

**LA REVISIÓN DEL ARTÍCULO 145 CE
EN EL CONTEXTO DE UNA REFORMA
FEDERAL DE LA CONSTITUCIÓN**

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA

SUMARIO

I. EL FRACASO DE NUESTRO MODELO DE REPARTO TERRITORIAL DEL PODER Y EL DEBATE SOBRE SUS ALTERNATIVAS. II. LA «SOLUCIÓN» FEDERAL: SU DIMENSIÓN POLÍTICA Y TÉCNICO-JURÍDICA. 1.1. EL FEDERALISMO COMO SALIDA A LA CRISIS DEL MODELO. 1.2. LOS ASPECTOS TÉCNICOS DE UNA EVENTUAL REFORMA FEDERAL O FEDERALIZANTE. III. LA REFORMA FEDERAL DEL ARTÍCULO 145 CE: EL DIAGNÓSTICO DOCTRINAL DEL PROBLEMA Y LAS PROPUESTAS DE REVISIÓN PLANTEADAS. IV. LOS ERRORES DE DIAGNÓSTICO Y LA IMPROCEDENCIA DE LA REFORMA PROPUESTA. 4.1. LA «RIGIDEZ» DEL ARTÍCULO 145 CE NO ES CAUSA, NI CONCAUSA, DE LA ESCASÍSIMA COLABORACIÓN HORIZONTAL FORMALIZADA VÍA CONVENIO. 4.2. SOBRE EL CARÁCTER FEDERAL DE ESTE PRECEPTO CONSTITUCIONAL. 4.3. EL VERDADERO ALCANCE DEL ARTÍCULO 145 CE Y DEL CONTROL AUTORIZANTE DE LAS CORTES GENERALES. 4.4. LA INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO ESTATAL COMO ACTO REVISABLE POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. V. CONSIDERACIONES FINALES. VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

Fecha recepción: 21.11.2017
Fecha aceptación: 3.05.2018

LA REVISIÓN DEL ARTÍCULO 145 CE EN EL CONTEXTO DE UNA REFORMA FEDERAL DE LA CONSTITUCIÓN

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA¹

Prof. Contratado Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia

I. EL FRACASO DE NUESTRO MODELO DE REPARTO TERRITORIAL DEL PODER Y EL DEBATE SOBRE SUS ALTERNATIVAS

Que el modelo de reparto territorial del poder que propuso la Constitución Española de 1978 y el desarrollo que el legislador estatutario ha venido dando al mismo en las últimas décadas se encuentra en crisis —veremos si reversible o no— es algo que ya nadie discute.

Durante años, al menos hasta el conflicto político iniciado con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 y la grave depresión económica de los años 2008 y siguientes², habíamos aceptado mayoritariamente —tanto acto-

¹ Departamento de Fundamentos de Orden Jurídico y Constitucional. Fac. de Derecho. Esc. A. 2 planta. Universidad de Murcia. Campus de La Merced. 30001 Murcia. Email: igongar@um.es

² Ambas crisis, la político-institucional y la económica, han sido, sin duda, detonante decisivo de la eclosión del modelo territorial. Pero, además, a mi entender, existe un tercer elemento clave en la explicación de la quiebra del mismo. Elemento que, por acientífico, no entra ni puede entrar nunca en nuestro modo de analizar los aspectos jurídico-constitucionales del problema, pero que no está de más dejar señalado. Es lo que MUÑOZ MACHADO, S. (2014) ha calificado, con unas buenas dosis de sarcasmo, como la «idiosincrasia ibérica» en su obra *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, Editorial Planeta, págs. 125 y 126: «Habría que indagar en qué medida algunas peculiaridades de los habitantes de Iberia se proyectan en la conducta política. Si ha sido mil veces dicho que los españoles son señaladamente envidiosos y que se desviven mirando de reojo lo que hacen sus vecinos, es probable que la emulación sea uno de los estímulos de que se valen los legisladores españoles para decidir qué normas producir. No es la necesidad de regulación sino el deseo de no ser menos que los demás la motivación de muchas leyes. O incluso por parecer tan poderosos como el dios Estado. Otro elemento importante de la idiosincrasia ibérica es la natural tendencia a someter a prueba continuamente el marco de convivencia. Los legisladores españoles tienen la costumbre de poner sus capacidades a prueba y situarse muy próximos al precipicio donde

res políticos como doctrina académica— la premisa de que el Estado autonómico era una fórmula exitosa. Es más, vinculábamos el enorme progreso de nuestro Estado del bienestar al paralelo desarrollo del proceso autonómico, en la medida en que han acabado siendo las Comunidades Autónomas quienes asumen la mayor parte de los servicios de prestación propios del Estado Social³.

Y ello pese a la evidencia, ya mucho antes de 2006, de que los tres grandes fines que el constituyente de 1978 perseguía al abrir la puerta a la descentralización política del país no se estaban alcanzando a plena satisfacción, especialmente el más relevante de todos ellos. En efecto, el modelo pretendía: por un lado, profundizar en el proceso democratizador que la Constitución inició, en el entendido de que la descentralización política es un importante instrumento de acercamiento del poder público a los ciudadanos y, por tanto, de participación de los mismos en las decisiones públicas; y buscar, además, una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en la idea de que una Administración más cercana es una Administración más eficaz; pero, por otro lado, lo que principalmente se pretendió fue lograr la plena integración en el sistema de los nacionalismos periféricos de manera que se asegurara así, con la satisfacción de buena parte de sus reivindicaciones en política territorial, la unidad y la convivencia que entonces se iniciaba bajo el amparo de un nuevo Texto Constitucional⁴.

Sin entrar en consideraciones —casi extra jurídicas— sobre la consecución o no de los dos primeros fines citados, hoy resulta lamentablemente evidente que el tercero de ellos nunca se alcanzó. Por ello, hace ya algunos años que tanto desde el ámbito estrictamente político como desde el doctrinal se vienen planteando tres grandes vías alternativas al modelo territorial vigente⁵:

- a) Como es bien conocido, ya en 2004 el Parlamento vasco aprobó la *Propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* —conocida como *Plan Ibarretxe*—, que fue rechazada en Cortes Generales por

se inicia el vacío y lo insondable. Ocurre, por ejemplo, que el legislador estatal produce leyes sobre asuntos que, evidentemente, no debería regular porque deben considerarse competencia autonómica por su naturaleza, aun en la hipótesis de que las reglas de reparto no estén claras. Las Comunidades Autónomas hacen lo mismo pero al revés. O sea, que lo nuestro es andar siempre por el borde de las simas; en los límites de la gran crisis».

³ Vid., por todos, CONTRERAS CASADO, M. (2010), «La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades», en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (Eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad – CEPC, pág. 106. Y no sólo entre nosotros: el Informe «The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008» del prestigioso semanario *The Economist*, alababa en este mismo sentido el desarrollo del proceso autonómico en nuestro país. Vid. en <http://graphics.eiu.com/pdf/democracy%20index%202008.pdf>

⁴ Vid., por todos, TAJADURA TEJADA, J. (2000), *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Granada, Comares, págs. 37-42.

⁵ Vid. una perspectiva general del problema en OLIVER ARAUJO, J. (Dtor.) (2014), *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, Tirant lo Blanch.

cuanto planteaba una confrontación abierta con el Texto Constitucional al hacer pivotar todo su contenido sobre la base de una soberanía originaria del País Vasco y el consecuente derecho de ese territorio a la segregación del Estado. Lo sucedido en Cataluña vino, sin embargo, por una vía distinta. La STC 31/2010, que resolvió los diferentes recursos planteados contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, marcó el punto de partida del llamado *proceso secesionista* en aquella Comunidad Autónoma. Las aspiraciones independentistas de unas fuerzas políticas, antes claramente minoritarias, fueron acogidas por asociaciones cívicas, partidos políticos, sujetos privados e instituciones que hasta entonces se situaban notablemente alejadas de tales postulados. No es objeto de este trabajo narrar los diferentes hitos por los que ha pasado este proceso durante los últimos años, pero sí señalar, por un lado, que el Parlamento de esa Comunidad ha apostado desde 2012 explícitamente —si bien que con mayorías muy ajustadas— por la vía de la secesión⁶, llegando al punto de aprobar dos leyes manifiestamente inconstitucionales que pretendían articular el camino hacia la ruptura unilateral (Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación y Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República); y, por otro, que un sector relevante, aunque muy minoritario, de la doctrina constitucionalista ha propuesto cauces para vehicular ese derecho a la secesión bien dentro del régimen constitucional vigente, bien a través de la reforma constitucional, bien por vías alternativas extraconstitucionales⁷.

- b) En el lado opuesto, encontramos voces que han demandado una recentralización —más o menos intensa— del modelo autonómico. Así, partidos como UPyD o Ciudadanos han consolidado su espacio electoral dentro del espectro político nacional y autonómico concurriendo a diferentes comicios con programas que propugnaban como eje vertebral de sus propuestas una importante reconsideración del modelo territorial, incluyendo fórmulas

⁶ La Resolución 742/IX, de 11 de septiembre de 2012, a la que siguieron otras, ya hablaba de una «nueva etapa basada en el derecho a decidir».

⁷ *Vid.*, por todos, RIDAO i MARTÍN, J. (2014): «El procés de juridificació internacional del dret a decidir en base a los principis democràtics y d'efectivitat», en AA.VV., *Forum sobre el dret a decidir*, Barcelona, IEA, págs. 69-106; ALBERTÍ ROVIRA, E. (2016), «La reforma constitucional y el futuro del Estado autonómico. En especial, el problema constitucional planteado en Cataluña», en TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 243-266; y ALÁEZ CORRAL, B. (2016), «Constitucionalizar la secesión como forma de conciliar la funcionalidad de la legalidad constitucional y el principio democrático en el debate territorial español», en TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *op.cit.*, págs. 267-304.

que, implícita⁸ o explícitamente⁹, determinarían un grado más o menos intenso de recentralización competencial sin renunciar al Estado autonómico. Este tipo de planteamientos ha venido calando también en sectores relevantes de la sociedad civil y ha tenido eco igualmente entre una muy minoritaria pero cualificada doctrina académica. Son numerosos, por ejemplo, los trabajos de investigación publicados por el profesor Sosa Wagner que recogen este objetivo revisionista del Estado autonómico¹⁰, así como sus frecuentes intervenciones en medios de comunicación por su condición de eurodiputado¹¹. Incluso, durante el último tramo de la pasada Legislatura los Presidentes de Madrid, Castilla La Mancha, Valencia y Murcia

⁸ Sirva para ilustrar esta afirmación un breve extracto del documento *C's ante el debate sobre la reforma del Estado Autonómico*, publicado en www.ciudadanos-cs.org: «La autonomía territorial estará siempre subordinada a la mejor defensa de la libertad del ciudadano y de sus derechos políticos y sociales. En ningún caso la descentralización política (tampoco la centralización) puede ser un fin en sí mismo independiente de los criterios de interés para los ciudadanos o eficacia en la prestación de servicios públicos [...]. Desde la defensa del Estado autonómico constitucional es necesario plantear una reforma orientada a racionalizar su funcionamiento y gasto, introducir y potenciar los elementos de coordinación entre las distintas Administraciones para preservar la coherencia y la unidad del conjunto; mantener su capacidad de bienestar, progreso y cohesión; al mismo tiempo que se corrigen las disfunciones que acabarían transformando un único sistema sanitario, educativo, de seguridad, judicial, etc., en diecisiete diferentes atendiendo al deseo y voluntad nacionalistas».

⁹ Cabría destacar, tan sólo a modo de ejemplo, los puntos 2 y 3 del Programa Electoral con el que UPyD concurrió a las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011 (www.upyd.es): «Reforma de la Constitución para conseguir un Estado federal fuerte con competencias exclusivas en educación, sanidad, justicia o medio ambiente, que garantice a todos los ciudadanos los mismos derechos y obligaciones en cualquier lugar de España. Donde las Comunidades Autónomas tengan las mismas competencias y financiación, sin privilegios ni excepciones. Distribuyendo racionalmente las competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para evitar duplicidades, despilfarro y burocracia inútil. [...] Educación y Sanidad deben ser competencia del Estado aunque la gestión sea descentralizada. Porque es irracional tener diecisiete sistemas educativos y sanitarios más ineficaces, caros e injustos que uno solo igual para todos».

¹⁰ *Vid.*, por todos, la durísima crítica a la actitud de los actores del proceso evolutivo del Estado autonómico desde su génesis de SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M. (2011): «Nos hemos encontrado avanzando por la senda de la descentralización en todo caso, en toda circunstancia y ante cualquier materia, fervorosos de este nuevo dogma teológico que surge en este tiempo sin dogmas», en *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Madrid, Marcial-Pons, pág. 27.

¹¹ Artículo de opinión «La devolución de competencias autonómicas», publicado el 7 de noviembre de 2011 en el diario *El Mundo*: «Produce cierta satisfacción comprobar que aquello que algunos venimos escribiendo desde hace años acerca del rumbo errático de nuestro Estado de las Autonomías se empieza a convertir en lenguaje políticamente correcto. Así, por ejemplo, vemos cómo el candidato socialista advierte ahora que se ha roto la unidad de mercado, que existen duplicidades entre Administraciones, que el despilfarro autonómico no hay Estado que lo resista [...] Es decir, todo aquello que sabemos quienes éramos tildados, desde las tribunas oficiales, de retrógrados sin remedio y lo hemos denunciado en libros y conferencias con abundancia de razonamientos y verbigracias. Ya no se oye aquella cantinela según la cual el Estado autonómico funciona *razonablemente bien*, que era la consigna propalada sin descanso por los altavoces de ese cansino *progresismo* tan fingido como vacuo».

manifestaron reiteradamente su intención de devolver unilateralmente al Estado determinadas competencias autonómicas¹², aunque sin adoptar nunca ninguna medida concreta que fuera en la dirección anunciada.

- c) El federalismo se ha presentado, por el contrario, como una tercera vía, un cauce intermedio para solventar las pulsiones centrípetas y centrífugas del modelo. Lo ha hecho desde hace años el Partido Socialista Obrero Español, pero con más claridad y determinación a partir de la *Declaración de Granada de 2013*, en la que se propuso un nuevo pacto territorial en la Constitución que pivotara sobre una visión más clara y expresamente federal del modelo¹³. Propuesta que se ha incorporando a todos los programas con los que ese partido ha concurrido a los procesos electorales celebrados desde aquella fecha. No obstante, hasta hace muy poco no se había adoptado iniciativa parlamentaria alguna que intentara articular esta idea: al tiempo de cerrar la elaboración de este trabajo, Partido Socialista y Partido Popular han pactado la creación de una Comisión Parlamentaria en el Congreso que debe comenzar los trabajos previos que podrían dar lugar a una reforma constitucional en este sentido¹⁴. No ha sido, por tanto, hasta ahora ésta una propuesta que contara con el apoyo mayoritario de las fuerzas parlamentarias. Sin embargo, en sede doctrinal, sí es claramente dominante el sector que aboga por una reforma de la Constitución en clave federal. Una reformulación constitucional que algunos han planteado tan sólo como una corrección federalista al modelo autonómico, únicamente en la idea de introducir mejoras de carácter técnico en alguno de los rasgos más claramente federales del Estado autonómico¹⁵; mientras que otros han apostado por una verdadera refundación del modelo, su conversión completa *de facto* y *de iure* en un Estado federal¹⁶.

¹² Declaraciones realizadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia a la agencia EFE, el 27 de julio de 2011, durante su participación en los Cursos de Verano de la UCM en San Lorenzo del Escorial: «Si resulta que en un lugar de España donde no quieren ser un lugar de España se está dando una Historia que no tiene nada que ver con España, no me interesa la competencia de educación, ni en Murcia, ni en Sebastopol [...] Si al final del trayecto resulta que no podemos mantenerlo, no les quepa duda: deseo fervientemente que nunca lleguemos a esta circunstancia, pero si llegamos, antes que la quiebra, de que nadie se quede sin esos servicios básicos, los devuelvo al Estado y que se haga cargo».

¹³ Vid. *Un nuevo pacto territorial. Declaración de Granada (2013)*, en http://www.socialistes.cat/files/un_nuevo_pacto_territorial.pdf

¹⁴ Se trata de la llamada *Comisión para la evaluación y modernización del Estado Autonómico*.

¹⁵ Vid., por todos, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (2014), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva.

¹⁶ Vid., por todos, BUENO Y VICENTE, J.M. (2017), *La reforma de la Constitución Española. Una necesidad urgente*, Madrid, Editorial Amarante, págs. 73 y ss.

II. LA «SOLUCIÓN» FEDERAL: SU DIMENSIÓN POLÍTICA Y TÉCNICO-JURÍDICA

II.1. *El federalismo como salida a la crisis del modelo*

No son pocos los autores que ven en una reformulación de nuestro Estado de las Autonomías en clave federal una posible salida —incluso, la única salida posible— al gravísimo problema de falta de integración de los nacionalismos en el sistema. Reforma federal del modelo territorial que en su configuración más genuina habría de incluir, claro está, el reconocimiento constitucional —más o menos explícito— de la identidad nacional propia de determinados territorios¹⁷, abogando incluso algunos autores por la conocida fórmula de la *Nación de naciones* (sin reconocimiento expreso de soberanía para las segundas)¹⁸. No comparto, sin embargo, que ese decisivo paso hacia delante en el proceso de descentralización política del Estado que supondría la refundación federal del sistema consiguiera, en las actuales circunstancias, aplacar las pulsiones secesionistas que el Estado autonómico en su máximo desarrollo no ha sido capaz de frenar.

Entiendo, pues, que ni la corrección federalizante del Estado autonómico en alguno o algunos de sus principales instrumentos técnicos —que no supondría un cambio de sistema en sentido estricto—, ni la conversión completa del modelo —*de iure* y *de facto*— en un Estado propiamente federal, configurarían en modo alguno una estructura de reparto de poderes que facilitara la convivencia política de manera más satisfactoria e integradora que la actual¹⁹. Antes al contrario, por una parte, la mera corrección federalizante, si bien aportaría, sin duda, mejoras de orden técnico muy necesarias desde hace tiempo para una mejor articulación de las relaciones entre las diversas Administraciones Públicas, en nada cambiaría el componente esencial del reparto de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la distinta consideración de la soberanía estatal *versus* la autonomía política de los territorios. Esto es, no daría satisfacción a las fuerzas políticas que entienden agotado ese modelo de relación. Y, por otra parte, coincidiendo aquí plenamente con el criterio defendido en fechas recientes por Martínez López-Muñoz²⁰, esa segunda opción de ir a un Estado netamente federal, en tanto que exigiría la configuración de las actuales Comunidades Autónomas como Estados federados integrantes

¹⁷ *Vid.*, por todos, MONTILLA MARTOS, J.A. (2015), *Reforma federal y Estatutos de Segunda Generación*, Pamplona, Thomson-Reuters Aranzadi, págs. 13 y 74.

¹⁸ *Vid.*, por todos, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (2017), «España: Nación de Naciones», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 68, págs. 16-23.

¹⁹ Sobre el distinguo entre ambos tipos de reforma, *vid.* VIRGALA FORURIA, E. (2017), «El modelo federal español. Reforma territorial ¿federal?», en ÁLVAREZ CONDE, E. (Dtor.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, Granada, Comares, págs. 358-362.

²⁰ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L. (2016), «Trascendencia e improcedencia del Estado Federal para España», en BAÑO LEÓN, J.M. (Coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II, Madrid, CEPC, pág. 1349.

de la Federación y, por tanto, en entes territoriales que encuentran la fundamentación última de sus potestades en un cierto poder soberano y constituyente propio —si bien que ejercido dentro de los límites que la Constitución Federal pudiera establecer—, lejos de vehicular la integración de las fuerzas centrífugas del modelo, daría a las mismas un valiosísimo instrumento para intentar articular, ahora sí, un legítimo proceso de secesión²¹.

II.2. *Los aspectos técnicos de una eventual reforma federal o federalizante*

Sea como fuere, se optara por una reforma constitucional de carácter federal más o menos profunda y sirviera ello o no como eficaz estrategia para solucionar el problema político de fondo, sobre lo que hay consenso doctrinal prácticamente unánime es acerca de a qué concretos aspectos técnicos del modelo territorial habría de afectar, en todo caso, una reforma de esta naturaleza, incluso en su versión menos intensa²².

Sin ningún género de duda, una reforma federal o federalizante de nuestro modelo territorial habría de afectar, entre otros, a cuatro pilares fundamentales: a) al sistema de financiación autonómica, para ir a un sistema de verdadero federalismo fiscal; b) a la composición y funciones del Senado como verdadera cámara de representación territorial, institución clave de todo modelo federal; c) a una clarificación del reparto competencial entre el Estado y los diversos territorios en el pacto constitucional, eliminando el carácter marcadamente abierto y, por tanto, inestable de nuestro modelo actual; d) una reformulación constitucional de los principios que deben regir las relaciones de colaboración *verticales* —Estado y CCAA— y *horizontales* —CCAA entre sí— y la correcta articulación de los instrumentos en que esa cooperación debe concretarse.

Aunque, como acabo de señalar, es cuestión pacífica entre la doctrina más autorizada que estos cuatro elementos deberían ser objeto de revisión en cualquier tipo de iniciativa de reforma constitucional en clave federal, lógicamente las concretas soluciones propuestas para cada una de ellas son muy diversas y exceden —con mucho— el objeto de este trabajo. Me limitaré, pues, al análisis y refutación de las propuestas de reforma *federal* que la doctrina ha realizado sobre la regulación constitucional vigente de la colaboración horizontal. Y, en particular, sobre el régimen de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas que recoge el artículo 145.2 CE, así como de la prohibición de creación de federación de Comunidades Autónomas que establece su apartado primero, de la que aquel régimen jurídico es consecuencia.

²¹ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. (2016), *Op. cit.*, págs. 1356-1358.

²² *Vid.*, por todos, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (2014), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva; y AJA FERNÁNDEZ, E. (2014), *Estado Autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial.

Como se detalla a continuación, existe un unánime criterio doctrinal —del que disiento— acerca de las presuntas deficiencias técnicas de este precepto 145 CE como instrumento de articulación federal del Estado autonómico y, consecuentemente, una correlativa propuesta de reforma del mismo en clave federal —que tampoco comparto—. Pasemos a verlo.

III. LA REFORMA FEDERAL DEL ARTÍCULO 145 CE: EL DIAGNÓSTICO DOCTRINAL DEL PROBLEMA Y LAS PROPUESTAS DE REVISIÓN PLANTEADAS

En efecto, es prácticamente unánime el sentir doctrinal acerca de que la colaboración horizontal y, en concreto, los dos principales cauces de cooperación entre Comunidades Autónomas que regula nuestro ordenamiento jurídico —convenios de colaboración y acuerdos de cooperación—, se encuentran claramente lastrados por el control estatal que sobre los mismos permite realizar el artículo 145 CE. Así, se ha criticado muy duramente la rigidez y la sobredimensión de la potestad de fiscalización que la Constitución y los Estatutos de Autonomía disponen a favor del Parlamento estatal sobre la firma de convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y de acuerdos de cooperación interautonómicos. En concreto, se ha censurado severamente, por un lado, la exigencia que la Constitución impone de que la celebración de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas precise la previa autorización por las Cortes Generales y, por otro lado, la puerta abierta por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a una eventual recalificación como acuerdos de cooperación por el Parlamento estatal de los pactos interautonómicos remitidos al mismo como meros convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y, con ello, poder proceder también, en su caso, al correspondiente trámite de autorización. Potestades de control del Estado sobre la actividad convencional de las Comunidades Autónomas. Extremos que, según la doctrina, son la causa fundamental del escasísimo número de convenios interterritoriales celebrados en nuestro país hasta la fecha²³. En palabras de Montilla Martos²⁴:

²³ Vid. las cifras concretas en COLINO CÁMARA, C. (2010), «Las relaciones intergubernamentales en España», en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (Eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad – CEPC, págs. 343 y ss.; *vid.*, también, la actualización de esos datos en el *Informe sobre Comunidades Autónomas* editado anualmente por el IDP.

²⁴ MONTILLA MARTOS, J.A. (2015), *op.cit.*, pág. 143. En el mismo sentido, GARCÍA MORALES, M.J. (2009), «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», en ARBÓS MARÍN, X. (Coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, IEA, págs. 95 y ss.

«La existencia de ese marco normativo no ha favorecido la colaboración sino todo lo contrario [...]. El artículo 145.2 CE y el desarrollo que han hecho los Estatutos de Autonomía constituyen un buen ejemplo de esa rigidez que limita la autonomía de las partes al derivarse de ello la posibilidad de control y autorización por parte de las Cortes Generales de la actividad de colaboración que pretendan desarrollar las Comunidades Autónomas entre sí. [...] La exigencia de autorización de las Cortes Generales en los acuerdos de cooperación es, en puridad, un cauce para la interferencia estatal en la autonomía de las partes que puede ser utilizado por el Estado como una forma de control político de la actuación de las Comunidades Autónomas».

Incluso el propio Consejo de Estado ha recogido esta misma crítica en su conocido Informe de 2006 sobre la propuesta de reforma constitucional formulada por el Gobierno de entonces²⁵:

«La oscuridad y la rigidez de esta regulación constitucional han hecho que el número de convenios y acuerdos suscritos formalmente entre Comunidades Autónomas desde 1978 haya sido muy reducido, y han obligado a éstas a recurrir a otras vías para cumplir con el deber de colaboración».

Además, un sector doctrinal —ya no mayoritario, pero sí muy autorizado— ha calificado el régimen jurídico del artículo 145 CE como «inadecuado» para una estructura estatal de naturaleza federal o cuasi federal como la nuestra, poniendo de relieve que modelos como el alemán o el suizo no recogen este tipo de previsión constitucional o, al menos, no en esos mismos términos²⁶.

Más allá, hay quien ha visto en la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas del apartado primero de este precepto constitucional no ya un elemento impropio de un Estado federal sino un rechazo explícito al modelo federal mismo, un modo más de prevenir la eventual vulneración del principio de unidad territorial del sistema, razón por la cual se ha calificado este artículo 145.1 CE como «absolutamente innecesario»²⁷ pues esa labor ya la lleva a cabo

²⁵ RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Eds.) (2006), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado – CEPC, pág. 164.

²⁶ *Vid.* AJA FERNÁNDEZ, E. (2014), *op.cit.*, pág. 216. En sentido contrario, al menos en lo que se refiere a la primera parte del precepto constitucional, se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Informe de 2006 antes citado: «El artículo 145.1 CE, que prohíbe la federación de Comunidades Autónomas, es inobjetable y debe mantenerse. Con este o parecido tenor, esta prohibición se encuentra en muchas de las Constituciones de Estados con estructura compuesta y, cuando la propia Constitución no la explícita, ha sido deducida por la jurisprudencia constitucional de los principios básicos del sistema».

²⁷ SÁNCHEZ NAVARRO, A.J. (1999), «Comentario al artículo 145 de la Constitución Española», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dtor.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol. XI, Madrid, Edersa, pág. 95.

el artículo 2 CE²⁸. Para ahondar en esta misma idea de que esta estipulación constitucional debe suprimirse por vacía y prescindible se ha argumentado también, en un sentido muy diferente —si cabe, todavía más discutible que el anterior—, que determinadas normas del bloque de la constitucionalidad²⁹ permiten, no ya la federación de Comunidades Autónomas, sino la fusión de algunas de ellas —en el entendido de que quien permite lo más (la fusión), permite lo menos (la federación)—. De tal suerte que el apartado primero del artículo 145 no sólo sería innecesario, sino que además entraría en contradicción con estos otros preceptos. Hay que entender, sin embargo, en mi criterio, que estas disposiciones —establecidas para situaciones concretas sin ninguna vocación de generalidad— se refieren a una realidad bien distinta: la alteración de los límites territoriales de determinadas Comunidades Autónomas como consecuencia lógica de la racionalización de un mapa autonómico susceptible de mutación y mejora. En ningún caso constituyen alianzas federativas de Comunidades Autónomas incompatibles con las previsiones del artículo 145.1 CE. Se trataría, por tanto, de figuras jurídicas distintas, con finalidades igualmente dispares.

Como consecuencia lógica de esos análisis, encontramos que en el contexto de una reforma federal de nuestra Constitución, un sector minoritario propone la supresión del artículo 145.1 CE, mientras que un sector muy mayoritario —cuya doctrina ha recogido también el Consejo de Estado— ha propuesto la eliminación del control autorizante de las Cortes Generales sobre los convenios que puedan suscribir las Comunidades Autónomas entre sí y su sustitución por un control jurisdiccional en los casos en que éste procediera. Sirva aquí, por todos, de nuevo lo afirmado por Montilla Martos³⁰:

²⁸ *Vid.*, durante el debate constituyente, la intervención de una minoría parlamentaria intentando desvincular, sin éxito, la prohibición del artículo 145.1 CE con el rechazo al modelo territorial federal: «[...] que no estuviese prohibido cualquier acuerdo federativo entre Comunidades Autónomas no suponía introducir para nada dentro de la Constitución esta concepción federal, puesto que una cosa es la forma de Estado, que en esta Constitución queda perfectamente claro que no tiene parecido a la Federación, y otra cosa distinta era la posibilidad de que las Comunidades Autónomas [...] puedan celebrar [...] un acuerdo federativo que en nada, en nada, repito, va a afectar a esa concepción supuestamente federal del Estado». *Vid.* todo el debate parlamentario en CORTES GENERALES, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Vol. II (págs. 2421, 2427, 2428 y 2431), Vol. III (págs. 2710 y 2840) y Vol. IV (págs. 2556 y 2557).

²⁹ *Vid.* Disposición transitoria 4.ª de la Constitución, desarrollada por el artículo 47.2 del E.A. vasco y por la disposición adicional 2.ª de la LORAFNA 13/1982; el artículo 58 del E.A. cántabro; la disposición transitoria 7.ª del E.A. de Castilla-León; o la disposición adicional 1.ª del E.A. de Andalucía. En estos preceptos se contempla la posibilidad de que determinados territorios (Comunidades Autónomas o Municipios) se integren dentro de otra Comunidad Autónoma bajo determinadas condiciones. De esta manera se recoge, parcialmente y mediante instrumentos jurídicos diferentes, la idea ya avanzada por Samper Ibáñez en su voto particular de 20 de agosto de 1931 al artículo 13 de la CE 1931, *vid.* Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Vol. II, ap. 3, n.º 24, págs. 1202 y 1203.

³⁰ MONTILLA MARTOS, J.A. (2015), *op.cit.*, pág. 145. En el mismo sentido, VIRGALA FORURIA, E. (2017), *op.cit.*, pág. 377.

«El artículo 145.2 CE debería indicar: *Las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas en los términos que establezca su norma institucional básica. Estos convenios serán comunicados al Congreso y al Senado.* De esta forma se garantiza la transparencia de la actividad convencional horizontal a través de la comunicación y se evita el control estatal al eliminar cualquier supuesto de autorización pues, como indica el Consejo de Estado, si el Estado considera invadidas sus competencias y no resulta posible el acuerdo debería actuar a través de los órganos jurisdiccionales».

Esto es, mantener la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas, pero eliminar la distinción entre los dos tipos de pactos interautonómicos que hoy prevé el artículo 145.2 CE³¹ y suprimir el control de las Cortes Generales sobre los mismos, sustituyendo la recalificación de los convenios de colaboración y la autorización de los acuerdos de cooperación por la mera recepción de la comunicación por las partes de haber celebrado el pacto, a los solos efectos de que el Parlamento estatal se dé por informado. Todo ello, en la inteligencia de que, con la redacción actual del artículo 145.2 CE las potestades de control del Estado son absolutamente amplias, pudiendo, por ejemplo, no autorizar la celebración de un acuerdo de cooperación que, a juicio de las Cortes Generales, vulnerara competencias estatales³². Dicho de modo más claro, un control de naturaleza política que, en palabras del mismo autor, permite «la interferencia estatal en la autonomía» de las Comunidades Autónomas firmantes³³, interpretación

³¹ Vid. acerca de la trascendencia jurídico-constitucional de mantener la distinción entre convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y acuerdos de cooperación, GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2009), «Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 145, págs. 97-118.

³² En esa misma línea se ha pronunciado también el Consejo de Estado en el tantas veces citado Informe: «En la medida en la que tales actuaciones se corresponden con competencias propias de las Comunidades Autónomas, no deberían requerir, por ejemplo, autorización alguna de las Cortes Generales. Una autorización que naturalmente no faculta para llevar a cabo tales acciones cuando excedan del ámbito competencial propio de los entes que pretenden realizarlas. La exigencia de que las Comunidades Autónomas pongan en conocimiento de las Cortes Generales, e incluso del Gobierno, los acuerdos o convenios que entre sí celebren tiene un sólido fundamento en el deber de lealtad recíproca y en la necesidad de que tanto aquéllas como éste dispongan de toda la información requerida para llevar a cabo sus funciones en el mantenimiento del orden constitucional. Ni lo uno ni lo otro justifican, en cambio, el requerimiento de autorización para la celebración de convenios o acuerdos que las Comunidades Autónomas pueden concertar en uso de sus propias facultades, como ha dicho el Tribunal Constitucional (STC 92/1986, de 4 de julio), al negar que el artículo 145.2 deba ser considerado como una cláusula de habilitación. En nuestro Estado de Derecho no son los órganos políticos, sino los jurisdiccionales, los encargados de impedir lo jurídicamente ilícito. Aquellos deben disponer de la información necesaria para acudir a éstos, pero no pueden sustituirlos en esa función». Vid. RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Eds.) (2006), *op.cit.*, pág. 165.

³³ MONTILLA MARTOS, J.A. (2015), *op.cit.*, pág. 143. Vid., en el mismo sentido, SALAZAR BENITEZ, O. (2006), «Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto secundario en las reformas estatutarias», en RUÍZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 874.

de este precepto constitucional que —como veremos en páginas siguientes— no comparto en modo alguno.

IV. LOS ERRORES DE DIAGNÓSTICO Y LA IMPROCEDENCIA DE LA REFORMA PROPUESTA

IV.1. La «rigidez» del artículo 145 CE no es causa, ni concausa, de la escasísima colaboración horizontal formalizada vía convenio

La experiencia de estos años en nuestro país y el más dilatado bagaje de otros sistemas de nuestro entorno jurídico-constitucional demuestran sobradamente que las limitaciones de orden técnico de las que adolecen los concretos instrumentos a través de los cuales se articulan las relaciones intergubernamentales no son, ni mucho menos, el elemento decisivo que determina la mayor o menor frecuencia y éxito de las mismas. El fenómeno cooperativo es una realidad extraordinariamente compleja en el que, además de la norma que traza su arquitectura jurídica, tienen un protagonismo muy relevante otro tipo de variables que se encuentran en la órbita y en la lógica de la decisión política. En este ámbito, el Derecho puede considerarse uno de los ítems que condicionan parte del contexto en el que las relaciones de colaboración se desarrollan, estableciendo cauces y límites a las diferentes estrategias políticas de sus actores, pero nunca podrá determinar por sí mismo un concreto resultado cooperativo, ni tan siquiera la activación de un determinado medio de colaboración³⁴.

Dicho de modo mucho más claro, la voluntad política de las partes es, en este caso, el factor determinante del buen fin de estas relaciones. Con unos mismos medios técnicos a su alcance, dos o más sujetos políticos pueden alcanzar extraordinarios o nulos resultados cooperativos dependiendo esencialmente de la voluntad de entendimiento que las partes manifiesten. François de la Rochefoucauld, escritor francés del siglo XVII hizo fama entre los suyos con una visión amable, positiva, constructiva, de este problema —que es, por otra parte, común a casi cualquier actividad humana— al afirmar que «nada es imposible, caminos hay que conducen a todo: si poseyéramos voluntad suficiente, contaríamos siempre con suficientes medios». Aunque quizá sea más adecuado traer aquí la reflexión de Juan Luis Vives, filósofo español del siglo XV, que llega a la misma conclusión pero desde un planteamiento cargado de un cinismo mucho más nuestro y con el que yo, en particular, me identifico mejor: «No hay cosa por fácil que sea, que no la haga difícil la mala gana». Ésta es, por tanto, la verdadera piedra angular sobre la que pivotan las relaciones intergubernamentales.

Así las cosas, y pese a que es imposible recabar datos completos y certeros, es un lugar común en la doctrina más experta admitir, no sin cierta desazón, que un volumen muy importante de toda la actividad cooperativa intergubernamental se lleva a

³⁴ En este mismo sentido, *vid.* ARBÓS MARÍN, X. (Coord.), (2009), *op.cit.*, págs. 26-32.

cabo al margen de su normación por el Derecho, esto es, a través de prácticas y contactos no formalizados o *extra legem* cuando no *contra legem*³⁵. Y probablemente sea ahí donde precisamente deban residenciarse algunas de estas relaciones —o muchas de ellas—, al margen del Derecho, porque a buen seguro no habrá alternativa posible: o son así o no son.

No obstante, ello no debería significar nunca que un factor tan determinante del equilibrio del sistema como las relaciones entre los diversos centros de poder territorial puedan escapar a las exigencias que se derivan de aquellos principios constitucionales que informan la actuación —todas las actuaciones— de los poderes públicos —de todos los poderes públicos—, como son el principio de legalidad, de seguridad jurídica, de indisponibilidad competencial, de interdicción de la arbitrariedad, etcétera. Así, este tipo de prácticas cooperativas que se sitúan fuera del perímetro de la norma suelen resultar notablemente opacas, al margen del circuito de la publicidad oficial al que por mandato constitucional habrían de someterse. En este sentido, el legislador puede y debe regular, si no el régimen jurídico completo al que deban someterse tales actividades, sí al menos las garantías mínimas que las hagan compatibles con las exigencias constitucionales antes referidas. Sirvan como ejemplo de ello las previsiones que recientemente se han recogido respecto de la publicidad de estas y otras acciones de los poderes públicos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, y en las correspondientes leyes autonómicas de desarrollo.

La necesaria proyección del Derecho sobre esta realidad resulta, por tanto, incuestionable. Ahora bien, lo que debemos discutir aquí es el concreto alcance de esa regulación de las relaciones intergubernamentales: qué debemos normar, hasta dónde debemos llegar y cómo debemos hacerlo. Y ante esta disyuntiva caben dos posturas notablemente divergentes: a) apostar, como una parte importante de la doctrina, por una decidida regulación de los más habituales instrumentos de colaboración, en el entendido de que una mayor institucionalización de los mismos contribuiría a un más frecuente y mejor uso de los mismos, por un lado, y a consolidar una muy necesaria *cultura de la cooperación*, por otro³⁶; o b) adoptar una actitud más descreída pero, a mi juicio, más ajustada a la naturaleza y a la realidad de las relaciones de colaboración, consistente en, por una parte, garantizar los estándares mínimos que deben exigirse de cualquier actividad de los poderes públicos en un Estado democrático y de Derecho; y, por otra, intentar mejorar técnicamente aquellos mecanismos de cooperación que sí pueden ser potencialmente eficaces sujetos a un determinado marco normativo o que precisan de un concreto modo de articulación jurídica para resultar verdaderamente eficientes. Mejoras de orden técnico orientadas a la correcta incardinación de

³⁵ Vid., v.g., GARCÍA MORALES, M.J., y OTROS (2006), *Las relaciones gubernamentales en el Estado Autonómico*, Madrid, CEPC, pág. 10.

³⁶ Vid., al respecto, por todos, MONTILLA MARTOS, J.A., «El marco normativo de las relaciones intergubernamentales», en GARCÍA MORALES, M.J., *op.cit.* págs. 100 y 101.

tales instrumentos cooperativos en nuestro modelo de reparto territorial del poder y en el complejo sistema de fuentes normativas que de él se deriva³⁷.

Pues bien, a mi entender, el artículo 145 CE no precisa mejoras técnicas que pudieran favorecer su más eficaz y frecuente implementación. Como se irá detallando a lo largo de las próximas páginas, la mayor parte de las presuntas carencias técnicas y rigideces de las que, según la doctrina, adolece este precepto no son tales. El régimen jurídico de los pactos interautonómicos que en él se recoge es —interpretado correctamente— suficientemente flexible como para que las Comunidades Autónomas, si verdaderamente tienen voluntad de cooperar, lo hagan sin que el Estado pueda interponer obstáculos a ese libre ejercicio mancomunado de la autonomía política de aquéllas.

De hecho, un análisis mínimamente detenido de la práctica convencional llevada a cabo hasta la fecha así lo atestigua:

Por un lado, ninguno de los acuerdos de colaboración interautonómicos remitidos a las Cortes Generales ha sido desautorizado por las mismas³⁸. Es cierto que el *Proyecto de Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la creación de un Órgano Permanente de Encuentro para Políticas Comunes (1996)* no alcanzó finalmente la autorización del Parlamento estatal, pero no porque éste rechazara el pacto sino porque, tras un cambio de Gobierno en Navarra, esta Comunidad Autónoma retiró el Acuerdo cuando se encontraba todavía en tramitación parlamentaria. Se discutía en ese momento la propuesta de autorización condicionada presentada por el Grupo Parlamentario Popular, cuyas estipulaciones iban dirigidas, casi exclusivamente, a salvaguardar la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas, esto es, a impedir que ese *Órgano Permanente* se convirtiera *de facto* en un ente federativo de ambas autonomías. Sea como fuere, a la vista del desarrollo de los debates parlamentarios, de haber proseguido la tramitación del acuerdo de cooperación, las Cortes Generales bien lo habrían autorizado sin más, bien lo habrían autorizado con todos o alguno de esos condicionantes, pero en ningún momento se planteó la opción de la desautorización³⁹.

Y, por lo que se refiere a la celebración de convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que son escasísimos en número los firmados hasta la fecha si los comparamos con la cantidad de convenios que celebran habitualmente las Comunidades Autónomas con el Estado o con el abundante número de convenios horizontales que se llevan

³⁷ Sobre esta cuestión, ARBÓS MARÍN, X. (2006) ha afirmado con mucho tino que «la pretensión de encuadrar las relaciones intergubernamentales en un ordenamiento preciso y desarrollado parece una ilusión sin futuro», en «Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado», en GARCÍA MORALES, M.J., *op. cit.*, pág. 112.

³⁸ *Vid.*, al respecto, los Informes anuales sobre la actividad de las Comunidades Autónomas editados por el Instituto de Derecho Público (Barcelona).

³⁹ *Vid.* las concretas condiciones propuestas y su debate completo en BOCG, Senado, Serie I, n.º 66, de 11 de octubre de 1996.

a cabo en otros países de nuestro entorno⁴⁰, no es menos cierto que esos pocos convenios entre Comunidades Autónomas que se celebran al año suelen tener por objeto casi exclusivo —curiosamente— los trasplantes de órganos y la extinción de incendios forestales. Circunstancia ésta que a cualquier observador atento le hace entender enseguida que cuando se dan escenarios graves que *obligan* a las Comunidades Autónomas a ser precavidas y cooperar, aunque no se encuentren especialmente predisuestas a ello, so pena de incurrir en responsabilidades políticas difícilmente justificables ante la opinión pública, lo hacen con toda normalidad sin que el régimen jurídico establecido en el artículo 145.2 CE sea obstáculo alguno.

IV.2. *Sobre el carácter federal de este precepto constitucional*

Respecto de la afirmación de que la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas que establece el artículo 145.1 CE es un rechazo expreso del constituyente al modelo de Estado federal, baste con señalar que, con carácter general, prácticamente todos los Estados federales —los que lo son y también los que dicen serlo— prevén una cláusula similar en sus Constituciones⁴¹. Se pretende con ello, precisamente, establecer una garantía más a la estabilidad y el equilibrio del sistema federal, impidiendo que, interpuesto entre la Federación y los Estados federados, se cree un tercer escalón de poder que pudiera alterar el reparto de potestades que el sistema prevé⁴².

Si es verdad, sin embargo, que no todos estos Estados federales incluyen en sus Constituciones un precepto paralelo a nuestro 145.2 CE, que atribuya al Parlamento federal la potestad de controlar que, en efecto, los territorios que integran la Federación no vulneran la anterior prohibición a través de la celebración de diversos pactos interterritoriales. Pero no es menos cierto que otras Constituciones de naturaleza claramente federal sí han recogido preceptos muy similares⁴³ o, sencillamente, idénticos al artículo 145.2 CE. Es el caso, por ejemplo, del artículo I, Sección 10.^a de la Constitución de los Estados Unidos de América, sin ninguna duda, el más genuino de los Estados federales de nuestro entorno jurídico-cultural:

⁴⁰ *Vid.*, al respecto, COLINO CÁMARA, C. (2010), *op.cit.*, pág. 345.

⁴¹ *Vid.*, por todos, el artículo 117.1 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos: «Los Estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias Extranjeras».

⁴² *Vid.*, en este mismo sentido, TAJADURA TEJADA, J. (2000), *op. cit.*, pág. 71.

⁴³ *Vid.*, *v.g.*, el artículo 7 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1848: «Queda prohibida toda alianza, así como cualquier tratado de índole política entre los cantones. En cambio, los cantones tienen el derecho de celebrar unos con otros los convenios que tengan por conveniente, con tal de que versen sobre objetos de legislación, administración o justicia, pero deben ponerlos en conocimiento de la autoridad federal, que puede impedir que se lleven a efecto si contienen algo que se oponga a la Confederación o a los derechos de los demás cantones. En el caso contrario, los cantones contratantes están autorizados para reclamar la cooperación de las autoridades federales, a fin de llevar a efecto lo acordado».

«Ningún Estado celebrará Tratado, Alianza o Confederación alguna. [...] Ningún Estado podrá, sin consentimiento del Congreso, celebrar convenios o pactos con otro Estado».

Precepto de la Constitución estadounidense que establece, por tanto, un régimen jurídico claramente paralelo al del artículo 145 CE. Y, en virtud del mismo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de ese país ha categorizado tres tipos de pactos interterritoriales, estableciendo un esquema también perfectamente equiparable al de nuestro modelo: a) lo que llaman propiamente «Tratados», que son esos pactos prohibidos constitucionalmente porque constituirían una confederación de Estados que alteraría el equilibrio federal garantizado; b) los denominados «Pactos», que no llegan a crear ese ente confederativo y que, por tanto, pueden celebrarse, pero siempre previa autorización expresa del Congreso estadounidense, que verificará así que no se está vulnerando la prohibición anterior; y c) los meros «convenios» entre Estados, que se entenderán tácitamente autorizados por la Cámara federal si ésta no se manifiesta en sentido contrario dentro del plazo correspondiente una vez recibida la noticia de su celebración⁴⁴. Regulación de la Constitución EE.UU. que, dicho sea de paso, no ha supuesto obstáculo alguno para la frecuente celebración de convenios interestatales en aquel país⁴⁵. Figuras, pues, equivalentes a nuestros acuerdos federativos prohibidos por el artículo 145.1 CE, los acuerdos de cooperación necesitados de autorización por las Cortes Generales y los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas que deben ser comunicados al Parlamento estatal, pudiendo ser recalificados por éste como acuerdos de cooperación y, en tal caso, ser sometidos al trámite de autorización⁴⁶.

Es por ello que, si bien cabe discutir sobre el alcance de ese control autorizante de las Cortes Generales sobre los acuerdos de cooperación interautonómicos y, por tanto, sobre la pertinencia o no de su sustitución por un control de naturaleza estrictamente jurisdiccional, no parece que tales propuestas de reforma del artículo 145 CE puedan sustentarse en la idea de que en ese precepto se prevé un mecanismo de injerencia del poder estatal en la autonomía política de las Comunidades Autónomas que resulta impropio de un sistema federal, razón por la cual se argumenta que una revisión de nuestra Constitución en un sentido federal o federalizante no podría dejar de atender a esta circunstancia. Muy al contrario, como se detalla en las páginas siguientes, estamos ante una cláusula defensa de las estructura federativas y del reparto competencial constitucionalmente garantizado que, a mi juicio, debe ser irrenuncia-

⁴⁴ Vid. GONZÁLEZ QUINTERO, R. (2013), «Estados, Federación y Soberanía en la jurisprudencia temprana de la Corte Suprema Americana», en *Estudios Constitucionales*, Año 11, n.º 1, págs. 89-142.

⁴⁵ Vid., sobre el particular, SCHWARTZ, B. (1989), *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Civitas, págs. 39 y ss.

⁴⁶ Vid., acerca de la también controvertida potestad de recalificación por las Cortes Generales de los convenios de colaboración en acuerdos de cooperación, GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2011), «La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 CE: una tesis personal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 91, págs. 103-134.

ble en todo planteamiento de revisión constitucional cuyo objeto sea reforzar el carácter federal del modelo territorial. Pocos instrumentos más claramente federales que los previstos en el artículo 145 CE podrá encontrar nuestro constituyente en el Título VIII de la Constitución Española hoy vigente.

IV.3. *El verdadero alcance del artículo 145 CE y del control autorizante de las Cortes Generales*

Como hemos advertido ya, un sector doctrinal ha entendido que la decisión de autorizar o no la celebración de un concreto acuerdo de cooperación por parte de las Cortes Generales constituye un acto de poder político, sometido, por tanto, únicamente a la voluntad discrecional del Parlamento nacional. A partir de este presupuesto, abogan quienes sostienen esta tesis por que habría de ser el Tribunal Constitucional y no las Cortes, el órgano que controlara, en exclusiva y bajo criterios de estricta legalidad, la actividad convencional de las Comunidades Autónomas, en el entendido de que un Parlamento, en tanto que órgano de naturaleza política, no realiza nunca juicios de legalidad sino que todas sus manifestaciones encuentran su fundamento en motivaciones de oportunidad política.

Sin embargo, un sector más amplio de la doctrina ha entendido que, a pesar de la aparente indeterminación objetiva de las causas de denegación de la autorización de las Cortes que encontramos en el artículo 145.2 CE, en modo alguno nos hallamos ante una facultad discrecional del Parlamento, el cual se encontraría limitado en su actuación por las estipulaciones que a este respecto recoge el bloque de la constitucionalidad⁴⁷. Admitir un ámbito de discrecionalidad a las Cortes en este punto implicaría «reconocer, en último extremo, una competencia compartida de las Comunidades Autónomas con el Estado en las materias objeto del convenio»⁴⁸, por lo que el ejercicio de esta facultad ha de entenderse siempre sujeto a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas participantes, bajo cuyos criterios las Cortes habrán de motivar su decisión⁴⁹. Estaríamos, por tanto, ante una potestad cuasi jurisdiccional que excepcionalmente el ordenamiento jurídico atribu-

⁴⁷ En este sentido, afirma CALAFELL FERRÁ, V.J. (2006): «De lo que se trata con la autorización es de verificar que la actividad convencional de las Comunidades Autónomas se mueve dentro de los márgenes constitucionalmente tolerables, no de indagar si contraviene o no una determinada ley. Por ello, la afirmación de que la autorización de las Cortes Generales es un control de *legalidad* no significa que la regla de valoración sea la ley, sino la sujeción a unas normas (las del bloque de la constitucionalidad), naturalmente jurídicas y, por ende, incompatibles con la discrecionalidad», en *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC, pág. 288.

⁴⁸ MARTÍN HUERTA, P. (2000), *Los convenios interadministrativos*, Madrid, INAP, pág. 112.

⁴⁹ El propio Tribunal Constitucional advirtió sobre este extremo en una de sus primeras sentencias: «[...] la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la gestión de los respectivos intereses fura objeto de un control de oportunidad, de tal forma que la toma de la decisión volviera a compartirse con otra Administración» (STC 4/1981, de 2 de febrero).

ye, en primera instancia, al Parlamento, cuya decisión sería siempre revisable por el Tribunal Constitucional.

La cuestión capital radicaría, entonces, en la determinación de cuáles son, concretamente, esos parámetros constitucionales que las Cortes deben tener en cuenta para tomar su decisión sobre la autorización o no del acuerdo de cooperación. Dicho de otro modo, cuáles son las causas de denegación de la autorización que nuestro ordenamiento jurídico reconoce como tales.

A este respecto, existe casi unanimidad en torno a la idea de que las Cortes pueden, y deben, denegar su autorización, en primer lugar, a aquellos supuestos de acuerdo de cooperación que vulneren la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas que establece el propio artículo 145 CE en su apartado primero; en segundo lugar, también procedería la denegación si las Comunidades Autónomas parte en el acuerdo excedieran el ámbito propio de sus competencias en tal pacto; y, finalmente, tampoco cabría autorizar un acuerdo que, aun celebrándose respetando el ámbito competencial de las partes en el mismo, suponga la vulneración de los principios de solidaridad interterritorial y de lealtad constitucional, en el sentido de causar un perjuicio a terceras Comunidades Autónomas o al Estado en su conjunto⁵⁰.

Con esta postura maximalista se está abarcando prácticamente cualquier vulneración posible de la Constitución a través de un acuerdo de cooperación, lo que también nos llevaría a una concepción muy expansiva de la capacidad de control por parte de las Cortes Generales sobre la utilización de este instrumento de cooperación que, a mi juicio, chocaría con el carácter rigurosamente excepcional que el constituyente dio a esta intervención del Parlamento, siempre en íntima conexión con la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas, pero no relacionada expresamente con el control de otros posibles motivos de inconstitucionalidad. Dicho de otro modo, según mi criterio, la Constitución establece claramente un control preventivo por parte de las Cortes de la eventual vulneración de la interdicción que prescribe su artículo 145.1, pero resulta, cuando menos, discutible que extienda esa fiscalización apriorística del Parlamento a otras posibles causas de inconstitucionalidad, cuyo control tiene su sede natural en el Tribunal Constitucional. Y ello en virtud de los siguientes motivos:

La preocupación de los partidos políticos mayoritarios durante el proceso constituyente por que la transición al nuevo régimen constitucional no pusiera en peligro la unidad territorial del Estado, marcó decisivamente la discusión parlamentaria sobre el artículo 145.1 CE. La desconstitucionalización del modelo de organización territorial a través del principio dispositivo recogido en el artículo 137 CE, que abre la puerta a profundas revisiones del mismo sin necesidad de previa reforma constitucional, unida a las, por entonces, crecientes postulaciones políticas a favor de la creación

⁵⁰ *Vid.*, por todos, LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L. (1980), «La posición de las Cortes ante los convenios interterritoriales», en PÉREZ MORENO, A., RIVERO YSERN, J.L. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización. Convenios*, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, pág. 235.

de los llamados *Países Catalanes*, motivó que el constituyente llevara al texto de la Norma Fundamental la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas ya desde el mismo Proyecto de Constitución⁵¹.

Y no sólo eso, sino que el control de las Cortes Generales que se establece en el apartado siguiente del mismo precepto no se entiende sino como extensión y corolario lógico de la prohibición inicial, tal y como revelan los trabajos parlamentarios. La autorización de los acuerdos de cooperación y la comunicación de los convenios de colaboración de mera gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas —para permitir a las Cortes fiscalizar que, en efecto, sólo son tales y no precisan autorización— sólo se entienden en la medida en que estas intervenciones se encuentran dirigidas a garantizar el cumplimiento de la prohibición. Es decir, el constituyente faculta al Parlamento para que, a través del procedimiento de autorización —*conditio sine qua non* para la suscripción del acuerdo—, verifique que las Comunidades Autónomas no estén constituyendo una federación de las mismas por medio de aquél. Estaríamos, por tanto, no ante una de las posibles causas de denegación de la autorización de las Cortes Generales, sino ante la única de ellas, al menos, en la *mens* del constituyente.

Mas, ¿qué es lo que, efectivamente, prohíbe el artículo 145.1 CE? En ausencia de jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este punto⁵², ha sido la doctrina quien, tímidamente, ha intentado dar respuesta a este interrogante apuntando en la siguiente dirección: lo que pretende evitar el artículo 145.1 CE es la «creación de mancomunidades políticas y económicas, dotadas de órganos comunes de autogobierno, que pudieran alterar *de facto* el equilibrio político regional buscado por la Constitución e incluso la correlación de poderes entre el Estado y las nuevas mancomunidades que pudieran crearse»⁵³. Se habla, pues, de dos realidades conectadas: la creación

⁵¹ A pesar del intenso debate y de las numerosas enmiendas de supresión presentadas al precepto, tanto en el Congreso como en el Senado, éste permaneció invariable desde su primera redacción como artículo 137.1 del Proyecto de Constitución presentado a la Cámara Baja: «En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas» (BOCG, n.º 82, de 17 de abril de 1978). *Vid.* la defensa de las principales enmiendas presentadas en DSS, Congreso de los Diputados, n.º 113, de 19 de julio de 1978, págs. 4395-4398 y 4401.

⁵² Tan sólo existe una referencia indirecta en el *obiter dicta* de un voto particular de un Auto del Tribunal: «[...] resulta preciso [...] salvaguardar la subsistencia misma [...] del Estado compuesto frente a cualquier iniciativa parcial de alterar su equilibrio (principio que la literatura constitucionalista considera que implícitamente se apunta en el artículo 145.1 CE al excluir la admisibilidad de la federación de Comunidades Autónomas). La existencia, junto al Estado central, de Entes territoriales dotados de poder político ha de ir acompañada de la prohibición de alterar unilateralmente el equilibrio y las reglas fundamentales que hacen posible el funcionamiento del sistema» (Voto particular de los Magistrados Jiménez Sánchez, García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez respecto del fallo y de la fundamentación jurídica del Auto dictado en el recurso n.º 6761-2003 contra el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba la denominada *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*).

⁵³ LEGUINA VILLA, J. (1981), «Las Comunidades Autónomas», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PEDRIERI, A. (Dtores.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, págs. 739 y ss.

de órganos comunes de decisión y la alteración del equilibrio territorial como consecuencia de tales decisiones conjuntas. Pero se pone el acento en esta segunda circunstancia, en la desvirtuación del orden territorial establecido por la Constitución a través de la «división en bloques de Comunidades Autónomas», sin profundizar en la determinación del instrumento jurídico necesario para sustentar esas «alianzas políticas permanentes, entre Comunidades Autónomas»⁵⁴.

Por el contrario, según mi criterio, es en este primer extremo donde debemos buscar la característica definitoria de lo que debemos entender por *federación* de Comunidades Autónomas. Así, no todo pacto interautonómico que creara un foro común para llegar a acuerdos que, eventualmente, pudieran afectar al equilibrio solidario del modelo, constituiría federación de Comunidades Autónomas. En mi opinión, para que exista federación, ese nuevo tercer nivel interpuesto entre el Estado y las Comunidades Autónomas tendría que poder tomar decisiones jurídicamente vinculantes para las partes. He aquí el *quid* de la cuestión. Si dos o más Comunidades Autónomas acordaran crear un órgano común al que transfirieran competencias propias, de manera que fuera ya esa nueva estructura y no las Comunidades Autónomas quien ostentara la titularidad de las mismas, sí podríamos hablar de federación. Siguiendo este criterio, el conflictivo y malogrado acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra de 1996, el único hasta la fecha entre cuyos objetivos se encontraba crear un «órgano permanente de encuentro» entre ambas Comunidades Autónomas para la «coordinación e impulso en materias de interés común», de haber proseguido su tramitación en las Cortes Generales, no debería haber encontrado obstáculos para su autorización por éstas, por cuanto en su texto se explicitaba que las decisiones adoptadas por ese órgano habrían de articularse «cuando sea preciso [para resultar jurídicamente vinculante, entendemos] a través de los correspondientes convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente» (art. 5.º.6)⁵⁵.

Y, precisamente, en la línea de dar mayor claridad a tal extremo iban dirigidos la mayor parte de los condicionamientos a la autorización de las Cortes propuestos por el Grupo Popular en el Senado, lo que avala nuestra tesis de que es este factor —el modo de articular la colaboración— y no su consecuencia —el eventual desequilibrio territorial derivado de esas actividades— el elemento definidor de la federación entre Comunidades Autónomas. Así, el condicionante sexto interpuesto por ese Grupo Parlamentario, conducente a evitar «una federación encubierta» a través

⁵⁴ Vid. CALAFELL FERRÁ, V.J. (2005): «Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas», en AA.VV., *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*, Madrid, Ministerio de Justicia, pág. 342.

⁵⁵ Vid. el texto íntegro en el BOCG, Senado, Serie I, n.º 27, de 26 de junio de 1996. Vid., de la misma opinión, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (1997), *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, Marcial Pons, pág. 113, nota 24.

de la «creación de una institución supra o inter comunitaria de dudoso encaje constitucional», rezaba de la siguiente manera⁵⁶:

«Debe matizarse el texto del Acuerdo de forma que quede con absoluta claridad que la actividad del órgano no puede exceder del impulso de iniciativas y proyectos conjuntos, para lo cual se desarrollará la asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de dichas acciones, pero *sin conferirle ningún tipo de decisión autónoma ni de ejecución*. Justificación: Determinadas formulaciones que se contienen en el Acuerdo podrían entenderse como la *atribución al órgano de cooperación de facultades decisorias y de ejecución*»⁵⁷.

Al hilo de estas consideraciones, podría argumentarse, y no sin cierta razón, como ya se ha hecho, que el principio de indisponibilidad competencial consagrado en nuestro sistema «viene a jugar el mismo efecto que se pretende con la prohibición» puesto que la atribución constitucional de competencias se hace «a las regiones individual y aisladamente consideradas»⁵⁸. De este modo, la interdicción del artículo 145.1 CE no sería sino una más de las manifestaciones de este principio que podemos encontrar en el bloque de la constitucionalidad, que nada distinto aportaría al conjunto del sistema.

Admitiendo como válido el argumento de fondo, no comparto, en modo alguno, la conclusión que del mismo se extrae. Resulta innegable que, efectivamente, la aplicación del genérico principio de indisponibilidad competencial bastaría para impedir que dos o más Comunidades Autónomas transfirieran, *de iure* o *de facto*, competencias a un ente supraautonómico distinto de las mismas, creado por un acuerdo de cooperación, pero eso no significa que el artículo 145.1 CE devenga innecesario por redundante. El control de las vulneraciones del orden competencial establecido por el bloque de la constitucionalidad corresponde, como sabemos, al Tribunal Constitucional, y sólo en la medida en que los sujetos legitimados para ello hagan uso de los correspondientes instrumentos, singularmente, del conflicto positivo de competencias. Pero la inclusión de esta concreta prohibición, en conexión con lo dispuesto en el apartado siguiente del mismo artículo 145 CE, supone, nada más y nada menos, que las Cortes Generales se encuentran habilitadas para impedir, de oficio, la suscripción de todo acuerdo de cooperación que vulnere el principio de indisponibilidad competencial en unos términos muy concretos: a través de la creación de un órgano intercomunitario con potestades ejecutivas sobre competencias autonómicas. Y ello con independencia de que, posteriormente, tanto el acuerdo de cooperación como la propia intervención de las Cortes Generales puedan ser fiscalizables por el Tribunal Constitucional.

Se podría concluir, pues, afirmando que la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas obliga a las Cortes Generales a denegar la autorización para la

⁵⁶ *Vid.*, BOCG, Senado, Serie I, n.º 66, de 11 de octubre.

⁵⁷ Las cursivas son mías.

⁵⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984), *Descentralización y cooperación*, Madrid, IEAL, pág. 383.

suscripción de un acuerdo horizontal que atribuya a un ente organizativo distinto de las propias Comunidades Autónomas firmantes competencias autonómicas. Realidad, por tanto, jurídicamente muy distinta —aunque políticamente cercana, en según qué casos— a la posibilidad de modificación de los límites territoriales de dos o más Comunidades Autónomas que pueden implicar, incluso, la fusión de todos sus territorios en una sola Autonomía, pero no la creación de un ente territorial diferente, interpuesto entre las Comunidades y el Estado, carente de anclaje constitucional.

Entiendo, por todo ello, que la autorización de las Cortes Generales que establece el artículo 145.2 CE es un mecanismo de control excepcional que únicamente se encuentra conectado a la prohibición recogida en el apartado que le precede. Desde mi punto de vista, hacer una interpretación extensiva del ámbito propio de esta intervención parlamentaria reconociendo como causas de denegación de la misma cualquier infracción competencial o la vulneración de los principios de solidaridad interterritorial o de lealtad constitucional es atribuir al Parlamento nacional unas amplísimas potestades de control de la legalidad de los acuerdos de cooperación que de ningún modo le corresponden, tal y como parece que se puede inferir del único pronunciamiento del Tribunal Constitucional a este respecto, que conectó la autorización de las Cortes tan sólo con la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas del artículo 145.1 CE:

«El número 1 del artículo 145 de la Constitución, que tiene su precedente casi literal en el artículo 13 de la Constitución de 1931, establece que *en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas*. Y en el número 2 del mismo precepto, una vez establecida claramente aquella prohibición, se incluyen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición»⁵⁹.

Sin lugar a dudas, el propio Tribunal Constitucional podrá declarar nulo todo acuerdo de cooperación que incurra en cualquier infracción del orden constitucional, pero la intervención del Parlamento en este ámbito únicamente viene justificada en tanto que tal infracción se encuentre en conexión, siquiera indirecta, con la prohibición del artículo 145.1 CE, circunstancia que puede ocurrir con relativa frecuencia, pero que no nos debe llevar a interpretar el papel de las Cortes de un modo jamás pensado por el constituyente. Según nuestra Norma Fundamental, es el Tribunal Constitucional el órgano competente para determinar qué normas, disposiciones o actos del Estado o de las Comunidades Autónomas, incurren en vicios de inconstitucionalidad, constituyendo la intervención parlamentaria prevista en el artículo 145.2 CE una excepción a este monopolio, la cual ni siquiera resulta excluyente de la jurisdicción del Tribunal, y que no puede menos que interpretarse de manera absolutamente restrictiva.

⁵⁹ STC 44/1986, de 17 de abril.

Así las cosas, si aceptamos como premisa mayor que, al permitir la Constitución a las Cortes lo más —la denegación de la autorización— está también permitiéndoles lo menos —la autorización sometida a condicionamientos—, no debemos perder en el resto de nuestro razonamiento el nexo entre las posibles causas de denegación de dicha autorización y la posibilidad de su otorgamiento condicionado, por cuanto los mismos no podrían ir en una dirección diferente a la de evitar que el acuerdo de cooperación incurra en causa de no autorización. Dicho de otra manera, el ámbito propio de la autorización condicionada no puede ser, en ningún caso, más amplio que el de las causas de no otorgamiento de la misma. Si de otra manera lo entendiéramos, excederíamos, con mucho, la habilitación constitucional a las Cortes para ejercer el control previo de los acuerdos de cooperación. Hablar, por tanto, de los «condicionamientos que se estimen pertinentes» sólo cabría en el supuesto de que aceptáramos que el Parlamento nacional puede denegar su *placet* para la suscripción de estos acuerdos por todas aquellas causas que éste estimara conveniente, es decir, por razones de mera oportunidad política.

De este modo, siendo nuestra interpretación de las causas de no autorización lo restrictiva que hemos defendido en páginas anteriores, no podemos menos que concluir que los únicos condicionamientos a los que las Cortes Generales podrían someter su autorización serían, exclusivamente, aquéllos que fueran dirigidos a evitar que el acuerdo contuviera alguna cláusula al abrigo de la cual pudiera formarse algún tipo de federación interautonómica. Así, tomando el único caso en que se han realizado propuestas de autorización condicionada a un acuerdo de cooperación para ilustrar nuestra posición, podríamos dividir en tres bloques los once condicionamientos que el Grupo Parlamentario Popular en el Senado presentó al Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra para la creación de un órgano permanente de encuentro para políticas comunes de 1996⁶⁰:

- a) Aquéllos que, efectivamente, iban dirigidos de modo expreso a salvaguardar la prohibición del artículo 145.1 CE (condicionantes sexto, décimo y undécimo). En ellos se hacía hincapié en que no se debe atribuir ni al órgano permanente ni a su secretariado «ningún tipo de decisión autónoma ni de ejecución», «facultades decisorias» o «funciones ejecutivas en el ámbito de las Administraciones Públicas».
- b) Aquéllos otros que también se refieren a este extremo, si bien que por vía indirecta (condicionamientos primero, segundo y noveno), los cuales pretendían cambiar la denominación «marco permanente» recogida en el Preámbulo por la menos comprometida «marco estable», así como resaltar en el mismo el «reconocimiento diferenciado» que nuestro ordenamiento jurídico hace de cada una de las dos Comunidades Autónomas pactantes.

⁶⁰ Vid. todos ellos en el BOCG, Senado, Serie I, n.º 66, de 11 de octubre de 1996.

- c) Finalmente, encontraríamos un elenco de condicionamientos (tercero, cuarto, quinto, séptimo y octavo) que, según nuestro criterio, excederían del ámbito propio de la potestad que la Constitución reconoce a las Cortes Generales en esta materia. Sirva como ejemplo más evidente el último de ellos:

«Octavo. Debe establecerse que ambas Comunidades trabajen conjuntamente para el fortalecimiento del papel institucional de las Regiones en el desarrollo de la Unión Europea. Justificación: Se trata de un criterio compartido por todos, pero que no queda claramente reflejado en el Acuerdo».

En todo caso, la ampliación de razonamientos que este Grupo Parlamentario adjuntó a este listado de condicionamientos ilustra muy claramente cómo fue el intento por evitar que el acuerdo de cooperación vulnerara la prohibición del artículo 145.1 CE el eje sobre el que pivotó el conjunto de propuestas presentadas, lo que viene, entendemos, a avalar la tesis aquí defendida. En ese anexo aclaratorio se explica el criterio de tal Grupo, según el cual el Acuerdo contenía «determinados aspectos que pueden exceder de las facultades que la Constitución confiere a las Comunidades Autónomas para establecer acuerdos de cooperación, en conexión con lo dispuesto en el artículo 145.1, que prohíbe la federación entre ellas», razón por la cual se interpusieron unos condicionamientos dirigidos a evitar la formación de una «federación encubierta» con voluntad política «independiente de la voluntad futura de los Gobiernos y Parlamentos respectivos» y con potestades, por tanto, «decisorias», lo que supondría configurar «una institución supra o intercomunitaria de dudoso encaje constitucional»⁶¹.

4.4. *La intervención del Parlamento estatal como acto revisable por el Tribunal Constitucional*

Entendido así el alcance de la potestad autorizante de las Cortes Generales sobre la celebración de acuerdos de cooperación interautonómicos, en mi criterio, no sería necesario sustituirla por un control jurisdiccional, tal y como se ha propuesto. Y más aun teniendo en cuenta que no siendo el otorgamiento o la denegación por parte de las Cortes Generales de la correspondiente autorización un pronunciamiento de oportunidad política, sino un juicio jurídico consistente en fiscalizar si tal acuerdo vulnera o no la prohibición establecida en el apartado primero del artículo 145 CE, estaríamos, a su vez, ante un acto parlamentario controlable en sede jurisdiccional⁶².

Ahora bien, cuáles sean las vías a través de las cuales nuestro ordenamiento jurídico permite su impugnación va a depender de que atribuyamos a este acto parlamen-

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Vid., v.g., ALONSO MAS, M.J. (1999), La fiscalización de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos, Madrid, CEPC, pág. 226.*

tario naturaleza legislativa o no legislativa. Resulta evidente que si la autorización, la denegación de ésta o su otorgamiento condicionado tuvieran valor de ley en nuestro sistema, los cauces para su revisión jurisdiccional serían los propios de toda norma con tal rango, singularmente el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, la situación sería muy distinta si entendiéramos que nos encontramos ante un acto no legislativo del Parlamento, y a intentar aportar luz sobre esta cuestión dedicaré las próximas páginas.

En la doctrina encontramos todo tipo de pronunciamientos acerca de la naturaleza del acto decisorio de las Cortes, desde aquéllos que le niegan todo carácter legislativo hasta aquellos otros que afirman tal carácter, pasando incluso por opiniones de autores que entienden ambas opciones como «respetuosas con el bloque de la constitucionalidad»⁶³.

En defensa del carácter legislativo de esta intervención de las Cortes Generales se han aportado argumentos tanto formales como de fondo. Respecto de los primeros, se ha afirmado la correlación inversa de los apartados 1 y 2 del artículo 74.2 CE, entendiéndose que, habida cuenta de que el primero de ellos se refiere expresamente a las «competencias no legislativas de las Cortes», el segundo, que omite tal referencia, haría alusión a competencias del Parlamento que sí poseen carácter legislativo y entre las que se encontrarían las «decisiones» previstas en el artículo 145.2 CE. Para refrendar esta idea se recurre tanto a la ubicación de los preceptos reguladores del procedimiento de autorización en el Reglamento del Senado (arts. 137-139), que integran la Sección 4.ª, del Capítulo II «De los procedimientos legislativos especiales», del Título IV «Del procedimiento legislativo», como a la remisión que el propio artículo 138.1 RS hace a las reglas del procedimiento legislativo ordinario.

Por lo que hace a los argumentos de fondo, un sector doctrinal ha entendido la autorización de los acuerdos de cooperación como una facultad de las Cortes para otorgar, caso por caso, a las Comunidades Autónomas la competencia para celebrarlos, en el entendido de que el bloque de la constitucionalidad ha establecido una prohibición general respecto de su suscripción, regla que puede ser excepcionada en cada supuesto concreto por las Cortes a través de una norma singular, la ley de autorización. Así, Menéndez Rexach ha afirmado:

«Al otorgar la autorización, las Cortes están creando una competencia de la Comunidad Autónoma de la que ésta carecía y, por tanto, el acto de autorización es un acto legislativo (norma singular)»⁶⁴.

Bajo esta perspectiva, el acto decisorio de las Cortes poseería carácter legislativo, pero únicamente en los casos en los que el pronunciamiento fuera favorable a la

⁶³ TAJADURA TEJADA, J. (2000), pág. 98.

⁶⁴ MENÉNDEZ REXACH, A. (1982), *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Estudios de Derecho Público, pág. 128.

autorización —con o sin condicionamientos—, puesto que la denegación de la misma no supondría innovación alguna del ordenamiento jurídico o del orden de reparto competencial, como el mismo autor ha precisado⁶⁵.

No obstante, en mi opinión, resultan mucho más sólidos y más coherentes con las tesis que en este trabajo se defienden, los argumentos que la doctrina mayoritaria ha utilizado para justificar el carácter no legislativo de la intervención del Parlamento nacional, con independencia de que el resultado sea el de autorizar o no la firma del acuerdo de cooperación.

Según el concepto de autorización aquí defendido, esto es, la declaración de voluntad por la que un sujeto permite a otro el ejercicio de un poder propio previa valoración de su ajuste al parámetro normativo que el autorizante debe tutelar, no podemos admitir la idea de que el artículo 145.2 CE haya configurado esta intervención de las Cortes Generales como un modo de otorgar a las Comunidades Autónomas, en el caso concreto, la facultad de convenir entre sí sobre materias de su propia competencia. Tal y como manifestó el Tribunal Constitucional en la primera ocasión que tuvo de manifestarse al respecto, «no es [...] el número 2 del artículo 145 un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esta capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control de las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación [...] a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición»⁶⁶. No es, pues, la autorización de las Cortes Generales un acto de atribución competencial. Las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, poseen la capacidad de convenir con otros entes territoriales en las materias sobre las que su Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico le otorguen competencia, consistiendo la actividad del Parlamento central en un acto de control sobre el correcto ejercicio de esa competencia autonómica preexistente. Es por ello, que carecería de naturaleza legislativa⁶⁷.

⁶⁵ MENÉNDEZ REXACH, A (1982): «[...] no sucede lo mismo con la negativa a autorizar el acuerdo, ya que aquí no se otorga competencia alguna ni se exceptúa con carácter singular una prohibición general. Las Cortes [...] adoptan una resolución que no tiene carácter normativo y que, por tanto, debe revestir la forma de *acuerdo* y no de *ley*», *op.cit.*, pág. 132.

⁶⁶ STC 44/1986, de 17 de abril.

⁶⁷ En este mismo sentido, SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): «[...] la competencia para la celebración de un acuerdo no surge en realidad con la autorización de las Cortes, sino con la asunción estatutaria de la competencia de celebración de acuerdos, independientemente de que para su aplicación en cada caso específico sea necesaria una autorización por parte de las Cortes Generales. El papel de la autorización no es ese; no concede una competencia, sino que la misma ya está otorgada a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios Estatutos, si bien para su utilización en cada caso necesitan el cumplimiento de unos determinados requisitos, como es el de autorización por parte de las Cortes Generales para su plasmación concreta. Es, por lo tanto, un acto de tutela sobre una competencia ya existente y no la aprobación de una competencia que se agotaría con la aprobación de los acuerdos por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas», *op.cit.*, pág. 426.

Por lo que hace a los aspectos formales, entiendo que para que éstos pudieran indicar el carácter legislativo de un acto de las Cortes Generales habría de observarse y completarse el procedimiento legislativo en su conjunto y no sólo, parcialmente, en una de sus Cámaras. Además, debemos destacar que, a diferencia de lo que ocurre con el Reglamento del Senado, el Reglamento del Congreso de los Diputados sitúa los preceptos relativos al trámite de los acuerdos de cooperación en su Título VII «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa», separándolos claramente del bloque referido a los diferentes procedimientos legislativos —ordinario y especiales—. Entiendo, por ello, que las referencias del Reglamento del Senado al procedimiento legislativo ordinario vienen justificadas por el ánimo de garantizar al máximo tanto la publicidad como la participación en el trámite parlamentario, no existiendo intención de atribuir carácter legislativo al acto de autorización, como revela el hecho de que el propio Reglamento no habla en ningún momento de ley de autorización —como tampoco lo hacen la Constitución, los Estatutos de Autonomía o el Reglamento del Congreso— y sí, en cambio, de «decisión» y «acuerdo»⁶⁸.

Por último, se debe señalar que, según mi criterio, atribuir carácter legislativo a la autorización de las Cortes Generales fue una opción expresamente rechazada por el constituyente durante los trabajos parlamentarios de elaboración del artículo 145, como demuestra el hecho de que durante el debate en el Congreso de los Diputados del Proyecto de Constitución se eliminara la alusión a la autorización otorgada «por medio de ley orgánica»⁶⁹ que en él se contenía desde la redacción del Anteproyecto⁷⁰, manteniéndose la formulación del artículo 145.2 *in fine* durante el resto del proceso constituyente en los términos hoy vigentes⁷¹.

⁶⁸ En términos similares se ha manifestado, *v.g.*, ALONSO MAS, M.J. (1999): «Si bien en el caso de las autorizaciones de convenios se siguen los trámites del procedimiento legislativo ordinario, con ciertas especialidades, de acuerdo con lo que dispone el artículo 138 del Reglamento del Senado, el resultado, esto es, la autorización del convenio o la denegación de la misma, no constituye un acto de valor de ley, ni tampoco con fuerza de ley. Este acto no modifica ni deroga leyes; no innova el ordenamiento jurídico. La remisión al procedimiento legislativo ordinario lo es sólo a los efectos de asegurar la publicidad y la participación en los términos más amplios posibles», *op.cit.*, pág. 225. Por su parte, ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. (1983), ha querido ver en el «protagonismo» que se pretende otorgar al Senado en este procedimiento la razón por la que el Reglamento de esa Cámara le ha dado a sus propios preceptos «una calificación procesal inadecuada», en «Las relaciones interautonómicas», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y OTROS, *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, pág. 433.

⁶⁹ *Vid.* en el BOCG, n.º 135, de 24 de julio de 1978.

⁷⁰ *Vid.* en el BOCG, n.º 44, de 5 de enero de 1978.

⁷¹ *Vid.* la opinión contraria de SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990): «[...] debe tenerse en cuenta que en el proyecto de Constitución (art. 130) figuraba expresamente la forma de *ley orgánica* para la concesión de estas autorizaciones. Esta referencia se suprimió por la Comisión Constitucional del Congreso en base a una enmienda *in voce* de la minoría comunista, supresión que obedeció, no al deseo de excluir la forma legislativa, sino al de permitir que la autorización pudiera otorgarse por mayoría simple, en vez de la absoluta propia de las leyes orgánicas», en *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa-Universidad, pág. 293.

Así las cosas, procede ahora determinar qué vías de impugnación caben respecto de este acto no legislativo de las Cortes Generales. Descartada la jurisdicción ordinaria para la fiscalización de los actos propiamente parlamentarios, hemos de centrar el análisis en cuáles de los recursos ante el Tribunal Constitucional pueden utilizar el Estado y/o las Comunidades Autónomas.

El carácter no legislativo del acto cierra la puerta al recurso de inconstitucionalidad, por lo que la doctrina mayoritaria ha encontrado en el conflicto de competencias el cauce a través del cual articular estas impugnaciones⁷². No obstante, como ha expuesto Rodríguez de Santiago, hemos de tener en cuenta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 63 LOTC, es la *vindicatio potestatis* «el objeto principal del conflicto positivo de competencias [...] y no la conformidad o no con la Constitución del ejercicio de una competencia —del Estado— cuya titularidad no se discute, que es lo que realmente aquí sucede»⁷³. En efecto, difícilmente se podría poner en cuestión que corresponda al Estado y, concretamente, a las Cortes Generales, la potestad de control que establece el artículo 145.2 CE, mas, con el ánimo de no cerrar absolutamente la posibilidad de que la autorización o su denegación pudiera llevarse ante este Tribunal, podríamos acogernos a una interpretación más flexible que su propia jurisprudencia ha hecho del ámbito de este recurso. Así, en su STC 11/1984, de 2 de febrero, con un criterio que ha reiterado en sentencias posteriores, afirmaba el Tribunal:

«[...] en el conflicto entre entes no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro; basta con que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas correspondientes y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecten a su propio ámbito de autonomía (arts. 62 y 63 de la LOTC), condicionando o configurando de forma que juzga inadecuadas las competencias que en virtud de esa autonomía ostenta. Pues en el conflicto positivo de competencias pueden distinguirse [...] dos aspectos distintos en cuanto que a través de él se pretende, de una parte, la anulación de la disposición, resolución o acto que se estiman viciados de incompetencia y, de la otra, una declaración acerca de la existencia o no de la competencia utilizada para producirlos y, eventualmente, acerca de la titularidad de dicha competencia.»

De este modo, cabría admitir que las Comunidades Autónomas parte en el acuerdo de cooperación pudieran plantear un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional si las Cortes denegaran o autorizaran condicionadamente la suscripción del mismo, aduciendo que éstas se hubieran extralimitado

⁷² Vid., por todos, GARCÍA COUSO, S. (2004), *La participación de las Cortes Generales en los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Senado, pág. 185.

⁷³ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (1997), *op.cit.*, pág. 117.

en el ejercicio de la competencia que les atribuye el artículo 145.2 CE, afectando así a su capacidad para convenir con otras Comunidades Autónomas.

Más difícil se ofrece aceptar la posibilidad de que, bien una tercera Comunidad, bien el Gobierno central, pudieran hacer uso de este recurso para impugnar el otorgamiento de una autorización para la celebración de un acuerdo de cooperación que les resulta ajeno. Respeto de la primera de tales menciones, debemos advertir que la afectación al propio ámbito competencial como requisito de legitimación para poder interponer el conflicto de competencias no concurriría en este supuesto, ya que la autorización del acuerdo no provocaría nunca *per se* una lesión del orden competencial. Ésta sólo podría producirse, eventualmente, tras la firma del acuerdo de cooperación, la cual, como sabemos, no viene obligada por la autorización⁷⁴. Por lo que hace al Gobierno central, resulta evidente que, si aceptáramos que él fuera el titular de la acción, no estaríamos ante un conflicto de competencias entre entes territoriales sino, en todo caso, ante un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado. Y se hace imposible argumentar que las Cortes, en ejercicio de su potestad de autorización de acuerdos de cooperación interautonómicos, incluso aunque éste vulnerara claramente los límites establecidos por el bloque de la constitucionalidad, estuvieran invadiendo el ámbito competencial propio del Ejecutivo⁷⁵, por lo que, igual que las Comunidades Autónomas no parte en el pacto, sólo dispondría el Gobierno central de la posibilidad de recurrir directamente el acuerdo de cooperación, si finalmente es suscrito, en caso de entender contraria a Derecho la autorización otorgada por las Cortes Generales.

Nos encontraríamos, por todo ello y en todo caso, ante una decisión de las Cortes Generales —la autorización o no de los acuerdos de cooperación— revisable por la jurisdicción constitucional a iniciativa de las Comunidades Autónomas implicadas.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Las propuestas doctrinales de reforma del artículo 145 de la Constitución, tanto la supresión de la prohibición de federación entre Comunidades Autónomas que establece su apartado primero, como la supresión del control autorizante sobre la celebración de acuerdos de cooperación interautonómicos que prescribe su apartado segundo, resultan congruentes con el modo en que esta amplia mayoría de autores ha entendido el alcance de esas previsiones constitucionales.

Sin embargo, en mi criterio, ese modo absolutamente expansivo de interpretar una estipulación tan claramente excepcional como ésta no encuentra sustento sufi-

⁷⁴ *Vid.*, en el mismo sentido, ALONSO MAS, M.J. (1999), *op.cit.*, pág. 225.

⁷⁵ *Vid.*, de la misma opinión, MENÉNDEZ REXACH, A. (1982), pág. 134.

ciente en sede teórica ni aval en la práctica llevada a cabo hasta la fecha. Ni el artículo 145.1 CE es un —prescindible— rechazo al carácter federal del modelo, ni el artículo 145.2 CE apodera a las Cortes Generales para revisar la eventual vulneración por un convenio interterritorial de cualquier previsión constitucional relacionada con el reparto de competencias o con el principio de solidaridad interterritorial, ni muchísimo menos les atribuye potestades de control político sobre tales acuerdos.

Lo único que permite el artículo 145 CE al Parlamento estatal es denegar la autorización de la celebración de estos pactos interautonómicos cuando por medio de ellos las Comunidades Autónomas firmantes cedan a un sujeto distinto de las mismas competencias legislativas o ejecutivas que les son propias, esto es, cuando formalicen a través de un acuerdo de cooperación la creación de un ente federativo. Y, a su vez, lógicamente, esta actividad de control de las Cortes Generales, en tanto que carece de naturaleza política, es revisable por el Tribunal Constitucional. Estaríamos, pues, ante una cláusula de refuerzo del principio de indisponibilidad competencial que, por otra parte, se suele incluir habitualmente en términos muy similares en la mayor parte de las Constituciones de los Estados federales.

Por ello, a mi juicio, una reforma federal o federalizante de nuestra Constitución puede —y debe— mantener el artículo 145 con su redacción actual. Sí convendría, sin embargo, realizar algunas correcciones técnicas en otras normas infraconstitucionales que desarrollan el régimen jurídico de estos convenios, singularmente, los Estatutos de Autonomía, los Reglamentos parlamentarios y las Leyes de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Correcciones de carácter menor —cuya concreción excedería, lógicamente, los límites de este trabajo⁷⁶— que, en todo caso, si bien contribuirían a la mejora técnica de este importante instrumento de colaboración horizontal, no aportarían soluciones al verdadero problema de fondo que lastra la cooperación interterritorial en nuestro sistema: la falta de cultura federal cooperativa entre territorios, la ausencia casi total de voluntad política para ello. La Historia nos ha enseñado que el Derecho, la normación de la realidad social, carece por sí mismo, de poderes taumatúrgicos. Los cambios en el régimen jurídico de esta materia, cualesquiera que fueran éstos, lamentablemente en nada contribuirían a modificar la voluntad de los actores, por mucho que tales cambios revistieran ropajes nada menos que de reforma constitucional.

⁷⁶ *Vid.*, respecto de las mismas, GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2016), «El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.º 23, págs. 160-200.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AJA FERNÁNDEZ, E. (2014), *Estado Autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial.
- ALÁEZ CORRAL, B. (2016), «Constitucionalizar la secesión como forma de conciliar la funcionalidad de la legalidad constitucional y el principio democrático en el debate territorial español», en TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2016), «La reforma constitucional y el futuro del Estado autonómico. En especial, el problema constitucional planteado en Cataluña», en TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ALONSO MAS, M.J. (1999), *La fiscalización de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos*, Madrid, CEPC.
- BUENO Y VICENTE, J.M. (2017), *La reforma de la Constitución Española. Una necesidad Urgente*, Madrid, Editorial Amarante.
- CALAFELL FERRÁ, V.J. (2006), *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC.
- (2005): «Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas», en AA.VV., *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- COLINO CÁMARA, C. (2010), «Las relaciones intergubernamentales en España», en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (Eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad – CEPC.
- CONTRERAS CASADO, M. (2010), «La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades», en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (Eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad – CEPC.
- GARCÍA COUSO, S. (2004), *La participación de las Cortes Generales en los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Senado.
- GARCÍA MORALES, M.J. (2009), «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», en ARBÓS MARÍN, X. (Coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, IEA.
- GARCÍA MORALES, M.J., y OTROS (2006), *Las relaciones gubernamentales en el Estado Autonómico*, Madrid, CEPC.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2009), «Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 145.
- (2011), «La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 CE: una tesis personal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 91.

- González García, I. (2016), «El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.º 23.
- GONZÁLEZ QUINTERO, R. (2013), «Estados, Federación y Soberanía en la jurisprudencia temprana de la Corte Suprema Americana», en *Estudios Constitucionales*, Año 11, n.º 1.
- LEGUINA VILLA, J. (1981), «Las Comunidades Autónomas», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PEDRIERI, A. (Dtores.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L. (1980), «La posición de las Cortes ante los convenios interterritoriales», en PÉREZ MORENO, A., RIVERO YSERN, J.L. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización. Convenios*, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla.
- MARTÍN HUERTA, P. (2000), *Los convenios interadministrativos*, Madrid, INAP.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. (2016), «Trascendencia e improcedencia del Estado Federal para España», en BAÑO LEÓN, J.M. (Coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II, Madrid, CEPC.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1982), *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, *Estudios de Derecho Público*.
- MONTILLA MARTOS, J.A. (2015), *Reforma federal y Estatutos de Segunda Generación*, Pamplona, Thomson-Reuters Aranzadi.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2014), *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, Editorial Planeta.
- OLIVER ARAUJO, J. (Dtor.) (2014), *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. (1983), «Las relaciones interautonómicas», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y OTROS, Madrid. *Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- RIDAO I MARTÍN, J. (2014): «El procés de juridificació internacional del dret a decidir en base a los principis democràtics y d'efectivitat», en AA.VV., *Forum sobre el dret a decidir*, Barcelona, IEA.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (1997), *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, Marcial Pons.
- RUBIO LLORENTE, F. y Álvarez Junco, J. (Eds.) (2006), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado – CEPC.
- SALAZAR BENITEZ, O. (2006), «Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto secundario en las reformas estatutarias», en RUÍZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- SÁNCHEZ NAVARRO, A.J. (1999), «Comentario al artículo 145 de la Constitución Española», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dtor.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol. XI, Madrid, Edersa.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990), *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa-Universidad.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984), *Descentralización y cooperación*, Madrid, IEAL.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (2014), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (2017), «España: Nación de Naciones», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 68.
- SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M. (2011), *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Madrid, Marcial-Pons.
- SCHWARTZ, B. (1989), *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Civitas.
- TAJADURA TEJADA, J. (2000), *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Granada, Comares.
- VIRGALA FORURIA, E. (2017), «El modelo federal español. Reforma territorial ¿federal?», en ÁLVAREZ CONDE, E. (Dtor.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, Granada, Comares.

Title

The review of article 145 CE in a federal reform of the Spanish Constitution.

Summary

I. The failure of our model of territorial power distribution and the discussion on its alternatives. II. The federal «solution»: its political and technical legal dimension. 2.1. The federalism as an exit to the crisis of the model. 2.2. The technical aspects of an eventual federal or federalizing reform. III. Federal amendment of Article 145 of Spanish Constitution: the scholar diagnosis to the problem and the proposals of review. IV. Diagnostic errors and unsuitability of the proposed reform. 4.1. The «rigidity» of Article 145 of Spanish Constitution neither is a cause nor a concurring cause. 4.2. The federal nature of this constitutional provision. 4.3. The real extent of Article 145 of Spanish Constitution and the authorizing control of the Cortes Generales. 4.4. The intervention of the parliament of the State as an act reviewable by the Constitutional Court. V. Concluding remarks. VI. References.

Resumen:

En el actual contexto de profunda crisis del modelo territorial diseñado por la Constitución Española de 1978, son muchos los autores que han abogado por una reforma del Estado de las Autonomías en clave federal. Bien para transformarlo plenamente en un Estado federal, bien para corregir en un sentido más federal algunos de sus instrumentos disfuncionales. Uno de ellos es, sin duda, la colaboración entre Comunidades Autónomas y, en particular, los convenios de cooperación interautonómicos. La doctrina ha venido manifestando que el muy escaso número de convenios celebrados entre Comunidades Autónomas trae causa de la rigidez de su régimen jurídico, recogido en el artículo 145 CE y en los correspondientes Estatutos de Autonomía. En consecuencia, se ha venido proponiendo, de manera mayoritaria y reiterada, la reforma del citado artículo 145 CE en la dirección de eliminar el control que las Cortes Generales ejercen sobre la celebración de estos pactos interautonómicos, en el entendido de que, además, así se le daría a este precepto constitucional una configuración más cercana a la que tendría en un verdadero Estado federal. En este trabajo se intenta justificar, sin embargo, que el régimen jurídico del artículo 145 CE no es la causa del deficiente funcionamiento de la colaboración horizontal en nuestro sistema, que el alcance de la potestad de control de las Cortes sobre estos convenios es muy distinto al descrito por la doctrina y que, además, la formulación actual del artículo 145 CE es plenamente compatible con la reconsideración en clave federal del resto del modelo territorial. Por todo ello, se defiende finalmente la improcedencia de la reforma constitucional propuesta.

Abstract:

In the current context of serious crisis of the territorial pattern envisaged by the 1978 Spanish Constitution, many authors have advocated for a reform of the State of the Autonomies in federal terms, either for transforming it fully into a Federal State, or for correcting some of its most dysfunctional instruments towards a more federal orientation. One of them is certainly the cooperation between Autonomous Communities and, in particular, agreements on inter-autonomic cooperation. The scholars have pointed out that the cause of the low number of agreements between Autonomous Communities is the rigidity of their legal regime, contained in Article 145 of the Spanish Constitution and the corresponding Statutes of Autonomy. Consequently, it has been repeatedly and mostly proposed to amend the mentioned Article 145 in the sense of removing the control of the Cortes Generales over the establishment of these autonomic agreements, on the understanding that, moreover, this constitutional provision would receive a configuration closer to a real federal state. Notwithstanding, this paper attempts to justify that the legal regime of Article 145 of the Spanish Constitution

is not the cause of the insufficient functioning of the horizontal cooperation in our system; that the scope of the powers of control of the Cortes on these agreements is very different to the described one by the authors; and, moreover, that the current wording of Article 145 is fully compatible with the review in federal terms of the rest of the territorial pattern. Thus, it is finally defended the unsuitability of the proposed constitutional reform.

Palabras clave:

Reforma federal; cooperación interterritorial; convenios; Estado autonómico.

Key words:

Federal review; cooperation; interstate compacts; State of Autonomies.

