

# COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 44/1986, DE 17 DE ABRIL

Andrés E. Navarro Munuera  
Becario de la Facultad de Derecho  
de la Universidad de Barcelona

1. La sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril (BOE de 29 de abril de 1986), por la que se resuelve —en sentido estimatorio— la impugnación núm. 163/1982 interpuesta por el Gobierno del Estado, al amparo de la vía procesal prevista por el artículo 161.2 de la Constitución, contra la resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña aprobatoria del Convenio suscrito con el Presidente del Consejo Regional de Murcia sobre «participación y cooperación en cuantas actuaciones afecten a las aspiraciones y necesidades comunes a ambas colectividades», y de la que fue ponente el Magistrado Fernando García—Mon y González-Regueral, ofrece dos cuestiones principales de especial interés, las cuales van a ser objeto de este comentario.

La primera es de orden procesal, y se refiere a la delimitación del ámbito y alcance material propios del recurso constitucional diseñado por el artículo 161.2 de la ley fundamental y, en su desarrollo, por el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC). A ella tuvo que hacer frente el Tribunal Constitucional para solventar la objeción previa de admisibilidad que, frente a la demanda, formuló la representación procesal autonómica, alegando la excepción de falta de legitimación del Gobierno, sobre la base de una interpretación restrictiva del citado precepto constitucional.

La segunda cuestión tiene ya que ver con la resolución del problema de fondo, que versa sobre la interpretación del artículo 145.2 de la Constitución en cuanto previsor de los convenios o acuerdos de colaboración y cooperación entre Comunidades Autónomas. En concreto, constituye el tema central de la sentencia, base de la *ratio decidendi* de su fallo, lo referente al régimen de intervención y control de las Cortes Generales sobre estos convenios interautonómicos como requisito para su validez y entrada en vigor.

Sobre estos dos aspectos, pues, vamos a centrar seguidamente nuestro interés, de manera separada y por el mismo orden con que el Tribunal encaró cada una de esas cuestiones.

2. La regulación contenida en el artículo 161.2 de la Constitución llamó poderosamente la atención de nuestra doctrina desde la misma aparición del texto fundamental. Ello, en razón de la anomalía que representaba la atribución al Tribunal Constitucional de una competencia fiscalizadora sobre reglamentos y resoluciones autonómicas, en relación a la naturaleza propia y esencial de aquel órgano como juez de la constitucionalidad de las leyes.<sup>1</sup> Pero, sobre todo, por la contradicción o excepción

---

1. Así, entre otros, S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, Civitas, 1984, p. 303, ha notado la singularidad y especialidad del recurso contra disposiciones sin rango de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas, previsto por el artículo 161.2, al plantearse «... ante un Tribunal, como el Constitucional, que no tiene competencias para revisar esas disposiciones, sino las leyes y normas de este rango.»

que ese precepto constitucional venía a consagrar respecto al control de los actos administrativos y disposiciones reglamentarias de las Comunidades Autónomas por la jurisdicción contencioso-administrativa, previsto, igualmente, por la Constitución en su artículo 153.c.c).

A la vista de la inicialmente difícil compatibilización entre los contenidos de ambos preceptos de nuestra ley de leyes, un sector doctrinal propuso como solución a la misma restringir al máximo el alcance del recurso del artículo 161.2, reconduciéndolo al ámbito de los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas —cuyo conocimiento se prevé como atribución del Tribunal Constitucional en el apartado 1.c.c) del propio artículo 161-L, lo que le llevó a caracterizar al 161.2 como un precepto superfluo, vacío de verdadero contenido.<sup>2</sup>

Esta tesis negadora de la sustantividad procesal propia de la impugnación gubernamental ante el Tribunal Constitucional contemplada en el artículo 161.2 de la Constitución, la apoyaban sus patrocinadores sobre la base de considerar como única y exclusiva posibilidad de inconstitucionalidad de una disposición reglamentaria o resolución autonómica, la vulneración del orden de distribución de competencias, es decir, la invasión o interferencia en el ámbito de atribuciones ajeno. Así, si resultaba del todo imposible concebir un supuesto de inconstitucionalidad de un reglamento o acto autonómico distinto de la incompetencia, entonces, en esta hipótesis, la vaciedad de la proposición constitucional contenida en el artículo 161.2 sería manifiesta, al igual que la ausencia de toda singularidad en el proceso diseñado por ese precepto, pues aquel tipo de violación del bloque normativo constitucional no es sino el propio a ventilar en el procedimiento del conflicto positivo de competencia.

Sin embargo, no parece hallarse un serio fundamento jurídico-constitucional para la premisa de esta tesis que limita estrictamente las relaciones de la potestad reglamentaria autonómica con la Constitución al esquema competencial de distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, deben ponerse graves reparos en torno a esta interpretación del artículo 161.2 de la Constitución, aunque no sin destacar lo loable del intento doctrinal, motivado éste

---

2. En efecto, así se pronunciaron tempranamente F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes, «Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, pp. 161-169, quienes negaron a la impugnación prevista en el artículo 161.2 sustantividad propia, pues «... no supone... más que la vía para instrumentar los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas a que se refiere el apartado 1.º, c) del mismo artículo» (p. 165). Más tarde, reiteran de nuevo estos autores su tesis vaciadora de contenido real del artículo 161.2 —pese a contar ya con la LOTC y su explícito Título V—, en «La jurisdicción constitucional», en A. Predieri y E. García de Enterría (dir.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1981, pp. 829-886.

En este mismo sentido restrictivo del ámbito constitucional de operatividad del 161.2, tomando como referencia los conflictos de competencia, se han pronunciado, también, entre otros, P. L. Serrera Contreras, «Las Comunidades Autónomas y las impugnaciones del artículo 161.2 de nuestra Constitución», en la ob. col. *El Tribunal Constitucional*, III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981, p. 2536; y E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3.ª ed., Madrid, Civitas, 1985, pp. 150 y 152.

Afirman, por contra, la plena sustantividad material del recurso constitucional frente a reglamentos y resoluciones de las Comunidades Autónomas, previsto en el artículo 161.2, J. L. Meilán Gil, «Legalidad constitucional y legalidad administrativa en la actuación de las Comunidades Autónomas», en la ob. col. *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, III, Madrid, IEF, 1984, pp. 2127-2150; y G. Fernández Farreres, «La impugnación prevista en el art. 161.2.º de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal (A propósito de las Sentencias del TC 54/1982, de 26 de julio, y 16/84, de 6 de febrero)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1985, pp. 125-146.

por la necesidad de proponer una exégesis superadora de las incongruencias y contradicciones del texto constitucional en esta materia, así como por la preocupación que muestran todos estos autores hacia el peligroso riesgo que la institución procesal constitucional introducida por aquel precepto plantea sobre el buen funcionamiento de nuestro Tribunal Constitucional, al aparecer ese mecanismo impugnatorio como un pernicioso elemento de congestión, obstrucción y paralización del adecuado y dinámico desarrollo de sus competencias «propias» y «naturales», que son las referidas al control de constitucionalidad de las leyes.<sup>3</sup> Máxime si se considera que esta nueva atribución del órgano de justicia constitucional no aparece, *prima facie*, sino como una innecesaria duplicación respecto a la garantía jurisdiccional sobre los reglamentos y actos administrativos autonómicos que el artículo 153.c.c) de la Constitución confiere al orden contencioso-administrativo, en lógica con su tradicional ámbito de competencias. Compacto sistema éste, que, aparentemente, vendría a quebrar con el recurso constitucional diseñado en el artículo 161.2 de la norma fundamental.

La inviabilidad de la postura doctrinal descrita quedó patente con el desarrollo legal del artículo 161.2 de la Constitución. En efecto, la LOTC se apartó manifiestamente de aquella interpretación que identificaba el recurso previsto en el controvertido precepto constitucional con el conflicto positivo de competencia, y afirmó de manera rotunda en su Título V la sustantividad y singularidad propias de la vía impugnatoria diseñada por el artículo 161.2 frente al resto de procesos constitucionales, y, señaladamente, respecto al proceso conflictual positivo.<sup>4</sup>

No obstante, del propio Título V de la LOTC parece derivarse algún inconveniente para el reconocimiento de la sustantividad procesal del recurso del artículo 161.2 de la Constitución. En concreto, se trata del artículo 77 de aquella Ley, cuando dispone que:

«La impugnación regulada en este título, sea cual fuere el motivo en que se base, *se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta ley...*», preceptos éstos que regulan el régimen de los conflictos positivos de competencia Estado/Comunidades Autónomas. Esta remisión procedimental de la vía impugnatoria constitucional del Título V a los trámites propios de los conflictos competenciales positivos constituye aparentemente un poderoso argumento contrario a la afirmación de la plena sustantividad de aquel recurso ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, entendemos que la identidad formal o procedimental entre ambos procesos constitucionales, dispuesta por el propio artículo 77 de la LOTC, no puede llevar a seme-

---

3. En este sentido, L. Tolivar Alas, «Un supuesto excepcional de control: el número 2 del artículo 161 de la Constitución española», en la ob. col. *El Tribunal Constitucional*, cit., III, p. 2674. Igualmente, R. Martín Mateo, *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 296, quien observa con inquietud la conversión del Tribunal Constitucional en un «auténtico cuello de botella del dispositivo normativo».

4. Así, la LOTC regula en su Título IV los procedimientos surgidos por conflictos constitucionales, y dentro de él, dedica la sección primera del capítulo II (artículos 62 a 67) a los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí. Mientras que el Título V de la Ley (artículos 76 y 77) se ocupa «de la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución», tal como reza su rúbrica. Parece clara, por tanto, para la mente del legislador la diferenciación entre ambos procesos constitucionales, y consiguientemente, la peculiaridad distintiva propia del recurso del 161.2 de la Constitución, lo que se ve corroborado, además, por la referencia individualizada a esta impugnación que también contienen los artículos 2.1.f.6) y 10.e.e) de aquella Ley.

jante conclusión. Y, en este sentido, G. Fernández Farreres ha puesto de manifiesto, muy acertadamente, que es un fenómeno bastante usual en la LOTC la remisión, a efectos puramente de tramitación formal, de un proceso constitucional a otro, presentando aquella norma diversas manifestaciones del mismo, consistente, en definitiva, en que «... para singulares y específicos procesos constitucionales, desde el punto de vista estrictamente procedimental, la LOTC prevé que su sustanciación y tramitación se haga con arreglo a las normas propias de otros procesos».<sup>5</sup>

Así pues, no puede constituir fundamento adecuado para la negación de singular y específica sustantividad al proceso constitucional del artículo 161.2 de la Constitución y Título V de la LOTC, la identidad de tramitación procedimental existente entre este recurso y los conflictos positivos de competencia. Lo cual, obviamente, tampoco impide, por contra, que deba reconocerse cierta conexión —a nivel formal, indiscutible, según acaba de verse— entre ambos procesos constitucionales, afinidad que ya advirtió el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 22 de febrero de 1982.<sup>6</sup>

Pero, si no existe distinción formal o procedimental entre el conflicto competencial y el recurso del 161.2, ¿dónde reside, entonces, la predicada sustantividad de este último proceso constitucional? Pues, justamente, en el ámbito material del control de constitucionalidad ejercitable en su seno, que no se reduce, como en el caso de los conflictos, al enjuiciamiento de la imputación al reglamento o acto autonómico de un específico vicio de inconstitucionalidad, consistente en la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, sino que es más amplio, abarcando cualquier contrastación de la disposición o resolución comunitaria fiscalizada con el bloque normativo constitucional, y, especialmente, con principios y preceptos constitucionales de carácter material, al margen del orden competencial. En suma, la vía de impugnación regulada en el Título V de la LOTC permite un íntegro control de constitucionalidad de la norma o resolución recurrida, más allá de los estrictos límites del conflicto de competencias. Y es éste, precisamente, el verdadero y singular elemento sustantivo configurador de la peculiaridad del recurso contencioso constitucional diseñado por el artículo 161.2 de la norma suprema, el que permite sostener su diferenciación del proceso conflictual.

No obstante, todavía algún autor ha reconducido nuevamente —ahora, en este aspecto material de fondo— la vía impugnatoria del Título V de la LOTC a la órbita de los conflictos constitucionales de competencia. En concreto, el profesor E. García de Enterría, quien afirma ya de partida que este recurso es «... un tipo de conflicto singularizado por adoptar la forma impugnatoria».<sup>7</sup> Tras esta primera identificación con los conflictos competenciales, sostiene que la trascendencia práctica de esta impugnación, aunque lo recurrido es siempre materia administrativa —reglamentos y resoluciones comunitarias—, se refiere a los límites constitucionales y «paraconstitucionales» de la autonomía, de donde «... el Estado no podrá ejercitar esta vía impugnatoria más que por esta específica causa de afectar a los límites constitucionales de la

5. «La impugnación prevista en el art. 161.2 de la Constitución...», cit., p. 133, nota (10).

6. Aunque incidentalmente y de manera muy genérica, sin concretar cuáles son los puntos de conexión entre esas dos vías procesales, tal como se observa en la literalidad del fundamento de derecho 7.º de esa Sentencia 6/1982 (*Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 11, p. 206), cuando el Tribunal Constitucional dice respecto de la impugnación del artículo 161.2 de la Constitución y Título V de la LOTC, que «... de alguna manera se conecta con los conflictos de competencia entre Gobierno y Comunidades Autónomas».

7. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., p. 150.

autonomía, única en que el Estado parece legitimado para hacerlo y única también en que el Tribunal Constitucional, que no es juez de Derecho Administrativo, puede fallar con la norma cuya aplicación e interpretación le concierne, la Constitución.»<sup>8</sup>

Esta restricción de la legitimación del Gobierno para interponer el recurso del 161.2 a los supuestos en que, de algún modo, esté en juego el orden constitucional de distribución de competencias,<sup>9</sup> parece motivada por la necesidad de reducir al máximo el ámbito material sobre el que se proyecta la dualidad fiscalizadora de las jurisdicciones contencioso-administrativa (artículo 153.c) y constitucional (artículo 161.2) en relación con las disposiciones reglamentarias y resoluciones administrativas de las Comunidades Autónomas, además de intentar minimizar el vasto potencial suspensivo que encierra este mecanismo impugnatorio respecto de las potestades normativas y ejecutivas comunitarias.

Pues bien, en esta línea argumental se basa la excepción procesal alegada por la representación autonómica como motivo de inadmisibilidad de la demanda interpuesta por el Gobierno en el supuesto impugnatorio del artículo 161.2 resuelto por la Sentencia constitucional 44/1986, de 17 de abril. En efecto, la parte demandada deduce la falta de legitimación del Gobierno para la impugnación planteada en este proceso, en que

«... el artículo 161.2 de la Constitución no puede interpretarse en el sentido amplio que permita impugnar ante el Tribunal Constitucional, en detrimento de la jurisdicción contencioso-administrativa, cualquier resolución de las Comunidades Autónomas que, de algún modo, pudieran reputarse contrarias a la Constitución, sino tan sólo aquellas que guarden una vinculación o conexión con las cuestiones de competencia, lo que sólo ocurrirá cuando se violen preceptos constitucionales de los que resulte la incompetencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo las actuaciones objeto de impugnación.»<sup>10</sup>

La interpretación restrictiva de los artículos 161.2 de la Constitución, y 76 y 77 de la LOTC que subyace bajo el razonamiento reproducido, pretende salvar el ámbito competencial exclusivo que el artículo 153.c) de la norma suprema atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa, evitando el solapamiento de la justicia constitucional con los tribunales de ese orden jurisdiccional en el control de constitucionalidad de las normas reglamentarias y resoluciones administrativas emanadas de las autoridades autonómicas. Pero implica, al mismo tiempo, una injustificada limitación de toda posible relación entre la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas y la Constitución al estricto orden de distribución de competencias. Y,

8. E. García de Enterría, op. cit., p. 152. Más adelante, el autor justifica la atribución de esta competencia al Tribunal Constitucional sobre la base de que se trata de una cuestión constitucional, «como atañente a la distribución territorial del poder diseñada por la Constitución y a sus precisos límites» (p. 153). Obsérvese, de nuevo, la implícita identificación del proceso del 161.2 de la Constitución con el supuesto conflictual.

9. Aunque bien es verdad que la fórmula empleada por el profesor García de Enterría —«los límites constitucionales de la autonomía»— parece que se refiere a un ámbito más amplio que el estrictamente competencial, por lo que la afectación a aquellos límites —como señala Fernández Farreres, «La impugnación...», cit., p. 139— «no se identifica con el estricto caso de la invasión de ámbitos competenciales ajenos o infracción o no respecto del orden constitucional de distribución de competencias.»

10. Antecedente Tercero y Fundamento Jurídico Primero, a) (*Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 61, 1986, pp. 534-535).

asimismo —al igual que todas las tesis que reducen la operatividad del recurso del 161.2 a los conflictos— la imposibilidad de concebir hipótesis de supuestos de inconstitucionalidad de reglamentos y actos comunitarios diferentes de la incompetencia o invasión o no respeto de ámbitos competenciales ajenos.

Para el Tribunal Constitucional, sin embargo, no hay razón que autorice a sostener esa restricción de los motivos fundadores del recurso del artículo 161.2 a los vicios de incompetencia o vulneraciones del orden constitucional de distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y en su consideración de la excepción de inadmisibilidad planteada es bien explícito:

«Olvida el representante de la Generalidad de Cataluña al razonar así que el artículo 161.2 de la Constitución no limita la impugnación prevista en el mismo, a que la infracción de los preceptos constitucionales en que ha de apoyarse la impugnación quede limitada a los supuestos en que está en juego la competencia; sino que, como dice el precepto expresamente y sin restricción alguna, “el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los Órganos de las Comunidades Autónomas”. De ahí que en desarrollo de este precepto, el artículo 77 de la LOTC disponga que la impugnación regulada en el título V, “sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley”. No entraña, pues, una interpretación extensiva del artículo 161.2 de la CE, encuadrar la impugnación dentro de ese precepto; supone utilizar un cauce adecuado y seguir el procedimiento expresamente previsto en el título V de la LOTC. Por ello la excepción ha de ser desestimada.»<sup>11</sup>

Para la mente del Tribunal resulta clara e indudable, pues, la sustantividad material del proceso constitucional regulado en los artículos 161.2 de la Constitución, y 76 y 77 de la LOTC. Además, con la rotundidad de su afirmación en esta Sentencia, parece ponerse fin a la dialéctica doctrinal existente sobre la interpretación de tales preceptos, consolidándose, definitivamente, este proceso constitucional como una vía de impugnación autónoma y singular, diferenciada de los conflictos positivos de competencia.

3. La cuestión de fondo afrontada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986 hace referencia a la materia de los acuerdos o convenios de colaboración y cooperación entre las Comunidades Autónomas, la cual aparece regulada de forma muy parca y genérica por la Constitución en su artículo 145, y desarrollada, sin mucha mayor precisión, por los diversos Estatutos de Autonomía, interesando, a los efectos de esta decisión constitucional, la contenida en los dos primeros apartados del artículo 27 del Estatuto catalán.

En concreto, el problema jurídico fundamental planteado en este proceso es el relativo a los requisitos que, según los indicados preceptos, deben cumplir los convenios y acuerdos interautonómicos para su validez y eficacia; sobre todo y especialmente, los trámites a seguir en el seno de las Cortes Generales, y la trascendencia de su ausencia para el nacimiento y vida aplicativa del convenio o acuerdo.

Así, el Abogado del Estado alega como principal fundamento de la impugnación

11. Fundamento Jurídico Primero, a) (B/JC, cit., p. 535).

de la resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña aprobatoria del Convenio suscrito con el Presidente del Ente preautonómico murciano, que «por su contenido, el convenio suscrito tiene la naturaleza de un acuerdo de cooperación que, según los artículos 145.2 de la Constitución y 27.1 del Estatuto de Cataluña, requiere para su celebración la previa autorización de las Cortes Generales, por lo que habría de reputarse nulo...»<sup>12</sup> al no haberse remitido tal acuerdo al Parlamento estatal, y no producirse, por tanto, la preceptiva autorización de éste previa a su celebración.

Por su parte, la representación autonómica contesta a esta alegación de la parte recurrente aduciendo que «el Convenio impugnado no está sometido a los requisitos del artículo 145 de la Constitución..., porque su contenido, de amplia generalidad e inconcreción, no genera la fuerza vinculante que caracteriza a los convenios y acuerdos que en dicho precepto se contemplan para determinar sus límites...».<sup>13</sup>

Ante esta manifiesta disparidad de las partes enfrentadas en el proceso sobre el carácter o naturaleza del convenio recurrido —dato éste que resulta fundamental a la hora de determinar el concreto régimen de intervención y control por las Cortes Generales para su entrada en vigor—, el Tribunal Constitucional parte, en primer lugar, de la consideración de que el apartado 2.º del artículo 145 de la ley fundamental no es «... un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación.»<sup>14</sup>

Tanto ese precepto constitucional como su proyección estatutaria —artículo 27, apartados 1.º y 2.º del Estatuto de Cataluña—, que son las normas del bloque de la constitucionalidad que constituyen el parámetro decisor de este supuesto procesal, resultan aplicables a los convenios o acuerdos; pero no a otras figuras que no respondan a tal calificación jurídica. Aquéllos se caracterizan por su contenido jurídicamente vinculante, generador de obligaciones para las partes contratantes, frente a las meras declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos, o la simple exposición de directrices o líneas de actuación, supuestos éstos últimos que carecen de la naturaleza

12. Antecedente Primero de la Sentencia analizada (*BJC*, cit., p. 533).

13. Antecedente Tercero (*BJC*, cit., p. 534).

14. Fundamento Jurídico Segundo (*BJC*, cit., p. 535).

Esta constatación sobre la configuración del artículo 145.2 de la Constitución le sirve al alto Tribunal para rechazar la oposición que a la validez del convenio impugnado basa el Gobierno en que, «de conformidad con el artículo 145.2 de la Constitución, las Comunidades Autónomas sólo podrán celebrar acuerdos y convenios entre sí, pero no con Entes Preautonómicos, como era el caso de Murcia cuando se suscribió el documento, porque dicho precepto constitucional no puede considerarse limitativo de una competencia que aun sin él tendrían las Comunidades Autónomas, sino tan sólo como precepto habilitante en los concretos términos que en él se establecen.» (Antecedente Primero, *BJC*, cit., p. 533). Es decir, el Tribunal no considera que la falta de previsión por el 145.2 de los convenios o acuerdos entre Comunidades Autónomas y Entes preautonómicos, signifique necesariamente la prohibición de los mismos, como pretende deducir el Abogado del Estado.

Pero, del mismo modo, tampoco admite el Tribunal Constitucional la alegación autonómica que infiere de esa ausencia de regulación por el precepto constitucional de los convenios entre Comunidades Autónomas y territorios en régimen de preautonomía, la no necesidad de cumplir en tales acuerdos los requisitos exigidos por esa norma, pues «admitir que los convenios entre Comunidades constituidas y territorios en fase de constitución no están sujetos para su eficacia a los requisitos constitucionales y estatutarios previstos para las Comunidades, hubiera significado brindar un fácil camino para eludir dichos requisitos. Pero es que además, la resolución aprobatoria del Convenio —que es la impugnada directamente— no cumple ninguno de los requisitos del artículo 27 del Estatuto de Cataluña...» (Fundamento Jurídico Cuarto, a), *BJC*, cit., p. 536).

operativa propia de los convenios o acuerdos. Pues bien, el Tribunal Constitucional, seguidamente, y ante la falta de concordancia de las partes procesales al respecto, analiza el contenido del convenio interautonómico impugnado para determinar si se trata de un acuerdo vinculante en términos jurídicos, al que le sea, por tanto, aplicable el régimen normativo referenciado. Y, en efecto, tras un examen del conjunto del convenio, el alto Tribunal concluye afirmando la naturaleza obligacional del mismo y su consiguiente sometimiento a lo dispuesto por los artículos 145.2 de la Constitución y 27.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Llegados a este punto, hay que referirse a la distinción que operan la Constitución y los Estatutos de Autonomía entre dos clases de convenios,<sup>15</sup> en base a un criterio objetivo material: los llamados «convenios de colaboración», que tienen por objeto la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas; y los «acuerdos de cooperación», que se ocupan de otro objeto distinto a aquél, resultando definidos, pues, de manera residual. La trascendencia de esta clasificación se halla en el diferente régimen jurídico a que se somete cada uno de esos dos tipos de convenios interautonómicos, sobre todo en cuanto al grado de intervención y control de las Cortes Generales sobre ellos. Así, mientras que los *convenios de colaboración* sólo deben ser comunicados al Parlamento estatal, entrando en vigor tras el transcurso del plazo de treinta días desde dicha comunicación,<sup>16</sup> el régimen de los *acuerdos de cooperación* resulta más agravado, pues requieren en todo caso la previa autorización de las Cortes para su celebración por las Comunidades Autónomas interesadas.<sup>17</sup>

Pero el valor del criterio objetivo para la distinción entre las diversas categorías de convenios interautonómicos ha sido muy matizado por los Estatutos de Autonomía, al conferir a las Cortes Generales la facultad para modificar la calificación de un convenio de colaboración remitido como tal, y tramitarlo como acuerdo de cooperación necesitado de previa autorización. No obstante, en cualquier caso debe quedar claro que la calificación del convenio por las Cortes no es absolutamente discrecional, sino que debe atenerse estrictamente, a partir del contenido del acuerdo, a los criterios suministrados por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, por lo que tal decisión resulta siempre, y en todo caso, fiscalizable por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, dado que en esta materia el bloque normativo constitucional ha delimitado con escasa precisión el parámetro de distinción entre los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación, la realidad supone que las Cortes Generales disponen de un margen de decisión enormemente amplio a la hora de efectuar la calificación correspondiente del convenio recibido.<sup>18</sup>

En este aspecto, sin embargo, del razonamiento jurídico del Tribunal parece deducirse una plena y absoluta discrecionalidad en manos de las Cortes a la hora de

15. Sobre la interpretación de esta distinción en la doctrina, véase, por todos, Ángel Menéndez Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Madrid, IEAL, 1982, pp. 93 y ss.

16. Por tanto, la comunicación de la celebración del convenio intercomunitario a las Cortes Generales se configura como *conditio iuris* para que el convenio alcance eficacia. En este sentido, R. Entrena Cuesta, en F. Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, p. 1566, citado por Menéndez Rexach, op. cit., p. 25, nora (7).

17. Y, en este caso, la intervención autorizativa de las Cortes Generales se configura como requisito sustancial de validez del acuerdo intercomunitario. Por lo que la ausencia de tal trámite esencial determina la nulidad del acuerdo de cooperación.

18. En este sentido, Eliseo Aja, Joaquín Tornos, Tomás Font, Juan Manuel Perullés y Enoch Alberti, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 436 y 439.



decidir sobre la calificación de un convenio interautonómico entre las dos clases o categorías reseñadas, y su correspondiente sometimiento a uno u otro régimen de conocimiento, intervención y control por el Parlamento estatal. Así, afirma el Tribunal Constitucional que «resulta indiferente a efectos de la impugnación que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que se deben cumplir...».<sup>19</sup> Pero olvida el alto Tribunal que la libertad de las Cortes para establecer el conjunto más o menos agravado de requisitos a cumplir por el convenio para su validez y eficacia, se halla limitada —aún de manera muy leve— por el bloque de la constitucionalidad, en cuanto a los criterios o parámetros que genéricamente diseña para la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación. Y las Cortes, ante el contenido del convenio o acuerdo que les es remitido por las Comunidades Autónomas participantes en el mismo, deben tener en cuenta tales criterios normativos para proceder a la correspondiente calificación del convenio. De donde resulta que, en este punto, la decisión de las Cortes es plenamente fiscalizable por el Tribunal Constitucional, el cual puede perfectamente, si lo estima procedente, modificar la calificación de un acuerdo interautonómico efectuada por aquéllas, con la consiguiente trascendencia en orden al régimen procedimental que debe seguir el convenio para alcanzar vigencia.

En lógica coherencia con su consideración acerca del carácter enteramente discrecional de la decisión de las Cortes, el Tribunal Constitucional no mantiene con firmeza —ni siquiera parece tener presente—, a lo largo de la fundamentación jurídica de la sentencia, la distinción entre ambas clases de convenios. Y da la sensación de que equipara todos ellos a la única categoría de los acuerdos de cooperación, ignorando la existencia de la figura de los convenios de colaboración, que, como ya sabemos, es la más favorecida en lo que respecta a la agilización de su tramitación en el seno de las Cortes Generales.

En cualquier caso, el Tribunal califica el convenio impugnado como *acuerdo de cooperación*, necesitado para su válida celebración de la previa autorización por las Cortes Generales. En consecuencia, «por falta de un requisito constitucionalmente exigido para su validez, la autorización de las Cortes Generales que exige el artículo 145.2 de la CE, y que configura como previo a su aprobación el artículo 27.2 del Estatuto de Cataluña, ha de declararse la nulidad de la resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña, aprobatoria del convenio y, como consecuencia, la del convenio mismo...».<sup>20</sup>

Este es, pues, el dato fundamental que interesa retener: de la decisión del Tribunal Constitucional se deduce la calificación del convenio objeto del proceso como acuerdo de cooperación, y su consiguiente sometimiento al régimen más grave de control por las Cortes Generales, consistente en la necesidad de previa autorización por éstas para su celebración por las Comunidades Autónomas interesadas.

Pues si se hubiera tratado el acuerdo suscrito por el Presidente de la Generalidad de Cataluña y el Presidente del Ente preautonómico murciano de un *convenio de colaboración*, las consecuencias de su falta de remisión a las Cortes Generales serían diferentes y menos graves. En ese caso, el Tribunal no podría haber declarado la nulidad del

19. Fundamento Jurídico Cuarto, c) (BJC, cit., p. 536).

20. Fundamento Jurídico Tercero, *in fine* (BJC, cit., p. 536).

convenio, sino decretado la retroacción de su tramitación al momento de la preceptiva comunicación a las Cortes, para, tras cumplirse este requisito procedimental, entrar en vigor el convenio a los treinta días de tal comunicación —como dispone el artículo 27.1 del Estatuto catalán—, sin que las Cortes pudieran objetar en este caso la calidad del convenio como acuerdo de cooperación, pues la calificación del tipo de convenio —en función de su contenido objetivo material, y de acuerdo con los parámetros suministrados por el bloque de la constitucionalidad— ya la habría efectuado, y con carácter definitivo, el Tribunal Constitucional.

De cualquier modo, el Tribunal parece equiparar en la práctica la declaración de nulidad que emite a una retroacción del expediente al momento de cumplimiento del trámite de intervención de las Cortes —comunicación del convenio a éstas por las Comunidades Autónomas participantes—, puesto que «... la nulidad que se declara no impide, naturalmente, que ambas Comunidades Autónomas, cumpliendo los requisitos constitucionales y estatutarios, puedan celebrar los acuerdos que estimen procedentes o reproducir el que ahora se anula.»<sup>21</sup> Lo que sí queda claro es que el convenio recurrido en el supuesto procesal planteado requiere en todo caso de la previa autorización de las Cortes para ser válidamente celebrado por las Comunidades Autónomas interesadas.

Esa conclusión puede resultar indiscutible para el Tribunal desde la perspectiva del contenido del convenio. Pero lo que sí cabe objetarle —en un plano de mayor abstracción— es que, a la vista de la sentencia, se echa en falta un mayor rigor y precisión del Tribunal Constitucional en la interpretación de la materia de los convenios entre Comunidades Autónomas. Sobre todo en lo que se refiere a la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, y su diferente régimen de intervención y control por las Cortes Generales. No obstante, hay que ser conscientes de la dificultad de esta interpretación, por los amplios, ambiguos e imprecisos términos en que se pronuncian tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía. Pero por ello mismo, es ésta materia que se halla especialmente necesitada de una exégesis clarificadora, para la que el alto Tribunal de garantías constitucionales ha dejado pasar una ocasión única, de difícil planteamiento futuro.

---

21. Fundamento Jurídico Cuarto, c) *in fine* (BJC, cit., p. 537).