonómico por cualquier vía. Pero esa lógica hubiera llevado, entre otras consecuencias mayores, a la irrelevancia de un artículo constitucional que precisamente regulaba ese espacio interregional no estatal, ese espacio de lo que se ha venido en llamar, ahora ya en sede normativa, la cooperación horizontal.

La Constitución en efecto abre un ámbito jurídico en el que lo que se ponen en juego son intereses regionales mediante la actuación conjunta de quienes ostentan las competencias en la materia de que se trate. Pretender, como pretendía esa temprana jurisprudencia, que cualquier decisión que superara el territorio de una Comunidad debía ser atraída irremisiblemente a la esfera estatal es algo similar al riesgo de recuperación competencial por parte del Estado de aquellas decisiones que habían pasado a negociarse en Bruselas. Y el ejemplo europeo es pertinente también porque se puede hacer jugar en el ámbito interno la distinción entre las políticas comunitarias y las intergubernamentales, las primeras entregadas por los tratados a las instancias centrales y las segundas ejercicio conjunto de los poderes estatales que los miembros se reservan en su esfera. Las comunidades tienen capacidades que, para ser más efectivas o para permitir un funcionamiento más regular del conjunto del sistema, conviene poner en

4 Javier Tajadura se refiere a la rigidez como la “otra cara” del art. 145, citando a Enoch Albertí. Pero en realidad Albertí habla de la rigidez, no del artículo constitucional, sino del régimen previsto tras las precisiones estatutarias en el uso de la habilitación del 145; un régimen que prevé la participación de los parlamentos regionales y el control del Senado y que no está en la redacción constitucional. TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios de cooperación entre comunidades autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, num. 11, octubre 2010, pág. 218.

común. Pero entre ellas y con su juicio de oportunidad, y no sometiéndose a una absorción central de la facultad de que se trate sólo por ese efecto supraterritorial o por la invocación del principio de cooperación. Desde este punto de vista el artículo 145 contiene expresamente una habilitación normativa que se hubiera podido deducir también del conjunto de la regulación de las competencias, pero que seguramente hubiera costado algún sobresalto jurisprudencial inicial⁵. Así pues, una habilitación nítida para explorar ese espacio entre lo aisladamente regional y lo estatal y una amplia remisión a las determinaciones de los estatutos.

II.2. La crítica y la “rehabilitación”

Como se ha señalado, el juicio académico sobre la formulación constitucional ha sido unánimemente crítico. La remisión a los estatutos abre la posibilidad de regímenes y regulaciones divergentes e incluso incompatibles, como se constatará a continuación. Pero el que esa mera posibilidad se haya concretado no es sólo culpa de la redacción constitucional, sino también del legislativo estatal que fue aprobando sucesivamente esos sistemas diferentes aparentemente sin plantearse el efecto sobre la funcionalidad del conjunto de tales previsiones. Los estatutos, como veremos, amplían las facultades de examen de las Cortes en materia de convenios, desde la mera “comunicación” a la posibilidad de veto mediante la emisión de “reparos”. Y la generalización estatutaria de esa potestad conduce luego a previsiones en los reglamentos parlamentarios, especialmente en el del Senado, que parecen ignorar que se trata de opciones perfectamente reversibles mediante reformas estatutarias más acordes con el espíritu original del artículo 145.2 de la Constitución.

Recientemente, sin embargo, se ha producido una interpretación del 145.2 que viene a suponer una cierta “rehabilitación” doctrinal de la regula-

5 La STC 194/2004, de 10 de noviembre, sobre la gestión de parques naturales, admite ya con toda claridad que el carácter supracomunitario de un espacio natural no autoriza ni apodera al Estado para participar en su gestión, sino que aconseja la colaboración de las comunidades concernidas. En esa Sentencia se advierte contra la tentación estatal de retener competencias autonómicas invocando genéricamente la cooperación.

ción. El profesor González García propone una nueva lectura del artículo constitucional que vendría a dar la razón a los estatutos que previeron los dichosos “reparos”⁶. La idea central es que la mala técnica jurídica y la deficiente redacción aparentemente indican esa casi incondicionada remisión a las regulaciones estatutarias, ocultando una interpretación posible más ajustada a su finalidad última. Si la Constitución establece dos regímenes para dos figuras (convenio y acuerdo), sostiene esta tesis, implícitamente está autorizando a las Cortes para determinar en cada caso a qué figura corresponde lo que se le envía desde una Comunidad Autónoma. Se entiende desde este punto de vista que la Constitución no quiere “dejar en manos de las Comunidades Autónomas firmantes la decisión sobre la calificación del convenio”, que los estatutos no pueden privar a las Cortes de esa facultad de decidir ante qué figura se encuentra. Y puesto que la reacción jurisdiccional en defensa de esta competencia “recalificadora” es angosta, solo entendiendo concedida desde el inicio esa capacidad podrían las Cortes ejercer adecuadamente la función de control que la Constitución les otorga. Para que la interpretación cuadre hay que variar el sentido de la expresión “comunicación a las Cortes” y limitar el contenido de esos “carácter y efectos” de la comunicación que la Constitución encarga a cada Estatuto. Según esta tesis, el receptor de la comunicación no tiene que asumir una mera actitud pasiva, y lo que tienen que determinar los estatutos es qué órgano y de qué manera realiza la comunicación y los efectos sobre el texto acordado, como una eventual suspensión de la entrada en vigor. Pero no pueden los estatutos decir lo que deban hacer las Cortes con el texto enviado, eso es cosa de sus reglamentos.

No compartimos esta novedosa interpretación. En primer lugar porque parece más un intento de reparar *ex post facto* el dato de que la mayoría de los estatutos previeron la posibilidad de “reparos” de las Cortes a los convenios. Una especie de interpretación armonizadora, no tanto del 145.2 CE, como de las posteriores determinaciones de los estatutos. Para enfocarlo de otra forma: ¿Se habría hecho esta interpretación si los estatutos no hubiesen introducido la admisibilidad de los “reparos”? Es decir, dado que

6 GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La facultad de recalificación de las Cortes Generales *ex* artículo 145.2 CE: Una tesis personal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, num. 91, enero-abril 2011.

la Constitución habla de “comunicación”, supongamos que los estatutos originales hubieran reiterado que en materia de convenios a las Cortes solo les correspondía tomar razón de la existencia de tales acuerdos, sin más capacidad que la recepción pasiva de tal comunicación. Podrían haberlo hecho usando una mera interpretación literal del artículo, eso está claro, como lo prueba el hecho de que tres estatutos así lo entendieron⁷. Y en este caso, ¿se habría suscitado una interpretación que, de la nada, sugiriese que el artículo 145.2 CE equipara una, literalmente, “comunicación” a las Cortes con una potestad de éstas de vetar tal texto o de determinar otra naturaleza jurídica de aquella con la que le fue enviado?. No lo creemos, se trata más bien de un intento de encaje del conjunto normativo, una interpretación sobre la que presionan las opciones estatutarias, no una mera lectura ahistórica del artículo constitucional. Es una “interpretación armonizadora”, que se deshace si la regulación estatutaria cambia. O para decirlo con otras palabras, es una interpretación que viene a solucionar un problema que no crea la redacción constitucional, sino las regulaciones estatutarias posteriores. Es una solución que santifica constitucionalmente la figura de los “reparos” de las Cortes partiendo del dato de que esa ha sido una opción mayoritaria de los estatutos, y eso crea un problema funcional, pero que se desharía como problema si, hipotéticamente, todos los estatutos se reformaran e hicieran desaparecer la posibilidad de “reparos” en los convenios y se abonaran a la noción más llana y usual, también en nuestro derecho, del mero concepto de “comunicación”.

Porque, además de esta explicación sobre el origen espurio de la interpretación, la barrera más sólida que se le interpone es una mera interpretación literal de lo que dice el artículo y del concepto, incluso gramatical, de la expresión “comunicación”. En nuestro derecho, abrumadoramente, el concepto de comunicación se reconduce a una mera puesta en conocimiento. Y nada más. Aunque nada obsta a que de esa comunicación pueda seguirse una actividad del órgano de que se trate, pero que deberá encontrar apoyo en otras normas habilitantes o concurrentes y que, en principio, deja fuera del proceso al inicial comunicante.

7 El vasco y el navarro para convenios entre tales comunidades y el valenciano en términos generales.

Además, no es correcto decir que la interpretación hasta ahora más usual, y que comparto, deja en manos de las comunidades la decisión sobre la calificación del tipo de compromiso. La Constitución lo deja en manos de los Estatutos, no de las comunidades, lo que equivale a decir que son esas mismas Cortes que aprueban cada Estatuto las que se autolimitan en la materia. Si hubieran querido otra cosa, habrían establecido cláusulas materiales más precisas para la distinción entre una y otra figura.

III.

LA RECEPCIÓN ESTATUTARIA DEL ART. 145.2

III.1. El “no sistema” de cooperación horizontal

Hablábamos en plural de las remisiones a las determinaciones de los Estatutos, pero lo correcto es referirse a las determinaciones de cada Estatuto. Y he aquí una de las fallas del sistema constitucional de cooperación. Al dejar que sea cada Estatuto el que fije qué son convenios y qué son acuerdos, qué son la “gestión y prestación”, qué son “los servicios propios de las mismas”, cuáles son el “carácter y los efectos” de la comunicación y, en definitiva, “los supuestos, requisitos y términos” para poder hacer efectiva esa habilitación, lo que hace la Constitución es abrir la puerta a diecisiete esquemas diferentes de cooperación horizontal. Lo que, en un supuesto teórico, permitiría la existencia de muchísimas variaciones y combinaciones por la conexión de esos sistemas entre sí en fórmulas bipartitas, tripartitas, etc. O, dicho de otra forma, no hay en España un procedimiento de cooperación horizontal formalizada entre las comunidades autónomas, hay tantos cuantos quieran los estatutos y las múltiples combinaciones entre éstos. Es decir, no hay un sistema. Con tantas cosas que se debían haber dejado al criterio territorial y no se dejaron, encontramos una que debió establecerse mediante un único sistema común aplicable a todos y, paradójicamente, se dejó al albur de las normas de cabecera autonómicas⁸. Pero, atención, porque a veces se olvida, normas estatales aprobadas por el mismo legislador central estatuyente. La

8 En sentido similar, pero concretamente refiriéndose a los efectos del control parlamentario estatal, ALBERTÍ, E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en Documentación Administrativa, num. 240, 1994, pág. 125.

fórmula pudo ser una mayor precisión por parte de la propia Constitución, pero también pudo serlo que las propias Cortes no fuesen estableciendo sistemas diferentes en cada Estatuto que aprobaban, con la plena consciencia de estar creando un galimatías de procedimientos cruzados que no eran homologables entre sí, ni reconducibles a un esquema similar. ¿Se imagina alguien un sistema de contratos de derecho civil en el cual para el mismo negocio jurídico y partes contratantes de la misma naturaleza y posición se establezcan requisitos diferentes a cada una de esas partes? Si en el momento constituyente no era posible por cualquier motivo político ir más allá del gaseoso artículo 145, como se deduce de las sucesivas redacciones de la norma, sí que pudo hacerse en los años posteriores ahorrando las propuestas de los estatutos a un sistema común que fuese operativo desde el mismo momento de su puesta en vigor. Es cierto que las preocupaciones cooperativas de ese momento eran inexistentes, ni las Comunidades se planteaban algo diferente de acaparar títulos competenciales, ni el Estado parecía ansioso por ver crecer sin su directo control una red de relaciones formales que le dejaba fuera del circuito. Y de aquellas despreocupación y prevención cruzadas nace, ahora sí de la mano de los estatutos, ese “sudoku” rígido e inmanejable que ha conseguido lo que quería, trabar la cooperación formalizada y empujar a las comunidades a una tupida red de contactos y acuerdos informales que sólo últimamente parece haber dado paso a la exploración sincera de las posibilidades de la cooperación formalizada.

III.2. La rigidez estatutaria y el consecuente recurso a la informalidad en las (pocas) relaciones horizontales

Así pues, las amplias posibilidades que el artículo 145 de la Constitución abría a los estatutos en esta materia fueron sucesivamente aniquiladas mediante la creación de sistemas similares entre sí, lo que no es malo en principio, pero empeñados en complicar las cosas y, por tanto, dificultar el propio hecho de la cooperación.

En primer lugar, en vez de ampliar al máximo el concepto de “convenio”, sobre el que se tienen facultades regulatorias amplias y un menor control estatal (y por esa vía indirecta reducir el espacio de los “acuerdos”, que sí

requieren autorización central), los estatutos se autolimitan y se dedican a dificultar la consecución de convenios. Dos de ellos, Andalucía y Aragón, usan la habilitación constitucional para, a su vez, habilitar a los respectivos parlamentos a regular la materia. Es decir, una regulación que por su naturaleza de poner en relación ordenamientos e instituciones debería ser lo más común posible, se deja al criterio estatutario, lo que implica dispersión de regulaciones; pero es que en estos dos casos extremos, los estatutos lo derivan a una ley posterior, con lo que esa dispersión ya disfuncional se acumula a una flexibilidad enorme al quedar al albur de decisiones del legislador común y sin requisitos de mayorías específicas. Si ya dejar la creación de un supuesto sistema común de relaciones a los estatutos era disfuncional, imagínese lo que es dejarlo a cada legislación ordinaria regional. Ya no es dispersión, es simple atomización y riesgo de volatilidad de los regímenes jurídicos. Por no hablar de las dudas jurídicas que suscita ese doble reenvío que más parece una desconstitucionalización de la materia.

Los demás estatutos exploraron de un modo incomprensiblemente diferente los espacios normativos abiertos por la Constitución, a pesar de que todos fueran obra final del mismo legislativo estatal. La lógica de la voracidad de los primeros años del sistema parecía conducir a procedimientos que ampliaran al máximo las capacidades autonómicas y paralelamente restringiesen las estatales, puesto que la Constitución lo permitía. Lo que equivalía a extender todo lo posible el concepto de “convenios”, que solo necesitan comunicación, y restringir el espacio para los “acuerdos”, que requieren autorización. Pero no fue así, en una prueba más de que la emulación de las soluciones normativas foráneas no siempre jugó a favor de una mayor capacidad para los imitadores, sino al contrario, para atarse innecesariamente, como habían hecho equivocadamente los pioneros. Unos no se pronunciaron sobre qué entendían por “servicios propios” y sencillamente añadieron “de su competencia”; otros, sin embargo, entendieron que “servicios propios” equivalía a “competencias exclusivas”. Las consecuencias son obvias, si los “convenios” son sólo sobre las competencias exclusivas, cualquier tipo de compromiso sobre competencias compartidas o ejecutivas debe formalizarse mediante “acuerdo de cooperación” y necesita autorización de las Cortes. Algo que el denostado artículo 145 estaba muy lejos de exigir.

Por si fuera poco, muchos estatutos dieron entrada en el procedimiento a los parlamentos autonómicos, aunque las materias objeto de compromiso fuesen nítidamente gubernamentales, lo que complicaba los procesos y los hacía más rígidos de lo que la Constitución exigía. Extremadura no incurrió en ese error en su redacción de 1983, como veremos, sino que, más grave, lo hizo en la reforma de 1999. Pero, como decimos, la mayoría del resto atribuyó a los parlamentos autorizaciones previas, aprobaciones y ratificaciones. Lo que tiene sentido si se están poniendo en común facultades del legislativo, pero carece de razón si lo que se acuerda es el ejercicio de funciones gubernamentales, sea cual sea la materia y sea cual sea el carácter de la competencia. Pongamos un ejemplo: la caza es competencia exclusiva o legislativa y cada comunidad puede tener su propia ley de caza, pero si lo que se acuerda es la validez de las respectivas licencias en el otro territorio, nada tiene que decir el legislativo (salvo que la redacción de la ley expresamente lo impidiera), porque no se afecta su esfera de actuación, sino que sólo se condiciona la facultad del ejecutivo. No vale decir en este punto que el paso por el parlamento es más democrático porque mejora el control, porque esa asamblea regional tiene todos los derechos para controlar el ejercicio gubernamental de una facultad, como la de dar licencias de caza, se use ésta por el gobierno a su arbitrio o se use poniéndola en común con otro. Nada impide el mismo tipo de control sobre el ejercicio de una competencia dada, sea ésta objeto de un convenio o mero objeto de las regulaciones y prácticas de un solo gobierno. Del mismo modo puede criticar la oposición en un parlamento el hecho de que las licencias se den tarde como el hecho de que se compartan con otra comunidad. En otro orden de cuestiones, tener que pasar un convenio sobre asuntos de pura gestión administrativa por el propio parlamento ya desincentiva a los gobiernos a la formalización de los acuerdos, pero es que no sólo se invitó al baile a los legislativos autonómicos, sino que paralelamente se amplió inesperadamente el papel del parlamento estatal, como vemos a continuación.

Para colmo, como decíamos, no acabaron aquí los excesos de los estatutos de la primera hornada, pues algunos, lejos de limitar los efectos de la comunicación de los convenios a las Cortes, la ampliaron irrazonablemente hasta convertirla, a la postre, en una facultad de veto estatal.

En efecto, todos menos tres (C. Valenciana, País Vasco y Navarra) autorizaron a las Cortes para recalificar el “convenio” como “acuerdo de cooperación”, y por tanto sujeto a autorización⁹. Aparece la figura de los “reparos” de las Cortes, cuyo efecto inmediato es la conversión del “convenio” en “acuerdo” y, por tanto, la conversión de la mera “comunicación” en una necesidad de “autorización”, lógicamente previa, y por tanto una pura facultad de veto. Y puesto que no hay criterios formales, materiales o competenciales en liza, el veto puede ser (como fue en algún caso real) un veto puramente político. En definitiva, la Constitución abrió la puerta a la cooperación autonómica horizontal, formalizable mediante convenios cuyo contenido y procedimientos podían regular los estatutos, y los estatutos medio la cerraron al estrechar las posibles vías abiertas y además al someterse a un control estatal que incluso podría ser directamente político y de oportunidad. O en otras palabras, permiten a las Cortes recalificar los “convenios” en “acuerdos” sin fijar los criterios de tal recalificación, lo que supone la reasunción estatal de competencias sobre ese espacio jurídico de las competencias regionales puestas en común en sistemas interterritoriales. Hay una (posible) recuperación de la competencia estatal no condicionada por una adecuada distinción material entre “convenios” y “acuerdos”. O más gráficamente con un ejemplo, la caza es competencia autonómica, pero cuando una quiere poner en común esa materia con otra Comunidad, el Estado puede reclamar (por esta vía de la recalificación como acuerdo) la competencia supracomunitaria sobre la materia, para autorizar su ejercicio, condicionarlo o sencillamente vetarlo. Algo que difícilmente encuentra cobertura en la Constitución, pero que sí está expresamente autorizado en los estatutos, por paradójico que parezca.

Tales despropósitos normativos han sido denunciados desde muy pronto por la doctrina académica como una de las causas de la escasa utilización de estos mecanismos de cooperación a lo largo del desarrollo del estado

9 Lo que se pensó inicialmente para poder dificultar eventualmente los posibles convenios entre el País Vasco y Navarra, durante la tramitación en el Senado del Estatuto vasco, paso acriticamente a casi todos los demás pero ya referido a todas las relaciones formalizadas entre Comunidades.

autonómico¹⁰. Y esa raquítica práctica formalizada se ha visto compensada por la búsqueda de formulas no formalizadas de cooperación o por la introducción de figuras de naturaleza similar pero cuyo nombre oficial pretendía precisamente evitar ese procedimiento, como los denominados “protocolos”, que de un modo solo aparentemente más informal pretenden fijar mutuos compromisos sin necesidad de recurrir a las vías estatutarias. El escapismo nominalista mediante “declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o de líneas de actuación” ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 44/1986 de 17 de abril, pero no resuelve los problemas de un sistema autonómico que necesita con urgencia legitimarse por la eficacia y en muchos casos hacerlo de un modo cooperativo¹¹.

-
- 10 Valga por todos el acerado análisis de Pablo Santolaya en la temprana fecha de 1984 sobre unos estatutos que “no sólo no han clarificado el problema, sino que con una regulación plural, divergente, frecuentemente contradictoria e increíblemente desconocedora de la lógica de la autonomía, han contribuido notablemente a complicar el problema”. SANTOLAYA, P. *Descentralización y cooperación*. Instituto de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 184.
- 11 Arbós y otros hablan de “La clara tendencia a la suscripción de protocolos: la constatación de una colaboración paralela” como uno de los obstáculos para la consolidación de un sistema de cooperación horizontal funcional. ARBÓS, X. (coord.), COLINO, C., GARCÍA MORALES, M. J. y PARRADO, S., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2009, pág. 99-100. Ver especialmente una rigurosa puesta al día de esa información y esas tesis en COLINO CÁMARA, C., “Las Relaciones Intergubernamentales en España: ¿Hacia la normalidad federal? La existencia y surgimiento reciente de nuevos mecanismos para la cooperación horizontal entre CC. AA.”, en TUDELA ARANDA, J., y KNÜPLING, F. (eds.), *España y modelos de federalismo*, Fundación Manuel Giménez Abad/Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 2011, págs. 341 y ss.

IV. LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE EXTREMADURA

IV.1. Los antecedentes normativos

La regulación extremeña original, la de 1983, incurre en algunos de los defectos descritos. En primer lugar opta por identificar los “servicios propios” con las competencias exclusivas, como tantos otros. Y además, abre la posibilidad de un veto de las Cortes o de cualquiera de sus cámaras a los convenios comunicados desde Extremadura, mediante la interposición de esos denominados “reparos” sobre cuyas causas o justificaciones (materiales o procedimentales) nada se dice. Lo que no hace en esa redacción inicial es dar entrada en el procedimiento a la Asamblea de Extremadura:

Artículo 14.1. La Comunidad Autónoma de Extremadura podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas 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 manifiestan reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el requisito previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

Sin embargo, a pesar de las reiteradas quejas de la doctrina académica respecto de este tipo de regulaciones estatutarias y su consecuencia de escasa utilización de estos sistemas de relación, el Estatuto extremeño consigue

dar un paso atrás en su redacción de 1999, al introducir en el procedimiento a la Asamblea, quizá llevado por una falsa impresión de que eso mejora el control democrático. En efecto, la reforma de ese año sólo introduce en el texto la referencia a que los convenios se comunican también a la Asamblea en el mismo plazo que a las Cortes y, atención, que también la Asamblea puede manifestar “reparos” que conducen, paradójicamente, a que el texto se tramite como “acuerdo” y, por tanto, se requiera la autorización de las Cortes. El perverso efecto de la emulación es aquí nítido, Extremadura había tenido el acierto de no meter en el proceso al legislativo en su texto de principios de los ochenta, pero como casi todos los demás lo tenían, aprovechó la ocasión de 1999 para tropezar en esa piedra que había evitado quince años antes. Y para colmo, poniendo a las Cortes como garantes de la posición institucional de la Asamblea de Extremadura frente al gobierno de la Comunidad. En estas condiciones, un gobierno regional en minoría podría ver vetados convenios sobre materias estrictamente ejecutivas por un parlamento autonómico que no podría oponer nada respecto del uso de esa competencia en el interior de la Comunidad

IV.2. El marco comparado. La timidez de las reformas estatutarias de la VIII Legislatura

Las reformas estatutarias de la VIII Legislatura representaban una nueva oportunidad para una regulación más acorde con los tiempos y las necesidades del sistema autonómico de las figuras de cooperación horizontal. Había una expectativa generalizada¹². Sin embargo, por causas difícilmen-

12 Valga como ejemplo la apreciación de una de nuestras más constantes especialistas en la materia: “El margen de maniobra existente para la reforma estatutaria en este punto está marcado, pues, por un precepto que ha demostrado ser poco idóneo para el desarrollo de la cooperación horizontal. En ese marco, los Estatutos de Autonomía pueden incidir en el tema de las relaciones intergubernamentales desde diversos frentes, tal y como están apuntando algunas propuestas de reforma y textos ya aprobados, como el Estatuto de la Comunidad Valenciana y particularmente el texto catalán../.. En efecto, ahí el margen de maniobra es estrecho porque el artículo 145.2 CE es un límite infranqueable. Sin embargo, dentro de este marco../.. éstos pueden mejorar la calidad técnica del régimen de los convenios, en particular eliminando requisitos gravosos que, en lugar de agilizar esta forma de colaboración, la han desincentivado../.. El proceso de reformas estatutarias es una buena ocasión para replantear la actual intervención de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios ho-

te entendibles, las nuevas regulaciones no han atendido las razonadas y abundantes críticas sobre las preexistentes, o al menos no en la medida que se esperaba de una renovación tan profunda del sistema autonómico¹³. Y mucho menos en un ambiente en el que ya existe una presión inexcusable sobre la necesidad de perfeccionar el funcionamiento del sistema en ese sentido cooperativo al que tanto ayudaría una flexible regulación de sus mecanismos formales¹⁴.

Los nuevos estatutos hacen mejoras parciales, pero sin que podamos ni siquiera entrever un mínimo atisbo de sistema común mediante una muy recomendable simetría en la regulación de la materia¹⁵. La mayoría si-

rizontales, circunscribiendo los trámites de aprobación previa a acuerdos de cooperación y prever meros requisitos de comunicación a la Cámara parlamentaria en el resto de los casos”. GARCÍA MORALES, M. J. “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, en GARCÍA MORALES, M. J., MONTILLA MARTOS, J. A. y ARBÓS MARTÍN, X., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 43 y 44.

- 13 Los ejemplos de esta decepción serían muy numerosos, pero, para comparar, nada mejor que conocer la opinión de la misma especialista, la profesora García Morales, solo tres años después: “Las reformas de los nuevos Estatutos de Autonomía aportan en este punto más bien poco, y en cualquier caso mucho menos de lo que podían haber hecho. En general, han sido reformas muy continuistas y una oportunidad perdida para corregir errores del pasado”; “El proceso de reformas estatutarias representa una magnífica oportunidad para flexibilizar el régimen de este instrumento, pero los nuevos Estatutos, por el momento, no lo han hecho”; “En general, las reformas estatutarias podían haber hecho mucho más en materia de convenios entre Comunidades. Y ello puede tener consecuencias que no deben pasarse por alto, porque los nuevos Estatutos han pretendido ser textos abiertos a la cooperación horizontal... pero no han facilitado la suscripción de los convenios entre ellas, que son la pieza que debe servir para formalizar y concretar tales acciones”; en GARCÍA MORALES, M. J., “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, num. 19, septiembre 2009, págs. 357, 377 y 379.
- 14 Para un panorama de las regulaciones comparadas de los estatutos reformados, cfr. MATÍA PORTILLA, F. J., “La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, num. 23, enero 2011.
- 15 El profesor Tajadura Tejada, ante este panorama, propone una reforma del art. 145, haciendo desaparecer la distinción entre convenios y acuerdos y la remisión a los estatutos, y la aprobación de una Ley Orgánica general de cooperación que, entre otros asuntos, desarrolle esta materia de un modo común. Para defenderla, argumenta que la funcionalidad exige una regulación uniforme y que los estatuyentes no se han preocupado de la materia, y cuando lo han hecho ha sido para empeorar el sistema. No comparto esta solución. Desde el punto de vista político es una especie de rendición a la mala regulación. Y supone un retorno de la competencia sobre ese espacio interterritorial no estatal. Por lo demás, no hay tales “estatuyentes”,

que otorgando a las Cortes esa capacidad para recalificar “convenios” en “acuerdos” y, en consecuencia, la conversión de la “comunicación” en “autorización”. La mitad de ellos siguen otorgando a los parlamentos respectivos la capacidad de aprobar, seguir o controlar los convenios. Y alguno, como el valenciano, insisten en el error de limitar los convenios a las materias sobre las que se ostenta competencia exclusiva.

IV.3. Los condicionantes y el proceso de redacción en la reforma extremeña

Este es el marco político, normativo y académico en el que la cuestión se plantea en la reforma extremeña. Pero el caso extremeño, como se ha citado brevemente, cuenta con un precedente propio que condiciona sin duda el enfoque de los redactores y negociadores del Estatuto. Todos los fantasmas que sobrevolaban la regulación constitucional y estatutaria de la cooperación horizontal en los ambientes del análisis doctrinal se desataron con virulencia en el mundo político en 2001. En julio de ese año los gobiernos de Andalucía y Extremadura firman un denominado “Protocolo de intenciones para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura”, que se envía al Senado en cumplimiento de lo previsto en el Estatuto extremeño respecto de los convenios de colaboración. Por motivos políticos, dada la oposición del PP regional a tal acuerdo y valiéndose de su mayoría, el Senado decide calificar el “convenio” como “acuerdo” y no da la correspondiente autorización. Este veto político, que levantó la correspondiente polvareda en los medios por ser el primer caso,

todos los Estatutos pasan por las Cortes y han sido ellas las que también han olvidado la necesidad de esa regulación común. La acusación de haberlo hecho mal alcanza a los legislativos autonómicos, sí, pero también al estatal, que ha ido aprobando conscientemente sistemas diferentes e incluso casi incompatibles, sin procurar esa funcionalidad. Rendirse a la necesidad de una Ley estatal que regule la cooperación entre las comunidades autónomas equivale a dar carta de naturaleza a la inicial prevención jurisprudencial que sostenía que cualquier regulación jurídica que excediera del territorio de una Comunidad debía ser competencia estatal. Si en los estatutos se ha hecho mal, que en los estatutos se arregle, porque es su responsabilidad y su función. Si cada vez que el sistema autonómico tarda en metabolizar una mejora, la solución es recurrir a las regulaciones estatales, estamos directamente reconociendo la incapacidad de este modelo para adaptarse a nuevas necesidades o perspectivas. Cfr. TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios de cooperación...”, op. cit., págs. 246 y ss.

dio lugar también a análisis académicos muy críticos por el uso espurio de la capacidad de recalificación generosamente otorgada por el propio Estatuto extremeño¹⁶. Pero en lo que aquí interesa, el conflicto vacunó a los responsables públicos extremeños respecto de la posibilidad de ese tipo de vetos inesperados y seguramente el caso está también en el origen último de la regulación estatutaria actual de los convenios de colaboración.

La primera etapa de la actual fórmula sobre convenios es la redacción de la Comisión de Expertos encargada de elaborar un texto de Estatuto para las instituciones extremeñas. Reiteraba la formulación de 1999, añadiendo sólo una asistemática habilitación genérica y programática:

La Comunidad Autónoma de Extremadura fomentará la solidaridad intercomunitaria mediante la celebración de convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de competencia de las mismas.

La única novedad reseñable es que finalmente desaparece la referencia a que los convenios serían sobre materias de competencia exclusiva. Se rechaza, por tanto, como habían defendido algunos académicos, la equivalencia de “servicios propios” con “competencias exclusivas”. Por lo demás, persiste la indefinición sobre el contenido material de los convenios, se insiste en la comunicación a las tres cámaras sea cual sea el contenido, se abunda en la posibilidad de “reparos” que recalifican el “convenio” en “acuerdo”, y también se reitera que se produce automáticamente la entrada en vigor si no los hay. Era un borrador muy conservador que aparentemente no se había planteado casi ninguna de las cuestiones que eran objeto de frecuentes críticas académicas¹⁷.

16 Para una descripción de los orígenes y desarrollo del conflicto de la televisión regional, cfr. NAVARRO MENDEZ, I. y PÉREZ TREMP, P., “Extremadura” en Informe Comunidades Autónomas 2001. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002, págs. 308 y ss. Para un detallado análisis jurídico del caso, CARMONA CONTRERAS, ANA M^a: “El *sui generis* control parlamentario...”, op. cit.

17 La única fuente accesible para conocer el devenir de los trabajos de la Comisión de Expertos no cita la cuestión. Cfr. JOVER LORENTE, F., “Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (coord.), El nuevo Estatuto de Extremadura, op.cit., págs. 91-124.

El denominado “Borrador de Alcántara”¹⁸, de diciembre de 2008, vuelve a la formulación clásica del 99, que venía del 83, con algún mero retoque de redacción (“respectivas” en vez de “de las mismas”), pero sí acoge de la Comisión de Expertos la supresión de la referencia al carácter exclusivo de la competencia que se conviene. Incurrir todavía en buena parte de los errores detectados desde el inicio por la doctrina en este tipo de normas estatutarias de desarrollo del artículo 145 de la Constitución.

Sin embargo, los negociadores de los grupos parlamentarios revisan en profundidad la materia en los primeros meses de 2009 y en la propuesta de reforma conjunta registrada para su tramitación parlamentaria en mayo ofrecen ya una propuesta muy novedosa respecto de los antecedentes propios y de las referencias comparadas:

1. La Junta de Extremadura podrá proponer, negociar y formalizar con otros gobiernos autonómicos convenios para la gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias de su competencia, ya sean éstas atribuidas por el presente Estatuto o por otras leyes orgánicas sectoriales, de transferencia o de delegación. A estos efectos, se entenderá asimismo autorizada la potestad reglamentaria de mera autoorganización para la creación o modificación de órganos administrativos propios o mixtos vinculados al contenido del convenio.

2. Antes de su definitiva formalización, tales convenios deberán ser comunicados simultáneamente al Congreso de los Diputados y al Senado. Si transcurrido el plazo de un mes desde la recepción de la comunicación no se hubieran manifestado reparos, el convenio podrá formalizarse, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente. De haberlos, por una o por ambas cámaras, se seguirá el procedimiento de autorización previsto para los acuerdos de cooperación en el artículo siguiente.

3. Al mismo tiempo, serán comunicados a la Asamblea de Extremadura para el mero examen de una posible colisión con sus competencias estatutarias. Si transcurrido el plazo de un mes desde la recepción de la comunicación no se hubieran manifestado reparos, se podrá formalizar el convenio, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior. De haber tales reparos, aprobados mediante votación

18 SÁNCHEZ AMOR, I., “La reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2010. Antecedentes y marco político”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (coord.), El nuevo Estatuto de Extremadura, op.cit., págs. 88 y 89.

plenaria por mayoría absoluta, y no mostrarse con ellos de acuerdo la Junta, se aplicará el procedimiento de resolución de conflictos entre las instituciones por parte del Consejo Consultivo. De mantenerse ulteriormente la discrepancia, se seguirá el procedimiento de autorización por las Cortes previsto para los acuerdos de cooperación en el artículo siguiente.

Aparecen importantes elementos novedosos, como vemos. En primer lugar, un ensayo de definición material de los “convenios”, cuyo objeto es “la gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias de su competencia”, para diferenciarlos de los “acuerdos”, ya que éstos son paralelamente descritos por exclusión en el artículo siguiente del proyecto como los que sirven “para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior”¹⁹. Además, se precisa la reserva a favor del ejecutivo de las facultades de iniciativa, negociación y firma de los convenios; se deja insistentemente claro que se pueden convenir todo tipo de competencias y sea cual sea su título e instrumento de atribución, lo que permite incluir también las delegadas, sobre las que podría haber más dudas; y se hace una mención expresa a la potestad reglamentaria de organización vinculada al objeto del convenio (los más típicos serían los órganos mixtos de seguimiento tan usuales en los convenios con el Estado). La premiosidad en la descripción de todos los

19 “Había que coger el toro por los cuernos, y hacer lo que nadie había hecho, que era una definición material de los convenios y los acuerdos. Porque hay una autorización constitucional plena para que el Estatuto determine lo que son convenios de colaboración. Es más dudoso en el caso de acuerdos de cooperación, pero para los convenios de colaboración, lo que diga cada Estatuto, porque hay una autorización constitucional completa que hay que rellenar. Lo que hemos hecho ha sido clarificar mucho para que el control de las Cortes difícilmente pueda ser ya un control político. ¿Qué nos encontramos en el famoso caso de la Televisión extremeña? Cuando llega al Senado, como el Senado no tiene ningún criterio para determinar si es convenio o acuerdo, porque nadie ha dicho lo que es un convenio o un acuerdo, dice “voy a convertirlo en un acuerdo, porque quiero vetarlo y como quiero vetarlo políticamente, digo que es un acuerdo”. Una vez que hemos definido materialmente lo que es un convenio y lo hemos distinguido de lo que es un acuerdo, ya ese control político tiene otro sentido, al menos no puede disfrazarse con este tipo de estratagemas. Usted podrá discutir si la competencia que yo quiero ejercer por convenio es una competencia ejecutiva o no. Pero ya será una discusión material que yo he balizado con esta regulación, como decía. Nuestra autorización constitucional para decir lo que es un acuerdo es menos clara, pero puede hacerse como decía usted ‘en negativo’. Lo que no es un convenio de colaboración es un acuerdo de cooperación”. SÁNCHEZ AMOR, I., en VVAA, En torno a la reforma..., op.cit., pág. 132-133.

modos de asunción de competencias trataba de salvar una línea doctrinal que interpretaba el carácter de “propios” atribuido a los servicios que se podían convenir como equivalente a “competencias estatutarias”, excluyendo las atribuidas por las otras vías constitucionales (transferidas, delegadas o contenidas en leyes orgánicas autorizadas para ello por la Constitución). Con la precisión, lo que se venía a decir es que “servicios propios” no equivalía en el Estatuto a “ejercicio de competencias sólo estatutarias”. En efecto, no es lo mismo “servicios propios” que “competencias propias” en el sentido dado por la jurisprudencia constitucional. Un gobierno puede tener “servicios propios” en el ejercicio de competencias transferidas o delegadas o derivadas, por ejemplo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial o la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. ¿Por qué no iban a poder ponerlas en común con otra Comunidad? Pensemos por ejemplo en sistemas informáticos comunes para la gestión del material de los juzgados o en acuerdos para compra conjunta de materiales para las policías locales. No son en puridad competencias estatutarias sino atribuidas y delimitadas por otras leyes estatales autorizadas para ello por la Constitución. Y no parece lógico que debieran por ello escapar al régimen normal de los convenios. O pensemos en todas las competencias que la Comunidad Valenciana y Canarias recibieron vía artículo 150.2 y así mantuvieron muchos años. ¿Hubiera tenido sentido excluir todas esas materias del sistema normal de convenios?

Se mantiene, sin embargo, la posible existencia de reparos y la capacidad de recalificación por parte de cualquiera de las cámaras de las Cortes. Pero ya se introducen limitaciones en el papel de la Asamblea de Extremadura, porque sus posibles reparos tienen limitaciones materiales, concretamente tienen que reducirse a “el mero examen de una posible colisión con sus competencias estatutarias”. Se limita la posibilidad de un veto meramente de oportunidad, puesto que se exige que la Cámara alegue y motive la fricción con sus competencias, y sólo con las de rango estatutario (lo que excluye las sólo contenidas en su Reglamento) y además se requiere que la decisión lo sea por la mayoría absoluta del Pleno. Aún así, ni siquiera un veto articulado de esta forma impide de por sí a la Junta formalizar el convenio, porque de haber discrepancias tras el reparo parlamentario, ambas instituciones deben someterse al arbitraje *sui generis* del Consejo Consultivo regulado en

el artículo 44 del Estatuto²⁰. Y sólo cuando este mecanismo no haya producido el aquietamiento de las dos instituciones se recurriría como cláusula de cierre a la tramitación en las Cortes como acuerdo de cooperación. Se trata en efecto de un intento de resolver los problemas apuntados en las demás regulaciones estatutarias, las pasadas y las recientemente reformadas, pero aún persiste la cuestión de los reparos y la recalificación por las Cortes²¹.

IV.4. La regulación aprobada por la Asamblea de Extremadura

Sin embargo, se produce una reflexión al respecto durante el periodo de enmiendas del verano de 2009²² y finalmente ambos grupos presentan una

20 Artículo 44. Conflictos entre instituciones de autogobierno.

1. El Presidente y la Junta de Extremadura podrán deducir conflicto de atribuciones a la Asamblea y esta a aquellos en reclamación de las competencias que este Estatuto o la ley les confieren respectivamente.
2. En el plazo de un mes desde que se tenga noticia de la supuesta extralimitación, la institución que considere que sus atribuciones se han invadido requerirá de incompetencia a la otra, mediante exposición razonada de los títulos jurídicos que le asisten, dando traslado al Consejo Consultivo. En idéntico plazo desde la recepción de la anterior exposición, la institución requerida mantendrá o declinará su competencia, dando traslado igualmente al Consejo Consultivo. Mantenido la competencia, el referido consejo, en igual plazo, emitirá dictamen no vinculante señalando la titularidad de la competencia controvertida.
3. El mismo procedimiento se seguirá en los casos en que el Presidente considere que las leyes de la Asamblea no se ajustan a la Constitución o al presente Estatuto, salvo que se haya iniciado contra ellas la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad o de otro tipo ante el Tribunal Constitucional.

21 Se era perfectamente consciente del paso adelante dado, como lo prueba la reflexión del portavoz socialista en el debate de esta Propuesta de mayo de 2009: “Es un Estatuto innovador en materia de cooperación horizontal. Esta es una Comunidad Autónoma que está haciendo un discurso, compartido por los dos grupos, de que en la nueva fase autonómica la obsesión no ha de ser tener más competencias, sino ejercer bien las que se tienen, y para ejercer bien las que se tienen hay que ponerlas en común con las otras comunidades autónomas. Y siendo esa una opción política asumida por esta comunidad autónoma, parece lógico que su Estatuto fuera innovador en este sentido, y así lo ha sido.”. SÁNCHEZ AMOR (GPS), Diario de Sesiones nº 46, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 41, 11 de junio de 2009, pág. 2128.

22 La cuestión tuvo oportunidad de ser discutida con especialistas en el marco de un oportuno curso de verano de la Asamblea de Extremadura y la Universidad sobre “Conflicto y cooperación en el Estado autonómico” que se celebró en julio de 2009. Las opiniones de los académicos presentes, en las sesiones y fuera de éstas, fueron de gran ayuda para acabar de pulir la regulación. Quiero dejar constancia especial del interés y el valor de las opiniones y las conversaciones con la profesora García Morales, presente en el curso.

modificación que se aprobará por la Asamblea de Extremadura y se convertirá a la postre en el texto definitivo. No sin resistencias, pues en el proceso de discusión con el Gobierno central, previo a las enmiendas del Congreso, se suscitaron algunas cuestiones que debieron ser debatidas intensamente, como se verá. La regulación es la siguiente:

Artículo 65. Convenios con otras Comunidades Autónomas.

1. La Junta de Extremadura podrá proponer, negociar y formalizar con otros Gobiernos autonómicos convenios para la planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias de su competencia. A estos efectos, se entenderá, asimismo, autorizada la potestad reglamentaria conexas y especialmente la de autoorganización para la creación o modificación de órganos administrativos propios o mixtos vinculados al contenido del convenio.

2. Tales convenios deberán ser comunicados simultáneamente al Congreso de los Diputados y al Senado, para la eventual emisión de recomendaciones no vinculantes. Transcurrido el plazo de un mes desde la recepción sin constancia de recomendaciones, el convenio entrará en vigor, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Al mismo tiempo, serán comunicados a la Asamblea de Extremadura para el mero examen de una posible colisión con sus competencias estatutarias. Si en el plazo de un mes la Asamblea reclamara la necesidad de su autorización mediante votación plenaria por mayoría absoluta, se aplicará el procedimiento de resolución de conflictos entre las instituciones por parte del Consejo Consultivo contenido en el artículo 44 de este Estatuto.

Finalmente desaparecían los reparos y la posibilidad de recalificar por parte de las Cortes, pues su papel se limita expresamente a la emisión de recomendaciones no vinculantes. Es decir, se volvía al sistema original constitucional de una mera “comunicación” y, si acaso, “eventualmente” se escribe, esas recomendaciones sin fuerza de obligar. Se priva a las Cortes de la facultad que permitió la extralimitación de 2001 en el caso de la televisión, se evita un veto político injustificado. Se simplifica la referencia a las competencias que pueden ser objeto de convenio, puesto que, en puridad no era necesario citar el origen de tales competencias (estatutarias, delegadas, etc.). Si es todas, es sencillamente todas. Se añade a las pre-

existentes “gestión y prestación de servicios” también la “planificación”. Se clarifica que queda autorizada toda la actividad reglamentaria conexas con el objeto del convenio, y no solo la de autoorganización, como podía entenderse de la Propuesta de mayo. Se mantiene sin embargo la cita sobre la potestad reglamentaria de autoorganización, pero ya señalando que queda “especialmente” autorizada, es decir, sin excluir la regulación reglamentaria de otras materias conexas. Se simplifica la redacción del párrafo sobre el examen del parlamento autonómico, en el que se habla de “reclamar la necesidad de su autorización”, solo permitida si se considera que el convenio colisiona con sus competencias estatutarias (la única causa de oposición). Y, finalmente, ya se elimina la posibilidad de recalificación como “acuerdo” y, por tanto, se elimina a las Cortes de estos casos de conflicto intraautonómico, por lo que la última instancia de intermediación es el Consejo Consultivo mediante el procedimiento del artículo 44.

IV.5. Las resistencias estatales y la colisión con el Reglamento del Senado

Dada la novedad de la regulación, sobre todo por la limitación de los efectos de la comunicación a las Cortes a la mera emisión de recomendaciones no vinculantes, los negociadores estatales dieron muchas vueltas al asunto en esa fase previa a las enmiendas de los grupos parlamentarios del Congreso. La inexistencia de esos elementos comparativos que tanto parecen tranquilizar a los interlocutores estatales exigía un análisis desprejuiciado que ya no podía apoyarse en los cómodos precedentes de las demás reformas. Se suscitaba la cuestión de si la Constitución autorizaba la delimitación estatutaria de lo que son los “acuerdos de cooperación”, porque sobre los “supuestos, requisitos y términos” de los “convenios” no había ninguna duda. La respuesta era obvia: si se utiliza una fórmula por exclusión, al delimitar los convenios, se están delimitando los acuerdos: sencillamente todos los demás, todos los que no son convenios. Y eso se puede escribir así, “todos los demás”, o se puede hacer describiendo materialmente el contenido que queda excluido de la definición de los convenios, que es lo que hace el Estatuto extremeño.

La otra cuestión era la contradicción entre el Estatuto y el Reglamento del Senado, que prevé un procedimiento interno para la tramitación de convenios y acuerdos y que hace depender la necesidad de recalificación de las propuestas de los grupos²³. La respuesta no era menos obvia, el artículo 145 de la Constitución determina con meridiana claridad que “el carácter y los efectos” de la comunicación de los convenios a las Cortes corresponde a los estatutos. Si el Reglamento del Senado se ha excedido en la regulación y ha dado por supuesto que existe un régimen común que permite los reparos y la recalificación por el hecho de que muchos estatutos hayan regulado de ese modo, eso no es problema de quien ha hecho uso legítimo diferente de la autorización constitucional. Sencillamente, esa regulación del Reglamento del Senado no será aplicable a los convenios enviados desde Extremadura, porque su Estatuto, que cuenta con inatacable autorización constitucional, ha decidido que los efectos de la comunicación son solo la posibilidad de emitir recomendaciones no vinculantes y en ningún caso una recalificación como “acuerdo” necesitado de autorización²⁴. Si

23 Art. 137. 1. Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía. 2. Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores 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. 3. Dichas propuestas serán trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que elevará al Pleno de la Cámara, en el plazo de cinco días, dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no de autorización de las Cortes Generales. 4. La decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas interesadas a los efectos oportunos.

24 Sobre la regulación de la materia en los reglamentos parlamentarios de las Cortes y, especialmente, sobre su desacertada práctica a partir de esa regulación, cfr. GARCÍA COUSO, S. La participación de las Cortes Generales en los Convenios y Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Cuadernos del Senado, Serie Minor, Madrid 2004. En 2008, consciente el Senado de esta excesiva regulación y de la práctica que se había ido imponiendo de que la Comisión General de CCAA participase en todos los procedimientos, se aprobó un Acuerdo de Mesa en el que se corrigió dicha práctica permitiendo el acceso directo al Pleno si no se presentaban propuestas alternativas (propuestas de recalificación, en realidad) en la Comisión. En cualquier caso, tal Acuerdo no afecta en lo esencial a la regulación extremeña, puesto que de todo ese procedimiento, con o sin Comisión General, solo pueden salir las recomendaciones no vinculantes de que habla el Estatuto. Para una explicación del Acuerdo y su contexto cfr. VILLARINO, J., “El Senado”, en TORNOS, J. (coord.), Informe sobre Comunidades Autónomas 2008. Instituto de Derecho Público. Barcelona 2009, págs. 188-190.

el Senado quiere utilizar su complejo mecanismo reglamentario (incluso el recientemente flexibilizado) para la emisión de esas recomendaciones, es su derecho. Pero lo que no puede hacer en caso alguno es recalificar como acuerdos los convenios enviados por Extremadura. De hecho, ni siquiera puede ratificar como correcta la calificación del convenio enviado como tal²⁵. Salvo que se entienda, supuesto difícilmente admisible, que el Reglamento del Senado es una suerte de “ley de armonización” de, nada menos, Estatutos de Autonomía. Sí podrá recalificar sin embargo el mismo convenio si se lo envía la otra Comunidad o las otras comunidades concernidas y si sus respectivos estatutos lo autorizan, pero la respuesta a Extremadura solo podrán ser el silencio aprobatorio o las recomendaciones no vinculantes²⁶. O, claro está, el ejercicio de acciones jurisdiccionales para discutir el contenido material del convenio por exceder de su ámbito estatutariamente definido, esas “planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo”, fuera del cual, en efecto, Extremadura podría estar disfrazando de “convenio” lo que materialmente sería un “acuerdo”. Pero ya sería una discusión competencial en sede de jurisdicción constitucional, y no un veto parlamentario. En algún momento y al hilo del debate de esta cuestión en el proceso de negociación

25 En el caso del Senado, y a pesar de que en su Reglamento no se establece la obligatoriedad de que la Comisión y el Pleno deban pronunciarse en todo caso, sino sólo cuando algún grupo lo demanda, lo cierto es que la práctica es que se produzca habitualmente esa intervención, incluso en ausencia de propuestas de los grupos. Desde el punto de vista de Extremadura, tanto da, el Senado tiene un mes y sólo puede emitir recomendaciones no vinculantes, nada más. Si transcurre el mes y no las hay, el convenio entra en vigor o, en nuestra tesis, puede procederse incondicionadamente a su firma.

26 Expresa dudas Matía Portilla, en debate con el autor: “Puede defenderse que si el Estatuto se ajusta escrupulosamente a lo que la Constitución exige (delimitar el régimen jurídico de los convenios) no podrá aplicársele en la práctica la eventual recalificación de las Cortes Generales (SÁNCHEZ AMOR). Aunque es probable defender que así hubiera debido ocurrir, existen poderosas razones que hacen pensar lo contrario. De un lado es muy probable que el Convenio suscrito por esta Comunidad y por otra pueda ser recalificado en virtud del otro Estatuto de Autonomía, que presumiblemente no habrá llegado tan lejos en la materia. De otra, tampoco deja de plantear problemas el hecho de afirmar que, en tal caso, el artículo 137 del RS no sería aplicable (dado que el mismo presenta carácter general) y que, en todo caso, se rompería un régimen jurídico que, en el momento actual, se presenta como uniforme”. MATÍA PORTILLA, F. J., “La cooperación horizontal...”, op. cit. pág. 138. Esta reflexión está escrita al hilo de un encuentro académico en septiembre de 2010, antes de la aprobación del Estatuto extremeño, que deliberadamente viene a romper esa casi uniformidad que, aunque criticable, le parece al profesor Matía preferible a una absoluta dispersión de regímenes.

del texto estatutario con el Estado, se indicó que era posible que el propio Senado, en su fase de tramitación, obstaculizara este sistema a la luz de su propia regulación, pero lo cierto es que la cuestión no se suscitó ni en una ni en otra Cámara²⁷.

27 “Debo decir que nos ha costado que esto no lo toque el Estado. El que esto venga sin ninguna letrita verde y roja ha llevado bastantes horas de discusión. Desde el punto de vista de si invadíamos materias de reglamento parlamentario. Desde el punto de vista de que no había autorización constitucional para regular los acuerdos, aunque sí la había para los convenios. Es el síndrome de Madrid: ‘pero si esto es nuevo ¿como no ha venido de Cataluña? Pero si esto es nuevo y viene de Extremadura. Aquí hay algo raro. Por favor, que me lo lean otra vez!’. Viene de otros ámbitos y está todo claro, sin embargo. Debo deciros que mantener esto como está, ha costado. Ha costado, y se decía ‘esto cuando llegue a las Cortes, los letrados lo van a destrozar’. Al final lo hemos mantenido políticamente como estaba y creo que tiene todo el sentido”, SÁNCHEZ AMOR, I., en VVAA, En torno a la reforma..., op.cit., pág. 134.

V. POR FIN UN MODELO FLEXIBLE DE CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Consecuencia de todo este largo proceso de maduración es el actual artículo 65 del Estatuto. Como se ha podido apreciar, a lo largo de la negociación se pasó de una redacción conservadora, similar a la que había propuesto la Comisión de Expertos, a una posición muy avanzada que pretende dar respuesta normativa a todos los problemas que sobre la materia se habían ido señalando por la doctrina desde la propia redacción constitucional.

V.1. La distinción material entre convenios y acuerdos

La primera gran opción es la de distinguir materialmente los convenios de los acuerdos, que corrían el riesgo de diferenciarse solo porque una cámara parlamentaria así lo decidía sin tener que atender a ningún criterio preexistente. Para el texto extremeño, la materia de los convenios es “la planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo”, incluida “la potestad reglamentaria conexa y especialmente la de autoorganización”. Es decir, los convenios se reservan para la actividad gubernamental de tipo normativo, ejecutivo y administrativo, la que no tiene que ver con sus funciones estatutarias de relación con la Asamblea, y en cualquiera de sus fases, incluida la planificación. La expresión “servicios”, que utiliza el artículo 145 de la Constitución, puede resultar restrictiva si se toma en un sentido literal y pretende excluir elementos como la obra pública, la función pública o la función administrativa. Pero no parece lógico que la actividad convencional deba reducirse a esa faceta parcial

de la actividad de un gobierno. Tiene todo el sentido que dos comunidades se pongan de acuerdo formalmente, por ejemplo, en el calendario de vedas, el número de capturas o el tamaño de las piezas autorizadas en la regulación de la pesca deportiva en un río fronterizo entre ellas o que discurre por ambas. Y no es un servicio público en sentido restringido. Los convenios para la planificación y ejecución de obras públicas en frontera deberían ser habituales en las relaciones entre comunidades, y tampoco son un servicio en sentido estricto. No creo que la expresión constitucional pretenda un entendimiento tan estrecho de lo que se puede o no convenir, sobre todo cuando al tiempo deja a los estatutos la previsión de “los supuestos, requisitos y términos” de los convenios en los que esas facultades se pongan en común. Y en uso de esa habilitación, el Estatuto ha optado por entregar a esta fórmula toda la actividad del ejecutivo autonómico que no es secante con la esfera del legislativo (investiduras, propuestas de personas para integrar órganos, confianza, control de medios públicos, etc.). Incluso podría entenderse abarcada por la formulación estatutaria la propia facultad de aprobar proyectos de ley acordados con otra Comunidad, si bien en este caso nada obsta a la potestad incondicionada de rechazo o enmienda por parte de la Asamblea.

V.2. Los actores institucionales de la cooperación horizontal

Se atribuye en la regulación extremeña a la Junta, y con carácter de exclusividad, la iniciativa, la negociación y la formalización de convenios. Hay por tanto un expreso vector gubernamentalista que reserva tales funciones de relación extracomunitaria al ejecutivo autonómico. Puesto que las facultades que se ponen en juego son las propias de la Junta, sea cual sea la materia y sea cual sea la naturaleza y el origen de la competencia, parece lógico hacer expresa reserva de esas tres capacidades, de modo que ninguna otra institución y especialmente la Asamblea pueda proponer a interlocutores gubernamentales o parlamentarios de otra Comunidad la aprobación de un convenio, ni pueda inmiscuirse en la negociación antes de que le sea comunicado, ni pueda proceder a la firma en nombre de la Comunidad. Debe esperar para pronunciarse a que el convenio ya negociado le sea enviado para su examen en relación con sus facultades

estatutarias. Por las mismas causas, la Junta sólo puede dirigirse para proponer, negociar o formalizar un convenio a un ejecutivo de otra Comunidad, y no a su parlamento, su presidencia u otra institución, como refleja expresamente el apartado primero (salvo, claro está, regulación expresa diferente en la normativa de la otra Comunidad). Dentro de este marco genérico luego las leyes de gobierno y administración correspondientes podrán desagregar funciones con más concreción, pero lo que sí parece claro es que no se reserva a los presidentes autonómicos una posición particular o preeminente en el modelo extremeño, volviendo a subrayar ese carácter plenamente intergubernamental de la figura del convenio. No hay por tanto una facultad personal de los presidentes en la materia; como figura unipersonal no pueden ni proponer, ni negociar, ni formalizar nada al margen de su ejecutivo, que es nítidamente el titular de la potestad. Aunque es obvio que sí pueden hacerlo en cuanto presidentes del colegio ejecutivo y respecto de las funciones descritas del complejo gubernamental y administrativo.

Esta cuestión debe ponerse en relación con las atribuciones del Presidente en el artículo 26.1.a y 26.1.b del Estatuto extremeño, pues el primero de estos apartados asigna a tal institución unipersonal “ejercer la representación de Extremadura en sus relaciones con las instituciones del Estado, con otras Comunidades Autónomas y con las demás administraciones públicas, y en el ámbito internacional cuando proceda”. Una interpretación sistemática de esta facultad de representación en las relaciones con otras comunidades, de las que forman parte los posibles convenios, junto con la atribución a la Junta de la facultad de formalización de convenios indica no tanto una preferencia en un sentido o en otro, como una interdicción de una cierta “diplomacia parlamentaria” por fuera de los canales gubernamentales. La norma del artículo 26 es una norma más genérica y de perfil político (representar) y la del 65 una más concreta y de tipo jurídico-administrativo (formalizar). De hecho, cuando el Estatuto ha querido deliberadamente atribuir expresamente al Presidente una facultad de formalización, lo ha hecho con toda nitidez, como sucede con las provisiones paralelas del artículo 66 y del artículo 26.1.b) de que es al Presidente (o persona en quien delegue) a quien corresponde la suscripción de, literalmente, “acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas”.

Por lo demás, tiene todo el sentido; el Estatuto pretende con toda claridad facilitar y dar normalidad a las relaciones mediante convenios, flexibilizar su régimen jurídico para que la figura se use con habitualidad, y para ello hubiera sido contraproducente obligar a que sea el Presidente el órgano habitual de formalización. Con toda la lógica, se atribuye genéricamente a la Junta esa facultad en el caso de los convenios, y luego ya será la ley de gobierno y administración la que precisará la cuestión con más detalle. Sin embargo, para subrayar la diferente naturaleza de los “acuerdos de cooperación”, que afectan a las potestades y ámbitos más políticos, y que dan entrada a la Asamblea en el procedimiento, sí que la suscripción se reserva al Presidente. Podríamos decir de un modo gráfico que en la negociación y firma de convenios el Presidente actúa como presidente del colegio gubernamental, como cúspide del complejo político administrativo, como Presidente de la Junta, en definitiva, pero no como Presidente de la Comunidad. Y que, sin embargo, en el caso menos frecuente y más exigente de los “acuerdos” actúa más en nombre de la Comunidad, en el sentido de la sociedad y el complejo institucional, que como mero *primus inter pares* del colegio gubernamental.

V.3. La potestad reglamentaria como materia de los convenios

La regulación extremeña deja claro que el conjunto de la potestad reglamentaria puede ser objeto de convenios con otras comunidades. No es una precisión baladí. El objeto de los convenios es un acuerdo de voluntades que luego se hará efectivo en cada territorio mediante otros instrumentos jurídicos diferentes del propio convenio. En muchos casos la ejecución del convenio requerirá tan sólo actos administrativos. Pensemos por ejemplo un convenio para que la vigilancia ambiental de una zona montañosa de frontera se haga por las guarderías forestales de ambos gobiernos en periodos alternos de quince días. No hace falta más que alguna circular interna de servicio que comunique las salidas y turnos de este personal, un puro acto administrativo. Si ese mismo u otro convenio se refieren a la coordinación de los periodos de caza mayor o la compatibilidad de las respectivas licencias, ya harán falta instrumentos normativos, desde la orden de vedas al reglamento de desarrollo de la respectiva ley de caza. El único límite a

que se puedan convenir contenidos de reglamentos posteriores es la colisión con facultades parlamentarias, pero no hay que confundir esa posible colisión con la existencia de una ley de cabecera. La mera existencia de esa ley no impide que la Junta convenga lo que desee con otro gobierno autonómico en su ámbito propio de desarrollo normativo y ejecución de dicha ley. Si hay cualquier extralimitación que contradiga la ley, será un caso de acto o reglamento ilegal, atacable por las vías ordinarias para tal tipo de supuesto, pero no una violación del régimen estatutario de convenios con otras comunidades. Sí lo sería, sin embargo, la suscripción de un convenio sobre materias que tienen reserva de ley cuando ésta no se ha aprobado todavía o en aquellos aspectos parciales que la ley existente no ha regulado deliberadamente.

La referencia específica a un tipo particular de reglamento, el de autoorganización, es en puridad innecesaria. Si se autoriza a convenir toda la materia objeto de la potestad reglamentaria, ese tipo de reglamentos estaría incluido en ella sin ninguna duda. Es cierto que se trata de dar cobertura a la habitual creación de órganos mixtos de seguimiento o control de lo convenido, que se trata de una manifestación muy frecuente y que quizá esta sola razón ya justificaría la referencia particular. Pero creo que la razón del mantenimiento de la expresión deriva de que ésta era la referencia original, la que existía desde la Propuesta de reforma de mayo de 2009, que sí excluía el resto de la potestad reglamentaria. Cuando en el periodo de enmiendas se decidió avanzar hacia una admisión incondicionada de toda la potestad reglamentaria, la cita de la de autoorganización permaneció sólo como recordatorio del carácter habitual de este tipo de órganos mixtos en la práctica convencional española, sobre todo a la luz de la cooperación vertical con el Estado²⁸.

28 El profesor Menéndez Rexach parece entender que sólo la potestad reglamentaria de autoorganización estaría autorizada con la redacción del apartado primero, pero de una mera interpretación gramatical se deduce una autorización global, general, que es lo que da sentido a que se pueda citar “especialmente” a la de autoorganización. Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “Competencias, cooperación, ...”, op. cit., pág. 277. Personalmente, en esta ocasión corrijo mi anterior (y precipitada) posición coincidente con Menéndez Rexach, y que se encuentra en el citado debate organizado por la Fundación Alternativas.

V.4. La “desparlamentarización” y la eliminación de los “reparos” en la regulación de los convenios

Otro gran avance respecto de las referencias comparadas lo da el Estatuto al eliminar la facultad de las Cortes para poner “reparos” a los convenios enviados desde Extremadura y, en consecuencia, para recalificarlos y obligar a una autorización allí donde la Constitución solo obliga a una comunicación cuyo carácter y efecto, además, fija el propio Estatuto. El mecanismo se simplifica extraordinariamente, aunque hay una laguna respecto del momento de formalización del compromiso. En efecto, el texto acordado se comunica al mismo tiempo al Congreso, al Senado y a la Asamblea de Extremadura. La Asamblea sólo puede examinar si el convenio invade alguna de sus competencias estatutarias, es decir, las señaladas en el artículo 16.2 y las funciones financieras dispersas en el Título VI del Estatuto. No podría alegar, por tanto, para exigir la autorización de un convenio, la colisión de éste con otras competencias contenidas, por ejemplo, en la legislación ordinaria o el Reglamento de la cámara. La regulación del procedimiento para el examen de los convenios corresponde al Reglamento, pero debe culminar para que el veto sea efectivo con una votación en pleno por mayoría absoluta. A partir de una votación contraria, la Junta puede aquietarse y esperar a la autorización parlamentaria (cuyo procedimiento también corresponde regular al Reglamento) o activar el procedimiento de resolución de conflictos ante el Consejo Consultivo si considera que no se han invadido facultades de la Asamblea.

Por su parte, las cámaras de las Cortes tienen un mes para emitir recomendaciones no vinculantes. Nada obsta a que tales recomendaciones sean emitidas separadamente por cada cámara estatal. Sobre todo teniendo en cuenta la exigüidad del plazo. Pero tampoco puede el Estatuto imponer a las Cortes una determinada forma de actuar internamente, de modo que si los reglamentos de las Cortes así lo prefieren y lo regulan, esas recomendaciones podrían ser conjuntas, al modo como es conjunta la autorización de acuerdos de cooperación, como se verá en el siguiente artículo. En consecuencia, si pasa ese mes establecido sin que cualquiera de las dos Cámaras haga uso de esa posibilidad, el Estatuto dice que el convenio entra en vigor. De esta expresión parece deducirse que el convenio ya ha sido formalizado,

suscrito, ratificado, y que ese mes funciona como una cláusula suspensiva, como un periodo de pendencia de la vigencia, dado el automatismo de la entrada en vigor sin más aparentes trámites. Pero en ese caso no tendrían sentido las posibles recomendaciones no vinculantes. Ni tampoco tendría sentido la posible necesidad de autorización, esa es la expresión, por parte de la Asamblea. Por todo ello me inclino a pensar que el convenio acordado por los ejecutivos autonómicos puede, y quizá debe, enviarse a las tres cámaras antes de su suscripción definitiva, y sólo formalizarse tras ese periodo, para poder en su caso atender a las recomendaciones de las Cortes o, mas importante, para que tenga sentido esa posibilidad de autorización que puede reclamar la Asamblea.

Hay una cuidadosa “desparlamentarización” del procedimiento de suscripción de convenios. Si la materia es gubernamental, no hay motivo para controles parlamentarios específicos, puesto que se está haciendo uso de potestades reglamentarias o ejecutivas que no se le discuten a la Junta en el foro doméstico²⁹. El control parlamentario será el mismo cuando la facultad se usa en el territorio de la Comunidad que cuando se pone en común con otro gobierno. Del mismo modo que no se cuenta con la Asamblea para firmar con enorme frecuencia convenios con entidades locales de la propia Comunidad. Por hacerlo no se desvirtúa, ni cambia de naturaleza la competencia. No es necesario contar para ello con particulares autorizaciones o filtros parlamentarios previos. El control parlamentario de los convenios en el sistema extremeño será, una vez pasado el mes tras la comunicación, el habitual para cualquier otro ejercicio de las funciones gubernamentales.

La obvia intención de la regulación extremeña es limitar en todo lo posible el margen de maniobra de las cámaras parlamentarias. De las nacionales mediante dos expedientes, la definición material de los convenios y

29 “La lógica de este sistema es: si son competencias ejecutivas toda la facilidad para los Gobiernos. Y toda la facilidad para los Gobiernos significa que tampoco el Senado y el Congreso se metan, salvo que discutan la competencia. Pero si es competencia ejecutiva y es autonómica, no tiene mucho sentido que las Cortes Generales tengan mucho que decir, salvo que discutan la propia competencia, porque no tiene mucho sentido que el Senado, usando mi dinero, mis recursos, mis funcionarios y mis competencias legales, pueda poner un veto político. Es todo”. SÁNCHEZ AMOR, I., VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 133.

la reducción al máximo de su capacidad para condicionar su contenido. En efecto, al delimitar materialmente los convenios, al describirlos por su contenido posible, desplaza la posible discusión hacia un examen jurídico, neutralizando el carácter político connatural a un control de tipo parlamentario. Ya no es posible como antes “recalificar”, pero no solo porque esa facultad haya desaparecido del texto, sino porque, existiendo ya esa distinción material, incluso la hipotética recalificación sería de tipo jurídico³⁰, por entender que el texto a examen excede de las materias autorizadas por el apartado primero y, por el contrario, encaja en la definición material de los acuerdos, que siguen necesitando autorización por designio constitucional. Al distinguir “convenios” de “acuerdos” por su diferente contenido material, obliga a que el juicio, incluso el de las Cortes, sea de encaje en uno u otro ámbito, sea pues jurídico³¹. Antes, un compromiso formal era “convenio” o “acuerdo” sólo porque así lo decidía de facto un parlamento, era el único criterio de diferenciación, fuese cual fuese el contenido. Y el caso del convenio sobre la televisión andaluza, citado, fue bien elocuente al respecto³². Ahora quien quiera discutir eso tendrá que ir a sede jurisdic-

30 Comprendo el punto de vista del profesor Matía Portilla sobre el carácter político y de oportunidad connatural a las “recalificaciones” parlamentarias. Y también la “ingenuidad” de pretender que una cámara política se ciña a puros criterios tasados de tipo técnico, jurídico o administrativo. Pero creo que poner cortafuegos a esa tendencia natural mediante la fijación de líneas rojas jurídicas al menos fuerza al parlamento a descubrirse peligrosamente cerca de la arbitrariedad a la hora de justificar una recalificación que no se base en el contenido material definido en el Estatuto. Cfr: MATÍA PORTILLA, F.J., “La cooperación horizontal...”, op. cit., pág. 130.

31 En el mismo sentido, GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Convenios de cooperación...”, op. cit. pág. 124.

32 El profesor Matía Portilla considera que casos similares difícilmente pueden repetirse, pero, por si acaso, como él mismo dice, lo más pertinente sería la simple comunicación: “Aunque pueda comprenderse el recelo en su día generado por el discutible control parlamentario ejercido sobre el convenio para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura, nos parece muy difícil que hoy pudieran las Cortes Generales actuar de la misma forma. Aún en el caso de que dicha arbitrariedad se produjera, es muy probable que la posición que adoptara hoy el Tribunal Constitucional se separara de la mantenida en su día.../. Dicho control [residual ante supuestos extremos] resultaría sin embargo políticamente inadmisibles cuando los convenios de cooperación (sic) versen sobre la gestión de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, siendo entonces especialmente pertinente la simple comunicación a las Cortes Generales”. MATÍA PORTILLA, F. J., “La cooperación horizontal...”, op. cit., pág. 139. No parece que los redactores del Estatuto extremeño compartan la confianza en la actitud futura de las Cortes, pero su conclusión fue

cional y defender un exceso material de un convenio por regular materias reservadas a los acuerdos. Y al reducir la posible reacción a la emisión de recomendaciones no vinculantes, éstas sí políticas, y en un corto periodo de un mes, viene en la práctica a eliminar de la ecuación el papel sustancial de las Cortes establecido a partir de los primeros estatutos.

Respecto de la Asamblea la limitación es funcional; aunque la Asamblea pueda dudar sobre si el contenido material de un texto enviado como convenio encaja en tal figura, lo único que puede alegar para que se requiera su autorización es la invasión de parte de su ámbito competencial regulado en el Estatuto, y nada más, si desea mantenerse en los límites de este artículo. Y que se haga por la mayoría absoluta del Pleno, lo que supone otra traba procedimental más, tan reveladora como la de los cortos plazos, de esa voluntad meridiana de dejar en el ámbito intergubernamental lo que es de cada gobierno en su ordenamiento regional. Una vez que la Asamblea ha decidido con esa mayoría que considera necesaria su autorización, la Junta puede aceptarlo y esperar a tenerla. Si no considera que haya invadido competencias estatutarias de la Asamblea, se inicia el procedimiento de resolución de conflictos ante el Consejo Consultivo.

La cuestión es si este requerimiento de autorización equivale a la antigua figura de la “recalificación”, es decir, si la Asamblea al considerar necesaria la autorización lo que hace es discutir la naturaleza de lo que se firma, poner en cuestión que sea un convenio porque piensa que es un acuerdo. Personalmente creo que no desde el punto de vista formal, y las consecuencias de la respuesta no son pocas. En principio, la Asamblea debe reaccionar y requerir su autorización por el hecho de que el convenio colisione con sus competencias estatutarias, eso es lo único que puede examinar (la redacción es muy clara, el convenio se envía para “el mero examen” de esa colisión competencial). Y ese (ab)uso de las competencias parlamentarias es lo que da pleno sentido a la figura de la autorización; la Asamblea no tiene por qué rechazar que el pacto se firme, sino que al tocarse sus competencias, quiere que cuente con su aquiescencia. Supongamos que dos o varios gobiernos autonómicos se ponen de acuerdo en proponer los

similar: saquemos en lo posible a las Cortes del procedimiento.

mismos juristas para el Tribunal Constitucional e intentan tramitarlo mediante un convenio. Obviamente la materia es de acuerdo y no de convenio, no se trata de un ejercicio de potestades ejecutivas, sino de las que señala el artículo 66 como propias de los acuerdos (“funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativa reguladas en el artículo anterior”). La reacción que permite el Estatuto a la Asamblea no es reclamar una “recalificación” y decir que la materia del convenio excede lo previsto en el artículo 65.1 y encaja perfectamente en lo previsto en el 66 (eso podría hacerlo por vía del procedimiento de resolución de conflictos o por vía jurisdiccional). Lo que sí puede hacer la Asamblea es recordarle a la Junta que la potestad de proponer representantes en las altas instituciones estatales es suya por virtud del artículo 16.2.m). Y, en consecuencia, votar que tal compromiso requiere su autorización. Y si la Junta está de acuerdo o se aviene a un dictamen del Consejo Consultivo que de la razón a la Asamblea, esperar a la autorización en el modo que se determine por el Reglamento de la misma. Las consecuencias son muy diferentes en la otra interpretación³³; si admitiéramos que la Asamblea, al activar la necesidad de su autorización lo que hace es enviar el supuesto convenio al procedimiento de los acuerdos del artículo 66, estaríamos dando entrada en el proceso, además de a la Asamblea, también a las Cortes. Y no es eso lo que parece pretender el artículo 65.3. Ni siquiera tiene por qué pretenderlo la Asamblea; la Asamblea puede estar defendiendo su derecho a autorizar un convenio, porque es su competencia, sin pretender por ello que tengan algo que decir las Cortes al respecto, sin tener que dar tres cuartos al pregonero nacional. Una cosa es defender el propio ámbito de potestades frente a la Junta, y reclamar la necesidad de su autorización para la firma de un convenio que le afecta, y otra muy diferente que esa defensa conlleve necesariamente que el convenio deba tener autorización de las Cortes, cuando en él éstas

33 A la que parece acogerse el profesor Menéndez Rexach. “¿Qué significa que la Asamblea reclame la necesidad de su autorización mediante votación plenaria? Con independencia de que formalmente se aplique el procedimiento de resolución de conflictos, eso significa, en mi opinión, que la Asamblea entiende que no estamos ante un convenio de colaboración, sino ante un acuerdo de cooperación que requiere autorización de la propia Asamblea. Por lo tanto, éste es un filtro para dilucidar si estamos ante convenio de colaboración o ante un acuerdo de cooperación”. MENÉNDEZ REXACH, A., VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 126.

no tienen nada en juego. Veamos un ejemplo, un hipotético convenio de dos gobiernos sobre función pública que regula la apertura de sus respectivos procedimientos de acceso y promoción al personal de las instituciones de la otra Comunidad. La Asamblea puede considerar que se requiere su autorización por afectar a su funcionariado propio y a su competencia para regular el estatuto de su personal, tal y como le concede el artículo 16.2.e) del Estatuto. Pero no tiene por qué querer que esa necesidad de su autorización implique *per se* la posterior autorización de las Cortes. Lo que ha negociado el gobierno es materia de convenio, no excede del ámbito gubernamental, no es materia de acuerdo del artículo 66, no son esas otras “funciones normativas, institucionales o políticas diferentes” de las del 65, por tanto, la necesidad de una autorización del parlamento regional no conlleva la recalificación a convenio ni el reenvío al procedimiento del artículo 66 sobre autorización de las Cortes.

VI. ¿UN ESFUERZO DESTINADO A LA FRUSTRACIÓN?

Un denodado esfuerzo normativo, como se ve, para flexibilizar todo lo posible el marco jurídico de la cooperación entre Comunidades Autónomas. Pero un esfuerzo que podría resultar baldío si los estatutos se empeñan en mantener el tradicional régimen rígido de sus primeras redacciones y de éstas más recientes. Parece obvio que en la tramitación ante las Cortes de un convenio entre Extremadura y otra Comunidad menos exigente en la regulación de la materia, el parlamento nacional podría acogerse con toda legitimidad a la regulación que le da más posibilidades de intervenir, y dirigir su recalificación y su veto en contestación a la otra Comunidad menos avisada en la materia. A Extremadura sólo puede enviar, como mucho, unas recomendaciones no obligatorias, pero a la otra Comunidad, si persiste su respectivo Estatuto en la regulación tradicional, puede comunicarle su veto, la recalificación del texto y el inicio del procedimiento de autorización, lo que podría acabar frustrando los intereses de Extremadura por vía de vetar lo enviado por otra Comunidad que no haya adoptado en su Estatuto las precauciones que sí ha incluido Extremadura en esta reforma.

Por tanto, y como resumen, podemos insistir en palabras ya pronunciadas al respecto en el tramo final del periodo de enmiendas en el Congreso y que reflejan una cierta melancolía porque el esfuerzo extremeño pueda ser baldío si su modelo no encuentra eco en otras reformas: “Efectivamente, creemos que hemos ido más allá que otros. Nos ha sorprendido que en otras Comunidades Autónomas, siendo éste ya un tema tan obviamente político y de actualidad, no se le haya metido el diente. Creemos que es

claramente un avance, un avance que si no está acompañado por avances similares en otros Estatutos, será difícil que sea efectivo”³⁴.

34 SÁNCHEZ AMOR, I., VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 133.

VII. LA REGULACIÓN DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE EXTREMADURA

VII.1. Los antecedentes y el marco comparado

La Constitución establece dos figuras de cooperación horizontal interautonómica y dos regímenes diferentes, el “convenio de colaboración” que pone en común la “gestión y prestación de servicios propios” de las comunidades concernidas y, por exclusión, los “acuerdos de cooperación”, que tienen otro contenido diferente del señalado y requieren preceptivamente la autorización de las Cortes. Por tanto, dada la generalidad de la expresión “gestión y prestación de servicios propios”, lo que sean “acuerdos” necesitados de autorización estatal queda al albur de la definición que cada Estatuto haga de los “convenios”, que no la requieren. Una vez definido qué son convenios, los demás compromisos con otras comunidades serán acuerdos y, por tanto, necesitarán ser autorizados por las Cortes.

Como se ha señalado más arriba, la mayoría de los estatutos en sus redacciones iniciales de principios de los años ochenta limitaron extraordinariamente las posibilidades que abría la normativa constitucional mediante dos expedientes: restringir materialmente el contenido de los convenios a las competencias exclusivas que constaran en cada Estatuto y además dar a las Cortes la capacidad de recalificar los “convenios” en “acuerdos” mediante “reparos” y, de ese modo, atribuir al parlamento nacional la capacidad de autorizarlos. No se trata de una atribución constitucional, sino de una opción de los estatutos que significaba, a la postre, limitar las po-

sibilidades de cooperación horizontal mediante convenios y atribuir a las Cortes un derecho de veto que originalmente no tenían sobre tal figura.

Como también se ha explicado, la intención declarada de los reformadores extremeños ha sido flexibilizar el sistema todo lo posible y, por tanto, restringir el amplio margen de maniobra que el Estatuto extremeño de 1983 (como los coetáneos) otorgaba injustificadamente a las Cortes. En efecto, en 1983 la norma de cabecera extremeña reservaba los convenios a las competencias exclusivas y otorgaba graciosamente a las Cortes la capacidad para recalificar, mediante la interposición de genéricos “reparos”, un texto enviado como “convenio” en “acuerdo” y, en consecuencia, reclamar la necesidad de su autorización. Era la triste tónica del común de los estatutos, sirva como consuelo. La doctrina señaló insistentemente que las Comunidades mediante este tipo de regulaciones estatutarias, más rígidas de lo constitucionalmente exigible, se habían autolimitado en su capacidad de establecer acuerdos con otras Comunidades. Pero el caso es que, en aquel momento de euforia competencial, todas las cuestiones de cooperación no alcanzaban el estatus de asunto trascendente y estas críticas doctrinales caían en saco roto.

Incluso en la reforma estatutaria extremeña de 1999 se mantuvieron estos errores, aumentados con la entrada del parlamento autonómico en el procedimiento de los “convenios”, cuando la cámara había quedado fuera del proceso, con toda la lógica, en la regulación original de 1983. Eso daba una enorme amplitud a la figura de los “acuerdos”; en efecto, cuanto más se autorestringía Extremadura en la definición de lo que consideraba “convenios”, más crecía el ámbito de los que debían ser considerados “acuerdos”. Y, en consecuencia, mayor era el margen de las Cortes para recalificar un “convenio” en “acuerdo” y por tanto hacer imprescindible su autorización previa. Y para colmo, ahora se daba al propio parlamento regional la posibilidad de alegar también los mismos inconcretos “reparos” para que el texto negociado y comunicado como “convenio” se trasladara a las Cortes para autorización previa. Y como no se establecía la naturaleza y causas de tales reparos, se abría la puerta a un mero juicio político de oportunidad por parte de cualquiera de las tres cámaras parlamentarias involucradas.

Amargamente tuvo la Junta de Extremadura la oportunidad de saberlo de primera mano cuando en 2001 el Senado, a instancias del PP regional, vetó un protocolo para la emisión de programas de Canal Sur en la región. Alegando un problema procedimental que debería haber conducido a devolver el texto para que ese error se subsanara, impulsó la recalificación, utilizó su mayoría entre un coro de críticas de todos los grupos, lo sometió a autorización y votó en contra de tal autorización. Esa circunstancia tendría su peso a la hora de plantearse la reforma de 2009/2011, como se ha explicado ya.

Como también se ha expuesto, los estatutos reformados en la VIII legislatura no fueron tan atrevidos como venía proponiendo la doctrina académica desde hace muchos años. Desde el punto de vista de la creación de un régimen flexible de cooperación horizontal, esas reformas han sido un completo fiasco. La mayoría sigue otorgando a las Cortes esa capacidad para recalificar “convenios” en “acuerdos” y, en consecuencia, la conversión de la “comunicación” en “autorización”. La mitad de ellos siguen otorgando a los parlamentos respectivos la capacidad de aprobar, seguir o controlar los convenios. Y alguno, como el valenciano, insisten en el error de limitar los convenios a las materias sobre las que se ostenta competencia exclusiva.

VII.2 La delimitación material de los acuerdos de cooperación en la reforma extremeña

Esa voluntad de establecer en Extremadura *ex novo* un sistema de cooperación horizontal todo lo flexible que la Constitución permitiese ya sí se observa en la Propuesta de reforma registrada por los dos grupos de la Cámara en mayo de 2009, tras madurar las propuestas continuistas de la Comisión de Expertos y los borradores iniciales de negociación informal. Y flexible significa en esta materia algo tan sencillo como ampliar los supuestos en los que se autorizan “convenios”, porque funcionando éstos y los “acuerdos” como vasos comunicantes, cuanto más se extienda la figura del convenio, en cuya aplicación el ejecutivo autonómico tiene más margen, más se restringe la del “acuerdo”, en la que el margen se sustrae

de éste para residenciarse en los parlamentos concernidos. En dicha Propuesta, sin embargo, se sigue atribuyendo a las Cortes y a la Asamblea de Extremadura la posibilidad de emitir “reparos” y obligar con ello a una autorización previa del compromiso, ya en este caso denominado “acuerdo”. Finalmente, el sistema extremeño es consecuente con su premisa y en la versión final del texto estatutario desaparece la posibilidad de emisión de “reparos” y la facultad de “recalificar” un “convenio” en un “acuerdo”, quedando éstos regulados con esta redacción:

Artículo 66. Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas

1. A propuesta de la Junta, la Comunidad Autónoma podrá formalizar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior.

2. Antes de su definitiva formalización mediante firma del Presidente de la Comunidad, tales acuerdos deben ser comunicados a la Asamblea de Extremadura para su autorización sin enmienda en el plazo de un mes y, posterior y simultáneamente, al Congreso de los Diputados y el Senado para su definitiva autorización en el mismo plazo.

El sistema extremeño de definición de lo que sean una y otra figura es un avance sobre las generalidades y las tinieblas procedimentales del pasado. El Estatuto está directamente autorizado por la Constitución para “prever los supuestos, requisitos y términos” para la celebración de “convenios”. No así expresamente para la definición de lo que sean “acuerdos”, que resultan ser en la dicción constitucional “los demás supuestos”. Siguiendo la misma lógica constitucional de establecer que todo lo que no sean “convenios” son “acuerdos”, al definir con más concreción la primera figura, estamos definiendo en negativo la otra.

Pero el Estatuto va más allá y, además de precisar el contenido material de los “convenios”, avanza una definición también de los “acuerdos”, si bien recurriendo a ese criterio de la “diferencia” con los primeros. En efecto, para el Estatuto son materia de los “convenios” “la planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las

materias de su competencia”. En el artículo 66 hubiera bastado con decir genéricamente que “todas las demás materias” serán objeto de “acuerdo”. Pero en el afán de precisar y, con ello, limitar el juego de esta figura en la que las Comunidades pierden margen de actuación, el Estatuto avanza una definición en los términos ya conocidos: “ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior”. Es en efecto una definición en negativo (“diferentes de las ../.. reguladas en el artículo anterior”), pero también en positivo, pues se refiere a esas diferentes “funciones normativas, institucionales y políticas”.

Pero, atención, estas dos facetas de la definición no pueden desconectarse, pues se perdería su sentido completo. Hay que combinarlas del siguiente modo: lo autorizado son “funciones normativas diferentes de las reguladas en el artículo anterior”, más “funciones institucionales diferentes de las reguladas en el artículo anterior” y además “funciones políticas diferentes de las reguladas en el artículo anterior”. La precisión tiene importancia especialmente en el caso de las funciones normativas³⁵. El artículo 65 autoriza claramente que sea materia de convenio toda la actividad reglamen-

35 “Veo un cierto equívoco en el empleo del término ‘reglamentario’, porque en este contexto de los criterios de distribución de las competencias, la potestad reglamentaria se ha bifurcado. Por una parte, la potestad reglamentaria es desarrollo normativo, pero, por otra parte, es ejecución en los aspectos organizativos. La competencia de ejecución comprende también la potestad reglamentaria organizativa. Creo que en esta distinción de los dos tipos de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación debería reflejarse esa distinción de la potestad reglamentaria. Porque el ejercicio de la potestad reglamentaria no organizativa también debería ser objeto de acuerdo de cooperación, mientras que la potestad reglamentaria organizativa de los servicios respectivos entraría dentro del ámbito de los convenios de colaboración. En cualquier caso, me parece que se ha avanzado bastante en la distinción conceptual de ambos tipos de acuerdos y convenios”. MENÉNDEZ REXACH, A., en VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 127. No queda claro si el profesor Menéndez analiza el texto o propone clarificaciones alternativas, pero no comparto, a la luz de una pura interpretación literal de ambos artículos, que la potestad reglamentaria no organizativa haya sido enviada por el Estatuto al ámbito de los acuerdos de cooperación del artículo 66. En mi opinión, como se defiende en el texto, es materia de convenios porque la cita expresamente el artículo 65 y porque esa interpretación la vuelve a reforzar el artículo 66 al citarla de nuevo entre las reguladas en el artículo anterior. En efecto, como dice el propio profesor Menéndez en el texto citado, la redacción del artículo 66 contribuye a perfilar la del artículo 65. Y a la luz de ambas redacciones, no me cabe duda de que la potestad reglamentaria genérica, y no solo la de organización, es materia típica del artículo 65 y de los convenios de colaboración.

taria, y cita “especialmente” la de autoorganización. Si cita ésta como una especialidad, es porque hay una regla general que abarca toda la facultad normativa reglamentaria. Por tanto, lo que se atribuye a los “acuerdos” es una función normativa diferente de la reglamentaria autorizada en el artículo 65. Y esa interpretación viene reforzada porque el artículo 66 reitera como término de diferenciación expresamente las “funciones ../. puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior”. Si las funciones reglamentarias se incluyen en el elenco de materias y facultades del artículo 65, las normativas que se citan en éste 66 no pueden ser esas mismas, sino otras.

¿Cuáles serían esas otras funciones normativas? Ya se adelantó en el análisis de los convenios: nada obsta a que dos gobiernos se pongan formalmente de acuerdo en enviar a sus parlamentos concretos proyectos de ley. Bien es cierto que en ningún caso eso podría limitar la libre capacidad parlamentaria para rechazar o modificar el texto en el sentido que desee. Y tampoco debería considerarse extraño que dos o más comunidades se pongan de acuerdo para, vía sus parlamentos, solicitar al Gobierno proyectos de ley o presentar en las Cortes proposiciones de la misma naturaleza. Y lo mismo podría decirse de la legislación delegada o de proyectos de desarrollo legislativo de bases estatales, en muchos casos precisamente la conveniencia de un cierto acuerdo en tal desarrollo ha sido reclamada por la doctrina (régimen local, régimen de funcionarios). Y es más fácil concertar posiciones en sede gubernamental de redacción del proyecto por parte de ambos ejecutivos, que intentar tal simetría como producto del juego parlamentario de mayorías y minorías en un hipotético procedimiento legislativo paralelo de dos parlamentos. Es cierto que en estos casos puede parecer una redundancia la exigencia de una autorización parlamentaria regional para firmar y el posterior envío otra vez a la Asamblea de los textos producto de ese acuerdo con otro gobierno autonómico. Pero son en realidad dos momentos procesales distintos. En el primero el legislativo autoriza a que el compromiso se contraiga por el gobierno regional, sin poder enmendar el texto del mismo, y en el segundo, cuando llega el proyecto, dispone del mismo con todas las capacidades parlamentarias intactas.

Por otra parte, aunque teóricamente podría defenderse, no me parece realista entender que esa cobertura a la capacidad normativa objeto de acuerdo interautonómico se extienda a la legislación de urgencia, puesto que por su propia naturaleza no podría esperar ese mínimo de dos meses sucesivos de las autorizaciones parlamentarias regional y estatal. Si se pretenden acordar medidas urgentes para enfrentar una situación inesperada (una catástrofe natural en la zona fronteriza de dos comunidades, por ejemplo), no tendría lógica iniciar un procedimiento formal de cooperación horizontal que requiere un mínimo de dos meses. Y, en sentido simétrico, si por cualquier motivo se pretendiera acordar por esta vía del artículo 66 el contenido común de sendos decretos-leyes, con toda seguridad se estaría haciendo un uso abusivo de la nueva figura y negando de facto la existencia de la urgencia que lo caracteriza.

¿Cuáles podrían ser las funciones institucionales objeto de acuerdos de cooperación? Pues por ejemplo las que tienen que ver con la representación de la Comunidad en altas instancias estatales. Que dos gobiernos se pongan de acuerdo para impulsar candidaturas comunes para el Tribunal Constitucional, por ejemplo, encajaría perfectamente en este esquema. Como ya se advirtió más arriba no se podría hacer mediante convenio, porque la Asamblea alegaría la invasión de sus competencias estatutarias. Pero nada obsta para hacerlo por acuerdo, porque lo que conlleva este formato es precisamente la necesidad de esa autorización del parlamento regional y de las Cortes. De nuevo la autorización al Gobierno regional para alcanzar un acuerdo de este tipo no implica por sí mismo y desde un punto de vista formal el que la Asamblea tenga la obligación luego de santificarlo por el procedimiento que fije su Reglamento. Aunque desde el punto de vista práctico lo lógico es que, antes de cerrar una negociación al respecto con el otro gobierno, aunque sea informalmente, se haya consultado a las fuerzas parlamentarias propias.

¿Y las funciones políticas? Se trata en efecto de un término muy genérico, pero pensemos en posiciones comunes de carácter más o menos permanente, como la pertenencia o las estrategias comunes en espacios de cooperación territorial con otras comunidades o de dos o más con grupos de regiones de fuera de España, tipo Arco Atlántico, Diagonal Continental,

etc.; la concertación de posiciones a medio plazo en organizaciones o instituciones europeas o internacionales; posiciones comunes en asuntos internos de trascendencia política, como la financiación, el agua o las grandes infraestructuras estatales; la formalización de posiciones concertadas en ámbitos como la Conferencia de Presidentes; etc.

No se trata de un abanico amplio de posibilidades, ni tampoco cuestiones que se vayan a dar con habitualidad, en efecto. Pero es que eso es precisamente lo que se pretendía, reducir el espacio de los acuerdos y ampliar el de los convenios, sustraer casi toda la actividad gubernamental del control previo parlamentario y reservar éste a los compromisos con una cierta perspectiva temporal, con un perfil más político o dirigido hacia la actividad, no entre las firmantes, sino de éstas en conjunto hacia fuera, hacia el Estado, hacia foros estatales de concertación con más interlocutores y hacia instancias internacionales o europeas. El proceso que culmina en esta regulación reciente ha tenido como objeto ampliar todo lo posible el espacio de los convenios, de modo que el de los acuerdos se adelgazara y fuese una franja estrecha intermedia entre la prohibición de federación y el amplio ámbito de los convenios.

VII.3. Iniciativa y formalización de los acuerdos

Mientras que en el caso de los “convenios” detectábamos una voluntad de habitualidad, en el caso residual de los “acuerdos” se constata que el mecanismo no será, por su propia naturaleza, demasiado frecuente. Por este motivo y por tener además una fuerte carga política o simbólica, el Estatuto reserva su formalización definitiva al Presidente, no sólo en este artículo 66, sino también en el 16.1.b), en el bloque de sus facultades como órgano unipersonal y más concretamente en su faceta de “supremo representante de la Comunidad Autónoma”. Pero sí que el artículo que comentamos señala que la iniciativa, como en el caso de los convenios, le corresponde al colegio gubernamental. Como en el caso del artículo anterior, no creo que se trate tanto de una precisión que pretenda vetar la iniciativa política al respecto del Presidente de la Junta, que en estos casos más políticos podría considerarse incluso la lógica, como de limitar una eventual iniciativa del parlamento regional.

Hay que señalar que en esta redacción ya no se habla expresamente, como en el 65, de los gobiernos autonómicos, sino de la Comunidad en términos genéricos, como hace el 145 de la Constitución. El sujeto del acuerdo es, literalmente, la Comunidad, lo que tiene todo el sentido dadas las materias en juego. Pero la iniciativa le corresponde al ejecutivo, y no al legislativo. Y entendemos que la negociación formal lógicamente también, pero sin que deba extrañar que, en la práctica, sabiendo que el buen fin de la iniciativa requiere autorización del parlamento regional, los gobiernos o presidentes negociadores estén en contacto con los grupos que deberían apoyar la operación en la Asamblea e incluso las Cortes.

Al contrario que en el caso de los convenios, en los que la comunicación a las Cortes funcionaba como una cláusula suspensiva de la entrada en vigor (aunque con las dudas allí expresadas al respecto), en el caso de los acuerdos regulados en este artículo 66 la redacción deja claro que la comunicación a Asamblea para autorización previa y la sucesiva autorización posterior de las Cortes son fases previas a la “definitiva formalización” del acuerdo. Se comunica un texto definitivamente negociado y acordado, no susceptible de más cambios, pero todavía no suscrito. De otro modo no estaríamos ante una verdadera autorización parlamentaria. No se trata de ratificar o no, sino de una autorización y ésta solo puede ser previa a la firma.

VII.4. La participación de la Asamblea de Extremadura en los acuerdos de cooperación

Veamos el sentido de la doble participación parlamentaria. El artículo 145.2 de la Constitución solo habla de la necesidad de autorización de las Cortes. Por tanto, la participación de la Asamblea de Extremadura en el proceso es una opción del Estatuto. Pero al contrario de lo que sucedía en el caso de los convenios, en los que lo que se ponen en juego son funciones gubernamentales (reglamentarias, ejecutivas, administrativas, organizativas), la materia de los acuerdos roza o entra plenamente en el ámbito político o institucional de la Comunidad y es razonable por ello la entrada del legislativo autonómico. Ello se deduce incluso, *sensu contrario*, de lo previsto

para los convenios en el artículo 65, en los que, recordaremos, la Asamblea podía reclamar su participación en el procedimiento solo si consideraba que se afectaban sus competencias estatutarias. Es decir, en un supuesto no único pero sí frecuente, si la Junta había pretendido aprobar con la forma de convenio un compromiso que materialmente debía haberse conducido por la vía de los acuerdos. Por tanto, si allí era la afectación de su ámbito de actuación el criterio para darle entrada en el procedimiento, también debe serlo consecuentemente aquí; pero en este caso con carácter obligatorio dada la naturaleza de las facultades puestas en común.

Ahora bien, con una limitación lógica, que la autorización se produzca sin enmienda. De poder hacer enmiendas, ello obligaría a volver a negociar los términos con el otro u otros gobiernos autonómicos concernidos; y a su vez sus parlamentos (si se les da dado participación, como en Extremadura) podrían volver a enmendar, lo que obligaría a otra ronda de conversaciones, y tras los cambios, esa misma situación podría volver a producirse, puesto que habría que volver a mandar el texto a la Asamblea. Como no se trata de un texto de la autoría exclusiva de la Junta, sino acordado con otra u otras partes, lo lógico es que la autorización no pueda estar condicionada o conlleve cambios en el texto sometido a examen³⁶. Si se produce la autorización en ese plazo de un mes, el proyecto de acuerdo debe ser enviado por la Junta al mismo tiempo al Congreso y al Senado. Puesto

36 El mismo profesor Menéndez Rexach considera “llamativa” esta obligación de pronunciamiento en un debate de totalidad, pero no se nos ocurre otra fórmula más adecuada u operativa dado el carácter pactado del texto sometido a examen. *Ibid.*, pág. 127. En realidad, cuál sea la tramitación en el seno de la Asamblea queda al albur del Reglamento, pero al final debe producirse o una autorización incondicionada o una no autorización. En ese mismo debate respondía Sánchez Amor: “En relación con que la Asamblea no tenga capacidad de enmienda en los acuerdos, tiene todo el sentido. Si un parlamento pone una enmienda a un acuerdo, el gobierno tiene que volver a negociarlo con el interlocutor gubernamental de la otra comunidad para ver si está de acuerdo. Por eso se hace antes de la firma, que sea una votación de sí o no. Y si es que no, el gobierno, a través de la discusión parlamentaria, podrá determinar en qué cosas podría eventualmente volver a otra negociación con el interlocutor de la otra Comunidad”. *VVAA, En torno a la reforma...*, op. cit., pág. 133. Mas tarde, el profesor Menéndez revisaba su posición y admitía la conveniencia de que en efecto el pronunciamiento fuese sin enmiendas: “Pero tiene sentido, ya que si ambas Asambleas de las Comunidades cooperantes pudieran introducir enmiendas, habría que renegociar el contenido del acuerdo, dilatando su tramitación o haciéndola imposible si no se lograra un consenso sobre las enmiendas introducidas por las diferentes Asambleas”. *MENÉNDEZ REXACH, A., “Competencias, cooperación...”, op. cit., pág. 278.*

que lo que se consigue en la Asamblea es una autorización, un permiso para llevar adelante el acuerdo, el impulso del procedimiento debe seguir correspondiendo al ejecutivo que tuvo la iniciativa y negoció el texto. No es que la Asamblea haga suyo el proyecto de acuerdo y a partir de su luz verde asuma su impulso, sino que autoriza al ejecutivo a continuar con la tramitación prevista por el Estatuto.

Que es, como señala la Constitución, la consecución de la autorización de las Cortes, el único paso obligado por la norma de cabecera constitucional para este tipo de compromisos formales. La primera cuestión a dilucidar es si un proyecto de acuerdo de cooperación no autorizado por la Asamblea debe terminar en ese punto o si, a pesar de ese veto regional, puede ser enviado a las Cortes. En mi opinión, la no autorización por la Asamblea implica que el proyecto decaiga y no pueda ser enviado a las Cortes. No sólo porque esa hipótesis podría crear la delicada situación institucional de que un acuerdo no autorizado por la Asamblea luego sí lo fuera por las Cortes³⁷, sino porque la estructura de la norma exige claramente una sucesión de trámites con la naturaleza de la autorización. Son autorizaciones sucesivas, eso queda claro en el texto (“posterior y simultáneamente”), y por tanto, no contar con la primera de ellas “desautoriza” cualquier impulso posterior de la Junta para buscar la siguiente. La cuestión hubiera sido más delicada de interpretar si la opción legislativa hubiera sido enviar el texto para las tres autorizaciones simultáneamente; en ese caso diferentes respuestas parlamentarias, una regional y otra estatal, en efecto hubieran creado una compleja situación institucional si los efectos de esa discordancia no hubieran estado previstos. Es verdad que la única autorización constitucionalmente exigible es la de las Cortes, pero una vez que el Estatuto opta por introducir una previa autorización de la Asamblea, ese es el mecanismo definitivo y no creo que pueda alegarse para hacer prevalecer la opinión de las Cortes sobre la de la Asamblea el hecho de que sólo éstas sean citadas en la regulación del artículo 145.2 de la Constitución. Porque no creo que la referencia sólo a las Cortes impida que cada Estatuto pueda prever el procedimiento interno previo a esa so-

37 En el mismo sentido negativo MENÉNDEZ REXACH, A., VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 127.

licitud de autorización y, por tanto, la participación de otras instituciones como la Asamblea.

VII.5. La tramitación en las Cortes Generales. Los plazos y el problema de las “autorizaciones condicionadas”

La tramitación de los proyectos de acuerdo de cooperación en el seno de las Cortes es materia que corresponde a los respectivos reglamentos de cada Cámara, a los que el Estatuto impone un plazo de un mes, como en el caso de los convenios. No existe habilitación constitucional para la imposición de este exigente plazo. Mientras que en caso de los convenios sí que se autorizaba a los estatutos a prever el carácter y los efectos de la comunicación a las Cortes (y aún así podrían persistir dudas sobre si ese “carácter” incluye el establecimiento de un plazo), en el caso de los acuerdos el margen de maniobra estatutario es mucho menor y, en consecuencia, la libertad de configuración de reglamento parlamentario mucho mayor.

Hay que tener en cuenta, además, que a diferencia del caso de los convenios, en el que la comunicación a las Cortes funcionaba jurídicamente como una condición suspensiva de la entrada en vigor, en el caso de los acuerdos el transcurso del tiempo difícilmente puede dar lugar a que se entienda concedida la autorización, incluso si así se señalara expresamente en el Estatuto, lo que no es el caso. Por exigencia constitucional, los acuerdos necesitan imperativamente autorización de las Cortes, y esa exigencia no puede considerarse cumplida por el mero establecimiento estatutario del transcurso de un plazo para obtener tal autorización. Sobre todo cuando no se dice expresamente que ese sea el efecto, como sí se hacía en el caso de los convenios, en el que el agotamiento del plazo equivalía expresa y automáticamente a la entrada en vigor del convenio. En el caso de los acuerdos no podría ser la entrada en vigor, sino el camino libre para la formalización o firma, que siempre queda pendiente tras el trámite parlamentario. Pero, por encima de cuál sea la fase a que se daría paso tras el procedimiento en las Cortes, la cuestión sigue siendo que el Estatuto impone a las Cortes un plazo cuyo agotamiento no puede tener como efecto implícito la existencia de una autorización, a la luz de la norma de cabecera constitucional.

Sobre todo si ese plazo no se compadece con las regulaciones de ambos reglamentos. Otra cosa hubiera sido referirse al plazo que pueda deducirse del juego de ambos reglamentos, mediante una simple remisión a éstos; aunque tampoco sería exactamente fijado, pero al menos sería más respetuoso con el papel al respecto de las Cortes Generales. En conclusión, el Estatuto establece un plazo, pero mientras las Cortes se mantengan en sus procedimientos regulados por ambos reglamentos parlamentarios, sin que se aprecien demoras deliberadas e injustificadas, no habría efectos jurídicos derivados del agotamiento del plazo, ni podría entenderse concedida tácitamente la autorización. Y en el caso de apreciarse tal actitud de obstrucción deliberada se podría plantear alguna respuesta jurisdiccional, pero no desde luego la consideración de que la autorización ha sido concedida por el mero transcurso del tiempo.

Aunque el gobierno autonómico extremeño comunique el proyecto de acuerdo de cooperación a ambas cámaras simultáneamente, como exige el Estatuto, la Constitución obliga a que el procedimiento parlamentario comience por el Senado. Así se deduce del artículo 74.2 de ésta y, consecuentemente, de los artículos 166.2 y 138.1 de los reglamentos del Congreso y del Senado respectivamente. ¿Tiene sentido en tal caso esa precisión de que el proyecto se envía simultáneamente a ambas cámaras estatales? En mi opinión esa es una precisión que tiene más que ver con la cuestión del plazo de un mes que con una preferencia por una u otra cámara. No está prejuzgando el Estatuto cuál de ellas deba iniciar el procedimiento, sino marcando el dato temporal del comienzo del plazo común de un mes, de modo que la sucesión de ambas cámaras no sea excusa para demoras injustificadas. La idea es marcar un mes de plazo conjunto, y no tanto entrometerse en la opción constitucional y reglamentaria citada que atribuye el inicio al Senado. Una opción que no impide, en mi opinión, que el Estatuto opte por el envío simultáneo. Lo que desde luego no podría haber hecho es indicar que el proceso comenzaría por el Congreso, porque en ese caso sí estaría yendo frontalmente contra la precisión constitucional del artículo 74.2.

Así, pues, el Congreso comienza a actuar mediante esa remisión a la Comisión Constitucional por parte de la Mesa, pero sólo cuando el Senado

haya comunicado su decisión de conceder o denegar la autorización. Hasta entonces deberá esperar a la decisión del Senado. Hay que recordar en este punto que ya no podrá llegar al Congreso un texto que haya sido enviado por Extremadura al Senado como “convenio” y que éste haya recalificado para ser tramitado como “acuerdo”, puesto que esa facultad le ha sido vetada a las Cortes por el Estatuto extremeño. Sí podrían llegar por esta vía (si el esquema de los reglamentos parlamentarios fuese la emisión de unas recomendaciones no vinculantes conjuntas en vez de separadas) las que el Senado quisiera hacer llegar a la Comunidad Autónoma y que debieran completar su tramitación en el Congreso a la luz de ambos reglamentos parlamentarios.

En materia de “acuerdos de cooperación” el Reglamento del Senado remite al procedimiento legislativo ordinario, con algunas peculiaridades: su Comisión General de las Comunidades Autónomas eleva al Pleno un dictamen que, además de las obvias posiciones de conceder o denegar la autorización, abre la posibilidad al “otorgamiento de la autorización con los condicionamientos que se estimen pertinentes”. Una especie de “autorización condicionada” que introduce un nuevo factor de inseguridad innecesario. ¿Qué pasaría si luego el Congreso no acoge esos condicionamientos?, ¿y qué pasaría si el Congreso plantea unos condicionamiento diferentes, se acumularían a los del Senado? ¿Y qué pasaría si son incompatibles entre sí? Y todo ello en el marco de un procedimiento que deriva de un texto ya acordado por dos o más gobiernos autonómicos y que, a la luz de esos condicionamientos, deberían volver a sentarse a negociar, deberían volver a pasar (al menos en el caso de Extremadura) por el parlamento regional y deberían reiniciar el proceso ante las Cortes. La válvula de seguridad que supone la actuación de la Comisión Mixta Congreso-Senado, también prevista en la Constitución y los reglamentos para estos casos, y la palabra final del Congreso, aseguran que la respuesta estatal sea unitaria, pero no parece que sea una respuesta eficaz en un proceso de esta naturaleza. Una autorización condicionada de este tipo no es una autorización en realidad, es una denegación del texto que se envía. Porque no parece ortodoxo que las Cortes no vuelvan a tener control sobre el cumplimiento de las condiciones que impusieron, que se dé por hecho que los ejecutivos autonómicos van a introducir esas mejoras exigidas y que eso evita volver

a pasar por las cámaras estatales. Puesto que se exige constitucionalmente con toda claridad que los acuerdos cuenten con la autorización de las Cortes, también este texto nuevo que supuestamente introduce las condiciones que expresaban Senado y/o Congreso requiere autorización expresa y, por tanto, debe volver a reiniciarse el proceso, parlamento autonómico incluido allí donde sea exigible.

En el Congreso, los acuerdos interautonómicos llegados del Senado pasan a la Comisión Constitucional, como se señaló. Y pueden llegar con tres sellos diferentes, autorización concedida, autorización denegada y autorización condicionada. El trámite es elaborar un dictamen y enviarlo al Pleno para un debate de totalidad. El Reglamento del Congreso prevé los casos de coincidencia o discrepancia con el Senado, pero no dice nada sobre posibles resoluciones condicionadas. Si es coincidente, se comunica la concesión o la denegación a las Comunidades solicitantes de la autorización. Si es discrepante, se acude a la Comisión Mixta y, en caso de mantenerse las diferencias, el Congreso decide. La cuestión es más compleja para las autorizaciones condicionadas, porque tales condicionantes pueden ser levantados total o parcialmente, ratificados total o parcialmente y/o ampliados por el Congreso, lo que conduce también a la Comisión Mixta y ulteriormente a la decisión final de la Cámara Baja. Y, como se decía más arriba, sin que quede más remedio a los actores territoriales que renegociar y volver a acudir a las instancias parlamentarias. Incluso si la condición impuesta fuera muy clara y no requiriese más que, por ejemplo, suprimir un párrafo concreto, siempre el parlamento autonómico podría reclamar que esa cuestión también requiere de su pronunciamiento.

La remisión que hace el Reglamento del Senado al procedimiento legislativo ordinario abre la puerta, como en efecto sucedió en la práctica, a que los grupos presenten enmiendas o propuestas de veto, *ex* artículo 107. Y esa capacidad de enmendar equivale en este tipo de procedimientos a esos condicionantes de los que se habla en el artículo 138 del Reglamento del Senado, no se podrían entender de otra forma. No tendría sentido que las Cortes aprobaran un texto enmendado sin el concurso de la voluntad de los negociadores del acuerdo, los gobiernos autonómicos, en un procedimiento que es de autorización. No se les puede imponer otro texto diferen-

te del que mandaron, se les puede no autorizar, pero no imponerles otro mediante enmiendas normales.

Es un error esta equiparación procedimental con supuestos de aprobación de normas legales, puesto que el producto final no es una norma emitida por las Cortes, sino una autorización para un acuerdo entre otras voluntades diferentes. Parece haber un cierto espejismo que acerca este procedimiento al de las proposiciones de ley de origen autonómico, en el que, por supuesto, hay una incondicionada capacidad de enmienda, ya que el producto final será enteramente imputable a las Cortes, sea cual sea su origen. Pero no es un caso equiparable, aquí las Cortes no pueden imponer lo que ellas desearían que se hubiera acordado, sino solo autorizar o no los deseos de cooperación de otros actores políticos diferentes en los términos que ellos pactaron³⁸. Por todo ello, mi opinión es que tanto la emisión de condicionantes como la posibilidad de enmendar son completamente disfuncionales en estos procedimientos de autorización. Puesto que una no autorización del texto enviado tiene el efecto previsto en la Constitución de que el acuerdo no se puede firmar, lo más funcional serían denegaciones motivadas, que permitirían a los gobiernos concernidos plantearse modificaciones de lo pactado si es su deseo, pero serían denegaciones al fin y al cabo, y no esas (falsas) autorizaciones condicionadas. La acumulación en el Senado de la autorización condicionada y la posibilidad de enmiendas no crea más que complicaciones sin aportar ventaja alguna.

Y además ayuda a introducir confusión respecto de la naturaleza del acto de autorización. Puesto que los procedimientos remiten a los de confección

38 García Couso describe el caso del Acuerdo de cooperación entre el País Vasco y Navarra y la propuesta de autorización condicionada del Grupo Popular, cuyos escritos, transcritos por la autora, son muy expresivos de estas dificultades que estamos señalando. Hay una duda entre las figuras de los condicionantes y las enmiendas que el Grupo Popular salva con un cierta torsión: proponen la autorización condicionada, pero “sin que el elenco de propuestas formuladas pretenda introducir modificaciones en el Acuerdo adoptado”; lo que el Grupo propone es que “sean precisamente las instituciones que han propiciado el Acuerdo las que establezcan las modificaciones que, a criterio de las Cortes, se consideran pertinentes”, GARCÍA COUSO, S., op. cit. pág. 172. Y tienen razón, por eso mismo defiendiendo yo que no caben enmiendas a un texto que es de otros y que en ningún caso se va a asumir como propio, si acaso se indica a los firmantes lo que deberían cambiar, pero hacerlo ellos, para obtener la autorización. Para lo que es mejor una denegación motivada que una (falsa) autorización condicionada.

de leyes y se admite la posibilidad de enmiendas, hay quien sostiene que estas autorizaciones son actos de naturaleza legislativa. A ello ayuda, en el caso del Senado, que la regulación se incluya en el capítulo sobre los “procedimientos legislativos especiales”. Pero parece que hay pocas dudas sobre que el producto final no es una ley de las Cortes, sino precisamente un acuerdo entre actores territoriales que ha requerido en su proceso de elaboración una autorización, nada más. En efecto, si se autoriza un acuerdo por las Cortes y luego por cualquier causa no se firma por los gobiernos concernidos, ¿de qué ley estaríamos hablando? Y si se autoriza por las Cortes y se firma, ¿podrían las Cortes modificarlo después a su antojo, o derogarlo sin más? No hay por qué complicar más las cosas, es una autorización mediante la cual las Cortes permiten que otras instancias ejerzan un derecho reconocido por el ordenamiento tras un análisis jurídico y/o de oportunidad y de acuerdo con los intereses generales cuyo cuidado les corresponde. Ni siquiera en los casos de autorización condicionada sería tal acto legislativo, porque esos condicionantes no pueden modificar lo enviado, no podrían ser enmiendas al texto, sino advertencias dirigidas a los solicitantes de autorización para señalar en qué condiciones el acuerdo podría ser admitido y que ellos y solo ellos juzguen la conveniencia de reformar lo negociado o dejarlo caer sin más.

En todos los casos corresponde al Congreso la comunicación de la decisión final a las Comunidades Autónomas solicitantes, tanto cuando la posición es igual a la del Senado como cuando ha sido necesario dirimir discrepancias en la Comisión Mixta. La denegación de la autorización podría ser recurrida por las Comunidades afectadas ante el Tribunal Constitucional por la vía del artículo 61 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es decir, como un conflicto de competencias que analizaría el uso que han hecho las Cortes de su capacidad de examinar el acuerdo. Pero en el caso extremeño, una vez desechada la posibilidad de “recalificación” de un texto enviado como “convenio” en un “acuerdo”, que sí remitiría la cuestión a un ámbito más jurídico (el del diferente contenido material de una y otra figura en el Estatuto de Extremadura y el entendimiento de esa diferencia por las Cortes), el espacio para recursos constitucionales se estrecha, sobre todo si se admite que el juicio del parlamento estatal es de mera oportunidad, político. Cuando la discusión era, como en el citado caso del Pro-

toloco para las emisiones de la televisión andaluza, que las Cortes habían recalificado como acuerdo lo que se les envió como convenio, el debate jurídico ante el Constitucional hubiera sido la correcta interpretación de las materias objeto de una u otra figura. Cuando eso ya ha desaparecido del sistema extremeño, pero permanece el requisito constitucional incondicionado de la autorización, la cuestión se inclina hacia los juicios de oportunidad, mucho menos atacables en sede jurisdiccional.

VIII. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL MULTILATERAL Y SU REFLEJO NORMATIVO EN EL ESTATUTO EXTREMEÑO

VIII.1. Bilateralidad y multilateralidad en las reformas estatutarias de la VIII Legislatura

Hay una interpretación solipsista de los estatutos de autonomía que los considera instrumentos poco adecuados para prever y regular relaciones multilaterales. Para este punto de vista, el terreno natural de los estatutos es la bilateralidad, la regulación de las relaciones de la Comunidad de que se trate con el Estado. Y de ahí la entronización en las reformas de la VIII Legislatura de mecanismos como las comisiones bilaterales de relación con las instituciones centrales. O la defensa de sistemas diferenciados de relación en base a mecanismos duales no generalizables³⁹. No se niega un espacio, menor, a los sistemas de relación generales, pero se pone el acento claramente en lo dual, en las garantías que arrancar al Estado para asegurar una menos incisiva intromisión suya en el ámbito marcado por cada Estatuto. Esta visión defensiva de los estatutos no ayuda a que se les pueda concebir como un instrumento de relación, porque están mayoritariamente pensados para defenderse (“blindarse”) de los poderes estatales e incluso de los otros autonómicos. Su lógica es la de las almenas y los fosos, y no la de las puertas y los puentes. Su lógica

39 Una defensa de la lógica bilateral y diferencialista en CORRETJA, M., VINTRÓ, J. y BERNADÍ, X., “Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral”, en Revista d’Estudis Autònomic i Federals, num. 12, marzo 2011, págs. 403 y ss.

es la del territorio marcado con señales para avisar e impedir la entrada de intrusos no deseados⁴⁰.

Me parece un desenfoque peligroso para un correcto despliegue del auto-gobierno territorial. Sencillamente porque este abandono consciente de lo multilateral deja en manos del Estado la capacidad casi exclusiva para proponer y regular esos espacios de relación con dieciocho sillitas⁴¹. Y ya sabemos lo que pasa si es sólo el Estado quien gobierna ese espacio de lo multilateral: que la eficacia de los mecanismos depende en último término de su voluntad coyuntural, como ha sucedido con el irregular funcionamiento de las conferencias sectoriales. A veces parece como si esa orfandad de lo multilateral, ámbito olvidado por los Estatutos en sus versiones originales y dejado al criterio de un Estado declaradamente perezoso en la materia, fuese una de las características originales de nuestro sistema, tan

40 “Pero desde el punto de vista que nos interesa, el de los sistemas de relación, esta ola de reformas es sobre todo una exhibición de bilateralismo. Y no sólo porque, tratándose de una norma estatal y al tiempo una norma de cabecera del subsistema normativo regional, las reformas estatutarias no puedan huir de esa lógica en términos genéricos. Es que los estatutos reformados han sido deliberadamente activos en el refuerzo de todo tipo de mecanismos de relación bilateral al tiempo que descuidaban el refuerzo de los mecanismos multilaterales. Quizá era en parte inevitable, dada la lógica interna de la operación e incluso el clima político instalado, según el cual lo que importa no es tanto como contribuyo desde cada territorio al buen funcionamiento del conjunto del sistema, sino cuánto saco para mí en cada párrafo del texto. Las reformas estatutarias están presididas por el principio del ‘qué hay de lo mío’...Es una constatación tan obvia como preocupante que esta fase de relanzamiento del sistema autonómico está sirviendo para activar todo tipo de mecanismos bilaterales que estaban adormecidos o infrautilizados en la fase anterior. Por lo que habrá que promover una fase subsiguiente en que toda esta orgía de bilateralidad encuentre acomodo en sistemas multilaterales renovados o de nueva planta. No sería lógico pensar que con este periodo de reformas ese paso está dado, luego habrá que repensar los mecanismos comunes de relación y reconducir política o jurídicamente este tiempo de solipsismo autonómico hacia una fase de nuevo federalismo cooperativo de base multilateral”. SÁNCHEZ AMOR, I., “Acción exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias”, en GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Ed. Tecnos, Madrid 2009, pág. 30-32.

41 No deja de resultar curioso que esta visión de los estatutos como normas inadecuadas para prever sistemas generales multilaterales sea también, desde una perspectiva radicalmente opuesta, la de los recurrentes ante el Tribunal Constitucional en relación con el Estatut. Unos por otros, la casa sin barrer. Para una panorámica de la tradicional tensión entre los dos formatos, cfr. GONZÁLEZ AYALA, M. D., “Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma”, en *Indret*, núm. 1/2009, febrero 2009.

obsesionado por lo competencial y tan displicente con lo relacional. Seguramente parte de la responsabilidad es un “tono” constitucional alarmista y receloso ante cualquier tipo de relación horizontal, como hemos podido ver en el examen del artículo 145 de la Constitución y su regulación de los convenios y acuerdos entre comunidades. Pero es que, incluso lejos ya del marco político que dictaba aquellas reticencias, está costando mucho que las Comunidades abanderen reformas estatutarias que profundicen de verdad en la materia de las relaciones multilaterales, horizontales o no.

Los estatutos reformados dan entrada a órganos y a procedimientos multilaterales, junto con los bilaterales, pero mientras que en éstos la regulación es muy concreta y exigente, como en todo lo que tienen que ver con las comisiones mixtas bilaterales, en aquéllos hay un cierto tono de “principio informador” que encuentra redacciones mucho más etéreas. Digamos que la rigidez de la que se dota la materia relacional al incluirse en los estatutos juega políticamente más como garantía de lo bilateral (régimen de reuniones de las comisiones bilaterales) que de lo multilateral (mera invocación genérica de la presencia en ellos)⁴². En efecto, tal y como sostenemos, lo bilateral se ensalza y lo multilateral se humilla en los estatutos; lo bilateral se protege de las reformas y lo multilateral queda a la intemperie de los desarrollos posteriores; de lo bilateral se cuida el Estatuto y de lo multilateral ya se encargará el Estado cuando pueda. Parte de esa situación es consecuencia de que los Estatutos, al incorporar las dos voluntades territorial y estatal, están plenamente autorizados para determinar el modelo, los órganos y los procedimientos de la relación bilateral con la Comunidad de que se trate, mientras que no pueden, cada uno por sí mismo, crear sistemas generales, que es el gran argumento de base de los “bilateralistas”.

42 La tantas veces citada en este ámbito, la profesora García Morales, señala una situación como la descrita al hablar de las garantías normativas de los sistemas de relación: “...el rango estatutario de las relaciones de colaboración y, en concreto, la regulación de la Comisión Bilateral ha elevado el carácter ahora mucho más político de este tipo de relaciones. La Ley 30/1992 habla ‘De las relaciones entre administraciones’, pero los nuevos textos hablan claramente y de forma textual de relación entre gobiernos.../..Con ello nos encontramos en la paradoja de que los nuevos Estatutos prevén Comisiones Bilaterales, que ahora disponen de rango estatutario y están en el bloque de la constitucionalidad, mientras que las Conferencias Sectoriales –el instrumento más estable e importante de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas– se regulan en una ley básica bajo el título ‘De las relaciones entre Administraciones’”. GARCÍA MORALES, M. J., “Los nuevos Estatutos....”, op. cit., pág. 381.

VIII.2. La difusa responsabilidad de crear sistemas generales de relación multilateral horizontal

Pero de nuevo nos olvidamos de que el papel de las Cortes en los Estatutos no puede ser sólo limar los aspectos de dudosa constitucionalidad, sino también estimular la creación de sistemas de relación multilateral que queden fijados con esa especial rigidez y sean homogéneos, simétricos, compatibles unos con otros. Como en el caso de los convenios entre Comunidades, no tiene sentido que las Cortes no hayan ni siquiera intentado ahormar un sistema común de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación en los estatutos que ha ido aprobando en estos años pasados. No es lógico que las Cortes se hayan limitado a endosar las diversas propuestas autonómicas, siendo perfectamente conscientes de estar poniendo en pie un “sudoku” de sistemas que no engarzan entre sí y, en consecuencia, no serán funcionales para la colaboración entre las Comunidades. Salvo que la intención fuera precisamente esa, claro.

Es verdad, en efecto, que un Estatuto no puede diseñar un marco general de cooperación, pero sí que puede hacerlo un conjunto de Estatutos, cuyas aprobaciones pasan por el mismo legislativo⁴³. El temor reverencial a no tocar en los textos de origen regional nada que no sean extralimitaciones jurídicas provoca que el mismo legislativo estatal esté aprobando cartas de derechos diferentes para diferentes partes de su ciudadanía y sistemas de relación entre Comunidades que no son compatibles o dificultan extraordinariamente su aplicación y su efectividad. Hay que redefinir el papel de las Cortes en las reformas estatutarias, hay que dejarse de complejos y hacer, con la misma naturalidad que se actuó en el catalán desde el punto de vista jurídico-constitucional, un examen también de eficacia y oportunidad de los sistemas de relación, de modo que en la negociación con la correspondiente Comunidad Autónoma se ponga sobre la mesa el punto de vista estatal sobre la necesaria compatibilidad de los sistemas estatutarios

43 Estoy contestando implícitamente a la pregunta que se hacía Enoch Albertí en el título de un texto de referencia sobre la materia, de 2006: “¿Pueden los estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales?”. Mi respuesta es que un estatuto, no; pero que el conjunto de los estatutos, desde luego que sí, habiendo explorado de modo similar o compatible los espacios que la regulación constitucional abre.

de relación y sobre la necesaria protección de los esquemas multilaterales de colaboración. Creo que una cierta función estatal “armonizadora blanda” en la materia, no mediante imposición, sino mediante negociación, hubiera dado un mejor sentido global al conjunto de reformas estatutarias de los últimos años⁴⁴. De otro modo, el papel de las Cortes en las reformas estatutarias se confunde con una especie de primera instancia constitucional que no aporta al proceso más que rayas rojas limitadoras, sin atreverse a sugerir y defender adiciones, mejoras, párrafos en verde oportunos desde el punto de vista de la funcionalidad del conjunto estatal.

Es paradójico constatar que se proponen reformas constitucionales para resolver un problema cuya resolución la propia Constitución encargaba a los estatutos, dada además la suspicacia que suscitaría una intervención legislativa armonizadora dura en la materia⁴⁵ y la manifiesta inadecuación de la legislación autonómica ordinaria⁴⁶. Dilema que no se plantearía si los estatutos asumiesen con naturalidad su papel, también estatal, de reguladores del marco general de la cooperación interautonómica. Vedado por otros motivos el recurso a la reforma constitucional para resolver este asunto, y temeroso el Estado de ser acusado de perpetrar otra LOAPA

44 Los estatutos han regulado de forma diversa, es un dato. “Ésa es la razón por la cual Pérez Moreno ha defendido la necesidad de una ley armonizadora conforme a lo previsto en el artículo 150.3 CE, extremo que podría entenderse como deseable para delimitar el cierre del proceso autonómico en general y el desarrollo de la cooperación interautonómica en general.../.. Pero el argumento jurídico que impediría, de forma concluyente, este tipo de solución es que, en este caso, entre las normas autonómicas armonizadas encontraríamos a los Estatutos de Autonomía.../..Así pues, solo quedaría expedita la vía de reformar, de forma armónica, todos los Estatutos de Autonomía, cuestión hartamente compleja”. GONZÁLEZ GARCÍA, I., Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías, Serie Cuadernos y Debates 168, Fundación Manuel Giménez Abad/Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 2006, pág. 102-103

45 GARCÍA MORALES, M. J., “Los nuevos Estatutos...”, op. cit., pág. 382. También MATÍA PORTILLA, F. J., “La cooperación horizontal...”, op. cit., pág. 136.

46 Ver Ley 1/2011, de 10 de febrero, de convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, que regula, además de los verticales, también los que se acuerden con otras comunidades autónomas. Respecto de éstos, el Estatuto dice que los convenios se comunicaran a las Cortes Generales “a los efectos correspondientes”. El caso es que esos “efectos correspondientes” dice la Constitución que deben fijarse en el propio Estatuto, creando una reserva de Estatuto. La reciente ley aragonesa citada regula los acuerdos de cooperación, sobre los que guarda silencio el Estatuto. Y para colmo, vuelve a hacer un reenvío al Reglamento parlamentario doméstico en relación con un nuevo trámite de “ratificación” por parte de las Cortes de Aragón.

cada vez que intenta por vía legal ese marco general (como paso con el fallido proyecto de Ley de Cooperación autonómica del ministro popular Posada y el tímido conato de socialista Sevilla)⁴⁷, nos queda la exigencia consciente a los estatutos y la oportunidad de sus reformas, a pesar de la tendencia a la dispersión que han mostrado en un asunto en el que tanto se había avanzado en la doctrina⁴⁸.

Claro que hay referencias y menciones en los nuevos textos a la multilateralidad, pero no podemos quedarnos en un mero recuento cuantitativo, porque algunas de las referencias a la multilateralidad no son precisamente cantos a la cooperación, sino muestras de desconfianza respecto de la opacidad de las relaciones bilaterales. Cuando muchos estatutos reclaman multilateralidad, por ejemplo en materia financiera, no es porque se considere un sistema ideal en sí mismo, sino porque permite una vigilancia mutua de la que se escapa en los formatos duales, por lo general mucho más discretos. Cuando interesa discreción, se recurre a las comisiones mixtas de asuntos financieros, cuando interesa controlar la globalidad del proceso y saber qué pretenden y qué se llevan los otros, se prefieren ámbitos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Y algo parecido sucede cuando se reclama presencia en órganos multilaterales de participación en políticas públicas, porque no se hace tanto por un irreprimible deseo de colaborar con el Estado y los otros territorios, como para hacer efectivo el mismo deseo de control y acceso a la información en materias como el agua o la energía. Por no hablar de aquellas referencias a la multilateralidad que lo

47 GARCÍA MORALES, M. J., “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, en ARBÓS, X. (coord.), COLINO, C., GARCÍA MORALES, M. J. y PARRADO, S., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico...*, op. cit., págs. 47-49.

48 La profesora García Morales apunta más tímidamente a la responsabilidad de los estatutos en la cuestión: “La ausencia de reforma constitucional, el lastre del pasado sobre la intervención normativa en la colaboración, unido al principio dispositivo, arroja un resultado donde los Estatutos no sólo son una alternativa legítima para regular las relaciones de colaboración, sino también la única, por el momento, viable. Las regulaciones estatutarias pueden ser, y son, diversas y dispares, y ponen sobre la mesa el debate sobre la necesidad de un marco general para introducir más racionalidad en el sistema, pero, aunque ello podría ser deseable, la arquitectura constitucional de nuestro sistema permite a los Estatutos de Autonomía dicha regulación y comporta estos efectos”. GARCÍA MORALES, M. J., “Los nuevos Estatutos...”, op. cit., pág. 382.

que hacen es vacunarse contra ella, como las que recuerdan, porque no es más que un recordatorio, que el gobierno autonómico no queda vinculado por acuerdos tomados en este tipo de foros o que puede formular reservas a dichos acuerdos⁴⁹. Así pues, no todas las referencias de las reformas estatutarias a la multilateralidad pueden considerarse propuestas para un mejor y más frecuente uso de este tipo de canales. A veces la presencia de todos alrededor de una mesa tiene un efecto paralizador, una especie de neutralización mutua, más que un efecto dinamizador y animador de lógicas cooperativas.

VIII.3. La “ideología” cooperativa y multilateralista del Estatuto extremeño

No es el caso del Estatuto de Extremadura. Más allá de los concretos instrumentos y procedimientos, hay una “ideología” estatutaria cooperativa. Hay una exigencia propia para legitimar la exigencia a los demás. No hay más que ver cómo esos principios generales del artículo 61, que informan las relaciones institucionales (lealtad, solidaridad, colaboración, cooperación y mutua ayuda), no se predicán solo de la relación con el Estado (como hacen algunos estatutos), sino también de las relaciones con otras Comunidades e incluso con entidades exteriores⁵⁰. No es por tanto una exigencia

49 Los párrafos 2 y 3 del artículo 176 del Estatuto catalán, sobre los que el profesor Montilla Marcos advierte certeramente: “No hay dudas sobre la constitucionalidad de ambas previsiones, sino sobre la oportunidad de su expresa mención estatutaria. Ambas menciones pueden dificultar la necesaria flexibilización de la multilateralidad en las relaciones de colaboración... El problema de las apuntadas previsiones del Estatuto de Cataluña es que, desde una posición defensiva, dificultan la aplicación de estas técnicas federales. En un sentido opuesto, debería atemperarse la rigidez en el proceso de toma de decisiones en los órganos multilaterales de colaboración”, en MONTILLA MARTOS, J. A., “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, enero-marzo 2011, pág. 182.

50 También el artículo 15.3, que regula los principios de actuación de las instituciones extremeñas refleja esa preocupación relacional, al obligar a que esos modos de actuación rijan asimismo las relaciones “entre sí y con todos los poderes públicos”. En relación con la cuestión: “Sí llama la atención que los principios de lealtad institucional, de cooperación, o de colaboración se reconozcan en los nuevos Estatutos como principios que presiden las relaciones de la Comunidad con el Estado, no con las demás Comunidades. Sólo en el caso de Castilla y León y Cataluña, dichos principios aparecen también en las relaciones horizontales. Ello refleja

de lealtad al Estado, es una autoexigencia de lealtad también dirigida a Extremadura. Es una preocupación por el funcionamiento del conjunto del sistema, y no meramente por el resultado particular para Extremadura en cada uno de los casos, coyunturas o negociaciones. Este diferente enfoque ha sido reiteradamente subrayado en el proceso de redacción y negociación y de él se encuentran rastros en varias partes del Estatuto. En diversas fases de la tramitación parlamentaria los negociadores incluyen entre sus características principales el de ser “cooperativo y multilateralista” y esta voluntad queda expresamente ratificada en su presentación ante el Congreso de los Diputados:

...una de las principales características políticas de este Estatuto es que intenta servir tanto a Extremadura como al conjunto del sistema autonómico. No está concebido como una pieza aislada y desconectada del resto, sino que se piensa y se examina a sí mismo desde esa doble exigencia de reforzar el autogobierno regional y, al mismo tiempo, contribuir al buen funcionamiento del sistema autonómico. Pensamos —y creemos no estar solos— que en este momento el mejor autogobierno es el que permite no solo ejercer más competencias, sino ejercerlas mejor, y para ello cada pieza del sistema tiene que ser funcional hacia dentro, hacia su comunidad, pero también hacia fuera, hacia el Estado y hacia el resto de comunidades autónomas. Un Estatuto no solo es la norma de cabecera de un sistema jurídico-regional, es también una pieza jurídica y política de la organización del conjunto estatal, como lo ratifica la aprobación por las Cortes, y también desde este punto de vista debe ser redactado y enjuiciado⁵¹.

la importancia de la colaboración vertical en nuestro sistema, una importancia de la que se hacen eco los nuevos textos, por más que dichos principios deben regir, lógicamente, también las relaciones entre Comunidades”. GARCÍA MORALES, M. J., “Los nuevos Estatutos de Autonomía..., op. cit., págs. 364 y 365.

- 51 Sánchez Amor, Delegado de la Asamblea de Extremadura ante las Cortes, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Sesión Plenaria num 114 de 17 de noviembre de 2009, pág. 6. En el mismo sentido en el citado Debate de la Fundación Alternativas: “...hay un sistema autonómico en el que tu no eres un planeta aislado, sino que es un sistema en el que los movimientos de un planeta pueden afectar a los de otro.../..Además, el Estatuto se piensa a sí mismo como un engranaje de un sistema, y no de modo aislado. Por lo tanto, este Estatuto se examina hacia dentro y se examina hacia fuera, y tiene que servir también para que funcione el sistema, y de ahí se deriva, por ejemplo, todo el tema de la cooperación horizontal. Y desde ese punto de vista yo creo que había que asumir algo más que reformas técnicas”. En VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 37.

Esta preocupación por trascender de la mera funcionalidad interna y ayudar a una mejor articulación del conjunto del sistema se refleja en varias redacciones concretas del Estatuto. Incluso expresamente, como en este artículo 67 en el que la participación extremeña en foros multilaterales horizontales no se justifica solo por su conveniencia particular, sino también por un interés común que es ese “mejor funcionamiento general del sistema autonómico”. De las relaciones con otras comunidades se habla también en el punto 3 del programático artículo 7, ordenadas bajo los principios de equidad territorial y cohesión social. Hay rastros también de esa preocupación funcional del marco territorial estatal en el artículo 14 bajo el epígrafe de homogeneidad competencial, porque el término de comparación para la ampliación de competencias es “el conjunto de las comunidades autónomas”, lo que sitúa el planteamiento extremeño en las antípodas del modelo de “cláusula Camps”⁵². Y en la cita a los “mecanismos bilaterales y multilaterales” del artículo 61.2, en relación con las competencias. En el 62.2 vuelven a citarse los “órganos multilaterales que se constituyan” en relación con la participación en decisiones estatales, una norma que parece funcio-

52 “Aparte de eso, hay muchas cosas novedosas en el Estatuto, fórmulas pequeñitas que están ahí escondidas. Nuestra cláusula Camps no es una cláusula Camps como la otra. Tiene el perfil de contribuir al conjunto”, SÁNCHEZ AMOR, I., en VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 37. Solozábal, en el citado Debate, lo entiende perfectamente: “El artículo 14, el importante artículo 14, esta cláusula de homogeneidad competencial en relación con el conjunto de las comunidades autónomas, creo que es una formulación más afortunada, pero que recuerda clarísimamente a la cláusula Camps, o a la disposición adicional tercera del Estatuto de Aragón.../.. creo que este precepto es cierto que se acoge en unos términos de redacción elegantes. Funciona, más que como garantía propia, como reconocimiento de la exigencia de funcionalidad del conjunto. Esto me parece muy bien. Es decir, el sistema autonómico no puede funcionar a dos o tres velocidades.../.. Me refiero en cuanto al equipamiento competencial.../.. Desde este punto de vista, esta cláusula continente de tal mandato de homogeneidad, tiene ese sentido. Hay que verlo desde el punto de vista del conjunto, desde la perspectiva del Estado. No es tanto que yo quiero ser, es que esto no puede ser si no tenemos todos la misma posición”. SOLOZÁBAL, J. J., en VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 51. Y Sánchez Amor lo confirma: “La cláusula Camps, tú lo has dicho perfectamente. Yo lo expliqué así en una intervención parlamentaria. No tiene sentido que en este país pueda existir algo como lo que existió durante mucho tiempo, el territorio MEC o el territorio INSALUD. Hay una tendencia natural a la homogeneidad del sistema, y esta nuestra cláusula Camps no está pensada desde el punto de vista de lo último que salga, para mí; sino, oiga, pensemos un poco en el todo.../..Por eso esto no es una cláusula Camps. Esto es una cláusula pensada desde la perspectiva de que el sistema funcione, pero no es una pretensión de ‘lo último que salga, para mí’. Mire usted, no. Lo que convenga, lo que sea funcional, lo que permita funcionar mejor al sistema; que lo que sea regional, lo sea en todo el Estado”, SÁNCHEZ AMOR, *ibid.*, pág. 56.

nar como marco general, que luego encuentra su excepción en el apartado siguiente, en el que los mecanismos bilaterales se reservan expresamente para “asuntos de interés específico”. Hay otra referencia expresa a la multilateralidad en la descripción de los instrumentos y procedimientos de la acción exterior, en el artículo 69.1.a). Del mismo modo sucede en la actuación europea, en el artículo 70.b), y en la cooperación para el desarrollo, en el 72.b). En un sentido más de control y negociación con el Estado, también una referencia implícita a la multilateralidad en materia de financiación autonómica en el artículo 88.1, citando expresamente al Consejo de Política Fiscal y Financiera y otros posibles órganos de naturaleza similar. Un amplio espectro de citas expresas o implícitas que avalan esa ideología estatutaria “cooperativa y multilateralista” que se invocaba por los redactores

VIII.4. La referencia estatutaria y los actores en los foros multilaterales de cooperación horizontal

Pero la norma más explícitamente dirigida a visualizar ese asumido perfil estatutario es el artículo 67, con el que se cierra el capítulo II (De las relaciones con otras Comunidades Autónomas) del Título V (De las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma). Y que dice así:

Artículo 67. Foros multilaterales de cooperación horizontal

Las instituciones de la Comunidad Autónoma promoverán y participarán en cuantos foros de cooperación horizontal resulten convenientes para un mejor ejercicio de sus respectivas competencias o un mejor funcionamiento general del sistema autonómico. Sin perjuicio de los compromisos puramente programáticos o políticos, los acuerdos de cooperación y convenios de gestión que se negocien en tales ámbitos por parte de la Junta se tramitarán de acuerdo con los procedimientos previstos en los artículos anteriores.

Ya hemos visto que este artículo 67 no es un cometa aislado. Es parte, si no de un sistema completo, sí de una voluntad extendida de promoción de la multilateralidad y de compromiso con el funcionamiento eficaz de conjunto del sistema autonómico, una voluntad que se puede rastrear sin dificultad por el resto del texto extremeño.

Del contenido del artículo se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, como el epígrafe indica, la materia no es cualquier cooperación multilateral. No se refiere a las conferencias sectoriales, que tienen su acomodo en el Capítulo I de este Título V, en el que se regulan las relaciones con las instituciones del Estado. Y más concretamente en el apartado 2 del artículo 62. Por su parte, este artículo 67 figura en el Capítulo II, dedicado a las relaciones con otras comunidades autónomas. Así pues, esta cooperación multilateral no es cualquier cooperación multilateral, sino que es adjetivada como “horizontal” precisamente para señalar que se hace sin participación del gobierno central. A esta interpretación ayuda no solo el uso de este epíteto acuñado doctrinalmente para referirse precisamente a la cooperación solo entre comunidades y en ejercicio de sus competencias, sin participación estatal. También corrobora esta interpretación la cita posterior, en la segunda mitad del párrafo, de los acuerdos y convenios “previstos en los artículos anteriores” que podrían eventualmente negociarse en estos ámbitos, y que son entre comunidades y sólo entre comunidades.

No parece sin embargo que la sola utilización de esta expresión “horizontal”, despeje las dudas. El profesor Menéndez Rexach considera que “en estos foros multilaterales debería estar también representado, en principio, el Gobierno de la nación y la AGE, salvo que la índole de los asuntos a tratar no les afecte, lo que será difícil.../..La cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas es una de las asignaturas pendientes del Estado autonómico, pero no debe excluir a los órganos centrales del Estado, cuya visión de conjunto puede ser muy útil a la hora de adoptar acuerdos”⁵³. Y en un sentido con similares prevenciones, el profesor Juan José Solozábal: “Yo aprecio en éstas iniciativas, efectivamente, un afán de integración que me parece plausible. Pero yo creo que hay ahí un cierto riesgo de complicar el funcionamiento del Estado. Creo que esas conferencias tienen especial sentido cuando hay una proximidad geográfica o cuando se comparte una problemática específica”⁵⁴. No todas las opiniones académicas, sin embargo, son tan recelosas: “La creación de una Conferencia de Presidentes autonómicos, como la que se ha propuesto en la segunda mitad de 2008

53 MENÉNDEZ REXACH, A., “Competencias, cooperación...”, op.cit., págs. 279/280.

54 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., en VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 142.

por el Presidente de Extremadura Fernández Vara, y que también propugnan las Comunidades con nuevos estatutos, puede ser también un signo de normalidad en España.../..podría mejorar también el funcionamiento de la Conferencia vertical e impulsar la colaboración horizontal.../..podría contribuir a preparar la Conferencia de Presidentes con el Estado desde posiciones previas comunes pactadas.../..podría tener un espacio propio para concertación horizontal en materia de Unión Europea”⁵⁵. O, de la misma especialista: “..una Conferencia de Presidentes solo autonómicos podría ser un buen complemento de la actual Conferencia de Presidentes vertical”⁵⁶. En el mismo sentido, César Colino: “..es una iniciativa que responde a un órgano de relación y coordinación habitual en otros países que no va en detrimento de la coordinación vertical o las competencias del gobierno central ni supone una amenaza para éste, sino una necesidad generada por las demandas de los ciudadanos y el buen gobierno”⁵⁷.

La voluntad de los legisladores estatutarios extremeños es nítidamente la de excluir al Estado de estos sistemas de relación, por ello denominados horizontales: “Se reflejan lo que podrían ser órganos horizontales de cooperación sin el Gobierno, una posible conferencia de presidentes autonómicos sin el Gobierno, o conferencias sectoriales sin el Gobierno”⁵⁸. “Aquí lo que estamos definiendo o lo que estamos promoviendo, porque esto es una especie de invitación política a que se regulen, son los foros en principio sin el Gobierno o en los que la presencia del Gobierno no es una presencia jurídicamente obligada. No hemos querido poner aquí las conferencias de presidentes autonómicos sin el Gobierno, pero lo que está detrás es que lo que le falta a este Estado, es cooperación horizontal. Poner en común las competencias propias.../.. porque lo que yo quiero decir con la expresión ‘horizontal’ es que aquí estamos jugando solo con competencias autonómicas. Creo que no hay muchas referencias en el derecho positivo, aunque las

55 GARCÍA MORALES, M. J., “Los nuevos Estatutos...”, op. cit., pág. 416-417.

56 GARCÍA MORALES, M. J., “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, mayo-agosto 2009, pág. 106.

57 COLINO CÁMARA, C., “Las Relaciones Intergubernamentales....”, op. cit., pág. 359.

58 SÁNCHEZ AMOR, I., en *VVAA, En torno a la reforma....*, op. cit., pág. 21

ha habido siempre doctrinales sobre lo que es cooperación horizontal.../.. que es lo que hemos entendido todos siempre, la que no tiene al Gobierno como actor. O por lo menos en la que la presencia del Gobierno no es jurídicamente obligada, porque las competencias que están sobre la mesa son autonómicas. Ésa era la lógica. Por tanto serían competencias autonómicas y, aunque no se excluye al Gobierno, debe ser un tipo de cooperación en la que éste no pueda jurídicamente impedir acuerdos”⁵⁹.

No es cooperación en presencia del Estado, pues; lo que no quiere decir que no haya una conexión con los mecanismos multilaterales de cooperación vertical. De hecho, en muchos ámbitos y a lo largo de muchos años, cooperación multilateral horizontal embrionaria era lo que se hacía de manera más o menos formal por los representantes autonómicos justo antes de las conferencias sectoriales⁶⁰. Las reuniones previas antes de la oficial con el ministro correspondiente eran un ensayo de este tipo de mecanismos. A veces, incluso, en la misma sala a la que luego entraría el representante estatal, como prefigurando lo que podrían ser esas conferencias sectoriales horizontales a las que solo entraría el representante ministerial en parte del orden del día, o para conocer y opinar sobre lo ya acordado. Esta conexión fértil entre mecanismos de uno y otro perfil ha sido puesta de relieve también desde el mundo académico⁶¹, pero no creo que acabe de implantarse con la misma naturalidad en los actores políticos.

59 Ibid, pág. 134 y 135.

60 He tenido ocasión de explicar mi experiencia personal respecto de la CARCE (hoy CARUE): “Los representantes autonómicos, especialmente en el nivel de los denominados “coordinadores” (directores generales y asimilados), solían concertar sus posiciones mediante contactos informales, en muchos casos, pergeñados en la propia sala del Ministerio en la que luego se reunirían con los representantes del Gobierno central. O en cafeterías, restaurantes u hoteles de las inmediaciones. Esquemas de cooperación horizontal informal que siempre han existido en el entorno de las conferencias sectoriales”. SÁNCHEZ AMOR, I., “*Doctrina, derecho y política en la participación autonómica en asuntos europeos (la historia jamás contada)*”. *Revista de Estudios Europeos*, núm 56, Valladolid, 2010.

61 “Mas colaboración horizontal multilateral es básica para mejorar la vertical.../..Puede haber una mayor y mejor participación de las Comunidades Autónomas en los instrumentos verticales si entre ellas son capaces de generar posiciones comunes respecto de solicitar la convocatoria de una Conferencia [sectorial] o la inclusión de puntos en el orden del día. Ello les reportaría una mejor posición negociadora frente al Estado.../.. y podría contribuir a sustituir el planteamiento partidista por la defensa de intereses territoriales”. GARCÍA MORALES, M. J., “Los nuevos Estatutos...”, op. cit., pág. 396.

La cooperación multilateral horizontal que este precepto extremeño promueve no implica solo al gobierno regional, como se observa claramente en su redacción. Ese mandato de incorporarse a órganos y procedimientos se dirige genéricamente a las instituciones, y por tanto es indicativo para la Asamblea y las demás instituciones de relevancia estatutaria. Podría incluso extenderse su aplicación a otras entidades que no son estrictamente instituciones de este rango, pero que cabría entender abarcadas en este contexto por esa expresión, como la administración general autonómica⁶², la administración institucional, los organismos autónomos, los propios medios de comunicación públicos, las oficinas de representación ante la UE y en el exterior, etc. Y de la expresión no menos genérica “foros” cabe deducir una intención de abarcar todos los formatos y coberturas jurídicas posibles (fundaciones, asociaciones, etc.) y no solo las habituales jurídico-administrativas (consorcios, conferencias sectoriales, etc.). Entidades como la FORTA, que es de naturaleza asociativa privada, o la COPREPA, institucional parlamentaria no formalizada jurídicamente, pueden entenderse cubiertas por esta referencia normativa deliberadamente amplia y flexible. Esta amplitud refuerza el perfil político del artículo, que no está redactado para incluirse en el ámbito de las relaciones puramente administrativas, lo que hubiera aconsejado colocarlo en el Capítulo IV del Título II, sino que se dirige a todo el complejo institucional, desde el Presidente y una hipotética conferencia de ese nivel sin el del Gobierno hasta algún tipo de foro de, por ejemplo, los consejos de juventud autonómicos.

VIII.5. La promoción normativa de la cooperación multilateral horizontal

La redacción obliga además a adoptar una actitud proactiva, ya que no sólo se indica la conveniencia de la participación de las instituciones extremeñas, sino que se expresa imperativamente que tales entidades deben “promover” este tipo de foros multilaterales de encuentro de las comunidades autónomas con la sola condición de que cumplan uno de estos dos

62 Sobre las fórmulas sustitutivas de la cooperación formalizada, algunas de ellas multilaterales, como los contactos cotidianos entre funcionarios, cfr. COLINO CÁMARA, C., “Las Relaciones Intergubernamentales...”, op. cit., págs. 346 y ss

requisitos no acumulativos: que la participación comporte un “mejor ejercicio de la respectivas competencias” o que, sin necesidad de que sea así, esa promoción o participación extremeñas resulten convenientes para “un mejor funcionamiento general del sistema autonómico”. Y ese adjetivo “general” tampoco es improvisado. En estos dos matices, la “promoción” y no simplemente la “participación”, y la habilitación para promover y participar con la sola condición de que ello contribuya al funcionamiento “general” del sistema y no porque conlleve ventajas específicas para Extremadura, marcan la diferencia con otros estatutos en el tratamiento de la multilateralidad. Toda la formulación gramatical conduce a una nítida *vis expansiva* de la obligación: afecta a todas las instituciones; en cualquier tipo de foros; no es solo participar sino también promover; aunque no haya intereses específicos en juego; y aunque el mejor funcionamiento del sistema autonómico no redunde especialmente en la región o la mejora sea genérica. Para promover la multilateralidad, Extremadura no acude al expediente de su competencia o interés, sino que plantea, por primera vez en el panorama comparado, un título habilitante que es la mayor eficacia del gobierno territorial en el conjunto estatal. Hay un aroma de corresponsabilidad generalizada en ese buen funcionamiento del conjunto, ya que la implicación de la Comunidad no es solo en función de competencias o intereses propios (como sucede en las formulaciones de tipo competencial), sino con el objetivo de esa “mejora general del sistema”.

Cuando de esos foros, por su naturaleza jurídica, puedan surgir acuerdos interautonómicos formales, se tramitarán de acuerdo con los dos artículos anteriores. Pero, por supuesto, nada obliga a que ello deba ser así. Ni los foros tienen que ser de ese carácter gubernamental y formal, ni los compromisos deben adquirir obligatoriamente una de esas fórmulas. De hecho, el propio artículo previene de esa posibilidad al hablar de “sin perjuicio de los compromisos puramente programáticos o políticos”, pues se tiene conciencia de que en algunos casos, y no los menos trascendentes, esa podría ser la naturaleza de los compromisos y las negociaciones. Asoma aquí, tímidamente, la sombra de esa Conferencia horizontal de presidentes autonómicos que ha defendido hace tiempo el anterior presidente extremeño Fernández Vara y que los redactores han puesto expresamente como ejemplo práctico de lo regulado en la cita más arriba transcrita. Pero, dada

la consciente generalidad de los términos de la redacción, no creo que se pueda concebir el artículo como una mera cobertura implícita de esa propuesta de alta política hasta ahora no concretada, sino también como un apoyo para esos otros tipos de acuerdos horizontales que no pretenden tener la naturaleza y eficacia jurídica de los convenios del artículo 65 o de los acuerdos del artículo 66, esos otros denominados protocolos, propósitos sin contenido vinculante o declaraciones de intenciones que la propia jurisprudencia constitucional vino a reconocer en la sentencia 44/1986, de 17 de abril.

VIII.6. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, más voluntad que innovación

En relación con la puesta en práctica de este tipo de regulaciones promotoras de la cooperación multilateral horizontal es reiteradamente citada la serie de Encuentros entre las Comunidades con nuevos estatutos, iniciada en 2008, y saludada como un “primer gran paso” en el estado autonómico. Tanto por representar una superación de la tendencia a cooperar sólo con vecinos, como por crear un marco para acuerdos formales a varias bandas, poco explorados hasta ahora. En efecto, ese foro lleva algunos años negociando y cerrando trabajosamente varios convenios en diversas materias⁶³ y se ha formalizado en octubre de 2010 como la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. La cuestión es la incongruencia entre esa demostrada voluntad de cooperación y unas reformas estatutarias recientes que prácticamente no han aportado novedad alguna en la regulación de la cooperación. Como señala García Morales al respecto, parece que “la voluntad política de impulsar la cooperación horizontal ha surgido tras la aprobación de los nuevos textos, y no antes o durante su elaboración, y por ello los nuevos textos no han corregido los problemas que plantea la regulación de la cooperación horizontal”⁶⁴.

63 Cfr. MATÍA PORTILLA, F.J., “La cooperación horizontal...”, op. cit. pág. 133 y ss. y COLLINO CÁMARA, C., “Las Relaciones Intergubernamentales...”, op. cit., pág. 356-358.

64 GARCÍA MORALES. M. J., “Los nuevos Estatutos...”, op. cit.. pág. 399. Otro comentario de la misma autora: “Aunque la regulación del régimen de la colaboración en los nuevos textos aporte pocas novedades en el tenor de los preceptos, su aprobación sí ha tenido un efecto

Por eso no deja de resultar sorprendente que para hablar de preocupaciones generales, como la reforma del Senado por ejemplo, solo se sienten las comunidades que han reformado sus estatutos en los últimos años, y no las demás, como si el problema no fuera común o como si esos estatutos reformados dieran a sus gobiernos algún plus de representatividad del conjunto o alguna capacidad reforzada para cooperar entre ellas. Precisamente los que han tenido la oportunidad reciente de flexibilizar el régimen jurídico de la cooperación horizontal y no lo han hecho, se erigen en paladines de este tipo de fórmulas, quizá para difuminar con la práctica sus debilidades normativas⁶⁵. Como era lógico, al final se ha ido cediendo para dar paso poco a poco a otras comunidades que no han reformado e incluso de las que no hay noticias de que vayan a hacerlo pronto. No se trata por tanto de descalificar la iniciativa, que se atribuye a la Generalitat de Cataluña a través del Institut d'Estudis Autònomic⁶⁶, sino de cuestionar el criterio de selección de invitados porque, al final, no ayuda a que las Comunidades se planteen la cuestión central de su débil andamiaje estatutario regulador de la cooperación horizontal. Me remito a posiciones, ya expresadas con anterioridad:

Yo he criticado eso que ha hecho Cataluña. Porque tendría sentido que se reunieran sólo los que han reformado el Estatuto si hubieran innovado particularmente con respecto de los otros en materia de cooperación horizontal. Pero no han innovado/.. no hay un criterio para que solo ellos cooperen en materia de licencias de

activador de la voluntad política de los actores llamados a ponerlas en marcha”, GARCÍA MORALES, M. J., “La colaboración a examen.....”, op. cit., pág. 99, con esclarecedoras referencias a la práctica comparada.

65 Sorpresa que comparte Matía Portilla en debate con el autor de este comentario en MATÍA PORTILLA, F. J., “La cooperación horizontal...”, op. cit., pág. 137

66 “En este punto hay que romper una lanza en favor de Cataluña. Y me voy a explicar, porque en el Estatut todos hemos criticado los excesos de bilateralidad, incluso posibles excesos confederalistas, etc. Pero, aprobado el Estatuto, la realidad es que desde Cataluña se ha hecho un esfuerzo para articular otro tipo de relaciones una vez aprobados los estatutos. Promovido por el Instituto de Estudios Autonómicos y por la Generalitat, se ha creado el foro de las comunidades autónomas que han aprobado nuevos estatutos.../..Pero sobre todo, más allá de los acuerdos concretos que se han ido asumiendo, me parece importante, aunque en este país no se pone debidamente en valor, que desde Cataluña se está promoviendo una cooperación horizontal que ha sido bien respondida y en la que, por cierto, participan comunidades de toda índole”. TUDELA ARANDA, J., en VVAA, “En torno a la reforma....”, op. cit., pág. 140.

caza, porque como no han innovado nada en esta materia de las fórmulas de cooperación, deberíamos sentarnos los 17 para hablar de licencias de caza. Porque ¿qué importancia tiene para dar la licencia que uno tenga Estatuto reformado o no? Salvo que hubieran sido innovadores y hubieran establecido procedimientos que sólo ellos tuvieran y que facilitaran el acuerdo. Como no lo han hecho, en realidad se trata de una operación política ../.. no se entiende políticamente por qué se reúnen solo los que tienen estatuto reformado para acordar cosas que son competencia de todos, cuando ni siquiera tienen un procedimiento diferente. Me parece un paso positivo desde el punto de vista de que Cataluña se siente con más gente. Eso políticamente lo aprecio. Pero lo que no veo es por qué son sólo seis, y no los 17. Yo apreciaría más que Cataluña se sentara con todos. No con los seis que me han seguido, porque yo quiera subrayar que me han seguido en el camino de las reformas, que también hay ese matiz de subrayar la emulación ../.. En resumen, aprecio que por fin después de muchos años las comunidades autónomas históricas se sienten con naturalidad en las mesas multilaterales⁶⁷.

67 Sánchez Amor en el citado debate de la Fundación Alternativas (aunque por error en la edición escrita la intervención se atribuye a Juan Manuel Eguiagaray). VVAA, En torno a la reforma..., op. cit., pág. 140-141.

IX. CONCLUSIÓN

Hoy Extremadura se ha incorporado a los encuentros de los gobiernos de estas comunidades con Estatuto reformado, pero habiendo hecho los deberes en materia de regulación de la cooperación horizontal, tanto en lo que toca a convenios y acuerdos de los artículos 65 y 66, como en lo referido al formato multilateral horizontal que regula el artículo 67. Un régimen que ha tratado de explorar todos los resquicios que la Constitución permitía, en la convicción de que la mejora sustancial del sistema autonómico que tanto importa a Extremadura vendrá de la mano de este tipo de mecanismos de relación. Una voluntad y un resultado que no han pasado desapercibidos al mundo académico:

Creo que la proyección horizontal del Estatuto, de la colaboración y la cooperación, es uno de los síntomas más claros de ese cambio, de esa reacción que significa el Estatuto de Extremadura, que es lo que hay que poner en valor. Se apuesta por una vía nueva, y me parece que eso sí es importante ponerlo en valor: una nueva visión del Estado desde el Estatuto de Autonomía de Extremadura, ligado a algunos de esos aspectos ideológicos. Porque no me parece casualidad que no haya estado presente en otros estatutos hasta ahora. Cataluña fue el canon. Ese Estatuto de Cataluña no tenía especial interés en el tema../.. y los cinco estatutos que lo siguieron, se limitaron a sumarse a esa rueda../.. La distancia en el tiempo ha abierto otra vía. Extremadura representa un símbolo que me parece importante y que creo que hay que poner en valor, porque en este momento todos sabemos que el tema de la cooperación, de la colaboración, de las relaciones horizontales, es y será uno de los temas protagonistas de los próximos años../.. me parece que en esa línea, este Capítulo de la cooperación horizontal

*en el Estatuto de Autonomía de Extremadura representa un puñetazo encima de la mesa*⁶⁸.

68 TUDELA ARANDA, J., en VVAA, “En torno a la reforma...”, op. cit. pág. 140.

Las áreas de la **Fundación** son:

ESTUDIOS POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

IBEROAMÉRICA

ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO

