

ELS CONVENIS ENTRE CATALUNYA I ALTRES COMUNITATS AUTÒNOMES: RÈGIM JURÍDIC I REALTAT EN LES RELACIONS DE COL·LABORACIÓ DE LA GENERALITAT AMB ALTRES COMUNITATS

M. Jesús García Morales

Departament de Dret Constitucional i Ciència Política
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

L'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu en l'art. 27.1 i 2 que la Generalitat de Catalunya pugui subscriure convenis amb altres comunitats autònomes. Aquesta regulació s'ha d'entendre a partir de l'art. 145.2 de la Constitució, que reconeix la possibilitat de les comunitats per dur a terme convenis entre elles (convenis horitzontals o interautonòmics). Per això, una aproximació al règim jurídic dels convenis que pot subscriure la Generalitat de Catalunya amb altres comunitats autònomes ha de començar per un examen de la regulació constitucional i, a continuació, analitzar la regulació d'aquesta tècnica de cooperació en l'Estatut català i en les seves normes de desplegament. No obstant això, una aproximació als convenis entre la Generalitat de Catalunya i altres comunitats no es pot quedar ancorada únicament en l'examen del marc normatiu que la Constitució i l'ordenament català preveuen per a la realització d'aquests convenis. Per contra, cal examinar com s'han desenvolupat a la pràctica les relacions cooperatives de la Generalitat amb altres comunitats i quines han estat les causes possibles que han motivat —ja ho podem avançar— la no-subscripció d'aquests convenis, malgrat que és un instrument que podria resultar de gran utilitat per resoldre problemes entre la Generalitat de Catalunya i altres comunitats sense la presència de l'Administració central.

1. La regulació constitucional dels convenis entre comunitats autònomes

L'art. 145.2 CE preveu la possibilitat que les comunitats autònomes subscriuguin convenis entre elles en els termes següents:

«Els Estatuts podran preveure els casos, requisits i termes en què les Comunitats Autònomes podran celebrar convenis entre elles per tal d'acomplir i prestar serveis que els siguin propis; i podran preveure, també, el caràcter i els efectes de la corresponent comunicació a les Corts Generals. En els altres casos, els acords de cooperació entre Comunitats Autònomes requeriran l'autorització de les Corts Generals.»

El constituent espanyol prefigurava un Estat compost i per això, des del primer moment del procés constitucional es va pensar en la necessitat que la futura Constitució dediqués algun precepte a les relacions de col·laboració entre els nous ens territorials que havien de constituir l'Estat espanyol. Ara bé, el constituent no va creure necessari proclamar expressament el principi de col·laboració ni regular *ex constitutione* les tècniques de cooperació entre l'Estat i les comunitats, de manera que només va

preveure les relacions convencionals entre comunitats autònomes en el precepte transcrit. Possiblement, els motius que van guiar el constituent tenen com a raó última el temor que els convenis horitzontals poguessin constituir un embrió per a la creació de nuclis de poder susceptibles d'amenaçar l'existència de l'Estat. D'aquí ve la rigorosa intervenció parlamentària que preveu la Constitució per concloure els acords de cooperació i la prohibició expressa de la federació de comunitats en el paràgraf primer de l'art. 145.1 CE.¹

L'art. 145.2 CE no té cap precedent directe en la història constitucional espanyola, ni tan sols en la Constitució de la Segona República espanyola, que fou el primer text constitucional aprovat de la nostra història on es prefigurava un Estat descentralitzat. No obstant això, la Constitució de 1931 va inspirar de forma clara el paràgraf primer de la nostra Constitució actual ja que l'art. 13 prohibia la federació de regions autònomes.

Pel que fa al dret comparat, hem d'assenyalar que l'art. 145.2 CE tampoc no és comparable amb altres textos constitucionals del nostre àmbit. Així, les constitucions que van exercir més influència en el nostre constituent es limiten a reconèixer la possibilitat que els ens territorials realitzin convenis horitzontals o, fins i tot, ni tan sols recullen constitucionalment aquesta possibilitat.

Aquest darrer cas és el d'Alemanya.² La Llei fonamental de Bonn no preveu la subscripció de convenis entre *Länder* i no serà fins després de la seva reforma, el 1969, que preveurà explícitament que aquests i el *Bund* puguin actuar per via convencional (art. 91. b GG). No obstant això, abans d'aquesta data ja s'entenia de manera unànime que la capacitat per dur a terme els dos tipus de convenis era consubstancial al caràcter estatal de totes dues instàncies.

A Àustria,³ la Constitució preveu expressament, des de la reforma de 1974, la possibilitat que es realitzin convenis entre els *Länder* i, també, entre aquests i la Federació (art. 15. a *ÖVerf*).

1. La previsió d'un precepte relatiu als convenis horitzontals apareix ja en l'avantprojecte de Constitució i el seu debat va precipitar la inclusió d'un nou paràgraf —el futur art. 145.1 CE— que prohibia expressament la federació de comunitats autònomes. La inserció d'aquest incís va acaparar la discussió parlamentària fins al punt de reobrir el debat sobre el model d'Estat que anava a prefigurar la futura Constitució, qüestió que ja s'havia plantejat durant la discussió dels art. 1 i 2 CE. L'àrdua discussió que va precedir l'art. 145.1 CE va relegar a un segon pla el debat sobre la previsió inicial que contenia l'avantprojecte de la Constitució sobre els convenis. El text de l'actual art. 145.2 CE té l'origen immediat en una esmena presentada en el Senat per l'Entesa dels Catalans, on es proposava una doble tipologia de convenis que diferenciava entre convenis de col·laboració i acords de cooperació al mateix temps que prescrivia per a aquests una intervenció de les Corts Generals diversa en cada cas, que es concretava, respectivament, en una comunicació al Parlament central i una autorització d'aquest. La redacció final fou adoptada en la Comissió Mixta.

Vegeu, sobre això, el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 14 de juny de 1978, pàg. 3261-3262, 3269-3270 i el *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 65, de 12 de setembre de 1978, pàg. 2556.

2. Es poden consultar E. Albertí i Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, especialment pàg. 490-504; M. J. Montoro Chiner, *Convenios entre Federación y estados miembros en la República Federal Alemana*, Tecnos, Madrid, 1987, pàg. 53, i C. Greywe-Leymarie, *Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne*, Economica, París, 1981, pàg. 69.

3. Més àmpliament vegeu C. S. Douin, *Le fédéralisme autrichien*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1977, pàg. 80-81, i P. Petta, *Il sistema federale austriaco*, Guiffrè Editore, Milà, 1980, pàg. 285-290.

A Itàlia,⁴ la Constitució no preveu la realització de convenis, ni verticals, ni horitzontals. La Llei 382/1975, de 22 de juliol, desplegada pel Decret 616/1977, de 24 de juliol, ha estat la primera que ha previst la possibilitat que les regions duguin a terme acords «per a les activitats que afectin els seus territoris limítrofs» (art. 1.2 de la Llei 382/1975, i, en aquest mateix sentit, l'art. 8 del Decret 616/1977).

Potser el text constitucional que té més concomitàncies amb el nostre és el de Suïssa,⁵ ja que admet la realització de convenis entre la Confederació i els cantons, com també els convenis intercantons. No obstant això, només aquests darrers, coneguts comunament com a *concordats*, són previstos expressament en l'art. 7 del text constitucional en uns termes que recorden el tenor de l'art. 145.2 de la nostra norma fonamental. Així, el precepte esmentat de la Constitució helvètica, després de prohibir en l'apartat primer qualsevol aliança o tractat de naturalesa política entre cantons, en el paràgraf segon permet la realització d'acords intercantons sobre matèries objecte de legislació amb el requisit de comunicar-ho posteriorment a l'autoritat federal.

1.1. Tipologia constitucional dels convenis horitzontals: els convenis de col·laboració i els acords de cooperació

1.1.1. Alguns criteris de distinció

L'art. 145.2 CE distingeix dos tipus de convenis horitzontals: d'una banda, els anomenats *convenis de col·laboració per a la gestió i la prestació de serveis propis* de les comunitats autònomes; de l'altra, els anomenats *acords de cooperació* interautonòmics.

Aquesta regulació constitucional planteja un difícil problema hermenèutic: discernir quan s'està davant d'un tipus o altre de conveni horitzontal. Sobre això, la lectura dels debats constituents ens dona poca informació, perquè l'explicació més àmplia que podem trobar és la defensa d'aquesta dualitat de convenis; uns, relatius «a qüestions de caràcter temporal, i a qüestions que tenen importància per al funcionament de les comunitats» que no necessiten de la intervenció de les Corts, i uns altres acords, que tenen «un significat polític superior i que les Corts Generals han d'autoritzar prèviament».⁶ Aquest aclariment ens ajuda ben poc a resoldre els problemes interpretatius suscitats per la dualitat de convenis que preveu l'art. 145.2 CE, ja que immediatament ens plantejem quan hauria de tenir aquest major significat polític un acord.

La delimitació d'una categoria o altra de convenis no és una mera elucubració doctrinal, sinó tot al contrari. Té una transcendència molt gran, des del moment que la Constitució dissenya un règim jurídic divers per a un tipus o altre de conveni, que es tradueix en el diferent paper exercit per les Corts Generals en el procés de la seva

4. Es poden veure P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pàg. 248-261; V. Escuin Palop, *Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo*, Fundación Juan March, «Serie Universitaria», núm. 198, Madrid, 1983, pàg. 36-37, i J. Piñar Mañas, *Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana*, Ministeri d'Administració Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, pàg. 167-170.

5. Especialment, J. F. Aubert, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Éditions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1967, pàg. 228-229, i *id.* (Supplément 1967-1982), Éditions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1982, pàg. 64-65.

6. Així s'expressava Sáinz de Baranda, *id.*, pàg. 3242.

aprovació. Així, en els convenis de col·laboració n'hi ha prou amb la mera comunicació d'aquests al Parlament central, mentre que, en el cas dels acords de cooperació, es prescriu constitucionalment una intervenció de més entitat per part de les Corts Generals, que es tradueix en una autorització prèvia a l'aprovació de l'acord en qüestió.

Per això la major part dels esforços doctrinals s'han centrat a intentar discernir què podem entendre per un o altre tipus de conveni. La doctrina no és pacífica sobre això. Un sector encapçalat per Rivero Ysern⁷ va indicar primerencament que els convenis de col·laboració serien els que les comunitats autònomes pactin en el marc de les pròpies competències, mentre que els acords de cooperació serien els que acordin les comunitats per a l'exercici de competències no pròpies.⁸ Al seu torn, Santolaya Machetti considera que els convenis de col·laboració seran els que pactin les comunitats autònomes sobre matèries que corresponen a la comunitat, mentre que els acords de cooperació seràn sobre competències delegades o transferides per l'Estat.⁹ Tal com han assenyalat Aja, Tornos, Font, Perulles i Albertí,¹⁰ aquesta interpretació topa amb el tenor de l'art. 145.2 CE, perquè trasllada el criteri de distinció dels dos tipus de convenis des de l'objecte del conveni —que és el que estableix la Constitució— al títol competencial. Per això sembla preferible la tesi de Menéndez Rexach, que ressalta l'objecte del conveni i defensa que «qualsevol activitat que s'atribueixi a la competència de les comunitats (exclusiva o no, segons els estatuts) és susceptible de convenis, però només pel que fa a la gestió i a la prestació dels serveis corresponents». Per contra, continuant amb el mateix autor, la identificació dels acords de cooperació es realitzarà per mitjà d'un criteri residual, és a dir, aquests acords seran tots aquells que no siguin convenis de col·laboració en el sentit indicat.¹¹

1.1.2. La facultat de qualificació d'un conveni horitzontal com a conveni de col·laboració o acord de cooperació

En principi, les comunitats autònomes que subscriuen el conveni són les que decideixen la qualificació, sigui com a conveni de col·laboració, sigui com a acord de cooperació, i per mitjà d'aquesta actuació determinen el règim de comunicació o autorització prèvia de les Corts Generals que correspondrà en cada cas.

No obstant això, les Corts Generals detenen la facultat de requalificar com a acord de cooperació el text que se'ls ha tramès inicialment com a conveni de col·laboració. Aquesta facultat s'ha d'exercir en el termini de trenta dies des que se'ls comunica un projecte de conveni de col·laboració. Així, les Corts Generals tenen la facultat decisò-

7. J. L. Rivero Ysern, «La tipología de los convenios interregionales», dins A. Pérez Moreno, J. L. Rivero Ysern, P. Escribano Collado, J. I. López González, J. I. Morillo-Velarde i F. López Menudo, *Comunidades autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización. Convenios*, Instituto García Oviedo, Universitat de Sevilla, Sevilla, 1980, pàg. 212.

8. El criteri competencial ha estat seguit pels Serveis Jurídics de la Secretaria General del Congrés dels Diputats en un dictamen sobre el conveni de cooperació cultural entre la Junta d'Andalusia i la Comunitat de Madrid (*vide Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, pàg. 226-227).

9. P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, Madrid, 1984, pàg. 398-409.

10. E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles i E. Albertí, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pàg. 434.

11. A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre comunidades autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pàg. 98-103. El criteri de Menéndez Rexach és compartit, entre d'altres, per Aja i altres, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, *op. cit.*, pàg. 435-436.

ria sobre la qualificació d'un conveni horitzontal en un acord de cooperació amb la conseqüència que, si estimen que el conveni que inicialment se'ls ha tramès en realitat és un acord, el projecte de conveni de col·laboració s'haurà de tramitar com a acord i, per tant, serà preceptiva l'autorització prèvia del Parlament central d'acord amb l'art. 145.2 CE.

Les Corts disposen d'un ampli marge per requalificar el conveni comunicat en acord de cooperació tal com va tenir oportunitat d'assenyalar el Tribunal Constitucional en la STC 44/1986, de 17 d'abril (fonament 4). No obstant això, una decisió de les Corts en aquest sentit seria fiscalitzable davant el Tribunal Constitucional, ja que el Parlament central està sormès al bloc de la constitucionalitat a l'hora de requalificar un conveni i, per tant, ha de decidir la requalificació d'aquest examinant si els compromisos assumits en el conveni comunicat excedeixen la gestió i la prestació de serveis propis de les comunitats autònomes que el signen.¹² En el cas contrari, el Tribunal Constitucional podria controlar la decisió de les Corts Generals que denegüés arbitràriament l'autorització d'un acord de cooperació, o bé requalifiqués com a acord un conveni comunicat inicialment com a conveni de col·laboració.¹³ En aquest cas, seria el nostre més alt Tribunal el que hauria de decidir en últim extrem la qualificació del conveni.

1.2. *La intervenció de les Corts Generals en els convenis horitzontals*

La Constitució assigna a les Corts Generals un paper en la tramitació d'un conveni horitzontal que se circumscriu en el cas dels convenis de col·laboració a ser receptors de la comunicació d'aquests, mentre que per als acords de cooperació es requereix una intervenció de les Corts substantiva i decisòria que es xifra en una autorització d'aquells acords.

1.2.1. *La comunicació dels convenis de col·laboració*

La doctrina entén de manera unànime que la comunicació del conveni de col·laboració que conclouen les comunitats autònomes per a la gestió i la prestació dels serveis propis té el valor d'una mera notificació que apareix com un requisit d'eficàcia del conveni.¹⁴ Per tant, l'absència d'aquesta comunicació únicament determinaria que

12. J. M. Rodríguez Oliver, «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», dins *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pàg. 22335-22336.

13. No hi ha acord en la doctrina a l'hora de determinar quin seria el procediment per acudir al Tribunal Constitucional i impugnar la decisió de les Corts Generals que denegüés l'autorització d'un acord de cooperació, o bé per impugnar la decisió de les Corts que requalifiqués un conveni de col·laboració en acord. Partint del fet que aquesta decisió de les Corts no és un acte legislatiu, i d'acord amb Aja i altres, *El sistema jurídic de las comunidades autónomas*, op. cit., pàg. 438, el camí per fiscalitzar aquesta decisió seria el conflicte de competències. Altres autors consideren que la via idònia seria el conflicte entre òrgans constitucionals; així, J. M. Gil Robles, *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986, pàg. 97. Fins i tot s'ha defensat la possibilitat d'interposar un recurs d'empara sobre la base dels art. 22.1 i 24.1 CE; en aquest sentit, vegeu M. M. Razquin Lizarraga, *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988, pàg. 6768.

14. Entre d'altres, J. I. López González, «La posición de las Cortes ante los convenios interregionales», dins A. Pérez Moreno i altres, *Comunidades autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización*, op. cit., pàg. 243; A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre comunidades autónomas*, op. cit., pàg. 119-121, i P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pàg. 409-410.

el conveni no podria desplegar els seus efectes però, en cap cas, no afectaria la formació vàlida de la voluntat negocial del conveni.

Cada estatut d'autonomia regula el termini dins el qual s'han de comunicar els convenis de col·laboració a les Corts Generals.

Cada cambra examina per separat la comunicació del conveni tramès. El Congrés dels Diputats el trameta, al seu torn, a la Comissió d'Afers Constitucionals, que adopta una resolució on es pot requalificar el conveni en acord (art. 166 del Reglament del Congrés dels Diputats). Pel que fa al Senat, la requalificació només es pot produir si un grup parlamentari o vint-i-cinc senadors planteja una proposta en aquest sentit. Aquesta proposta de requalificació del conveni en acord serà tramesa a la Comissió d'Autonomia i Organització i Administració Territorial o a una comissió conjunta. En tot cas, la Comissió que se n'ocupi emetrà un dictamen sobre la possible requalificació del conveni en acord i el trametrà al Ple, i la decisió del Ple serà comunicada immediatament al Congrés (art. 137 del Reglament del Senat).

La decisió de requalificació pot coincidir en les dues cambres i, en aquest cas, el president del Congrés ho comunicarà als presidents de les comunitats que van subscriure el conveni de col·laboració comunicat a les Corts (art. 166.3 del Reglament del Congrés dels Diputats). No obstant això, pot passar que la decisió de requalificació no coincideixi en les dues cambres i, en aquest cas, caldrà nomenar una comissió mixta que presenti un text per sotmetre'l a votació en el Congrés i en el Senat. En cas de desacord, la decisió de requalificar el conveni s'atribueix al Congrés dels Diputats (art. 166.3 del Reglament del Congrés dels Diputats).

1.2.2. L'autorització dels acords de cooperació

L'art. 145.2 CE preveu que els acords de cooperació han de ser autoritzats per les Corts Generals. Aquesta autorització es configura com un dels requisits necessaris per a la formació vàlida de voluntat negocial, per la qual cosa la seva omissió en un acord d'aquest tipus en determina la seva nul·litat.¹⁵

A diferència de la comunicació dels convenis de col·laboració, l'autorització dels acords de cooperació implica una intervenció de les Corts Generals *ex ante* a la subscripció del conveni, de manera que el que és objecte d'autorització per part del Parlament central no és un acord ja firmat sinó un projecte d'acord que només en el cas que sigui favorable es pot subscriure vàlidament.

L'avantprojecte de Constitució exigia que l'autorització dels acords de cooperació adoptés la forma de llei orgànica, però aquesta exigència es va considerar que era massa rigorosa i es va suprimir en la Comissió d'Afers Constitucionals del Congrés dels Diputats.¹⁶ En els primers moments del camí constitucional alguns autors, com

15. Així ho entén la totalitat de la doctrina. Entre d'altres, J. I. López González, «La posición de las Cortes ante los convenios interregionales», dins A. Pérez Moreno i altres, *Comunidades autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización*, op. cit., pàg. 231-237; A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre comunidades autónomas*, op. cit., pàg. 125-134; P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pàg. 424-426, i Aja i altres, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, op. cit., pàg. 439.

En aquest mateix sentit el Tribunal Constitucional ha declarat en la STC 44/1986, de 17 d'abril (conveni entre la Generalitat de Catalunya i el Consell Regional de Múrcia), que un acord de cooperació sense autorització prèvia de les Corts Generals és nul (FJ 4).

16. La supressió té l'origen en una esmena proposada i defensada pel senyor Solé Tura (*vide Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 88, de 14 de juny de 1978, pàg. 3265).

Menéndez Rexach, es van plantejar quina forma havia d'adoptar l'autorització d'aquests acords. En aquest sentit, l'esmentat autor va mantenir que l'autorització havia de ser un acte legislatiu de les Corts Generals.¹⁷ Sobre això, ni el Reglament del Congrés dels Diputats (art. 166) ni el del Senat (art. 137) estableixen la forma que ha de revestir l'autorització dels acords de cooperació, tot i que, en els pocs casos en què ha procedit a atorgar una autorització, aquesta no ha revestit forma legislativa, sinó que s'ha adoptat com a resolució de les Corts Generals.

Hauríem de plantejar-nos quina funció exerceixen les Corts Generals quan autoritzen un acord de cooperació. Sembla obvi que quan el constituent va prescriure l'autorització necessària d'aquests acords estava establint una fiscalització parlamentària de l'actuació concertada de les parts, segurament pel recel amb què veia aquests acords com a eventuals embrions de nuclis de poder polític susceptibles d'amenaçar l'existència del mateix Estat. Ara bé, considerem que més que subsumir l'autorització dels convenis en la clàssica funció de control, és preferible estimar que, en aquests casos, som davant d'una funció parlamentària *ad hoc* que seria la relativa a la formació de la voluntat negocial en l'activitat convencional interautonòmica.

2. La regulació dels convenis horitzontals en l'Estatut d'autonomia de Catalunya i les seves normes de desplegament

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu, en l'art. 27. 1 i 2, la possibilitat que la Generalitat pugui subscriure convenis horitzontals en els termes següents:

«1. Per a la gestió i prestació de serveis propis corresponents a matèries de la seva competència exclusiva, la Generalitat podrà celebrar convenis amb altres comunitats autònomes. Aquests acords hauran d'ésser aprovats pel Parlament de Catalunya i comunicats a les Corts Generals i entraran en vigor al cap de trenta dies d'aquesta comunicació, llevat que les Corts acordin en l'esmentat termini que, per llur contingut, el conveni ha de seguir el tràmit previst en el paràgraf segon d'aquest article com a acord de cooperació.

»2. La Generalitat també podrà establir acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, prèvia autorització de les Corts Generals.»

El precepte transcrit té l'origen en l'art. 27.1 i 2 de l'avantprojecte d'Estatut elaborat per l'anomenada Comissió dels Vint i es va aprovar per unanimitat a Sau el 4 de novembre de 1978.¹⁸ Aquest precepte va passar a ser l'art. 26.1 i 2 del projecte

17. A. Menéndez Rexach, *Los convenios entre comunidades autónomas*, op. cit., pàg. 128-130.

18. El text de l'art. 27. 1 i 2 de l'esmentat avantprojecte era el següent:

«1. La Generalitat podrà celebrar convenis amb les altres Comunitats per a la gestió i prestació de serveis propis corresponents a matèries de la seva exclusiva competència. Aquests acords hauran de ser aprovats pel Parlament de Catalunya i comunicats a les Corts Generals i entraran en vigor al cap de trenta dies d'aquesta comunicació.

«2. La Generalitat podrà, a més, establir acords de cooperació amb altres Comunitats en els termes de l'art. 145 de la Constitució.»

(Vegeu J. Sobrequés i S. Riera, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Bases documentals per a l'estudi del procés d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979*, Edicions 62, Barcelona, 1979, vol. II, pàg. 261).

El precepte transcrit té l'origen en l'art. 18. 1 de la primera redacció de l'avantprojecte d'Estatut

d'Estatut aprovat el 29 de desembre de 1979 i tramès al Congrés dels Diputats. Finalment, durant la tramitació d'aquest text a les Corts Generals, l'Informe de la ponència¹⁹ va proposar una nova redacció de l'article que només introduïa lleus modificacions de redacció. Aquest últim text coincidí amb el del Dictamen de la Comissió Constitucional²⁰ i fou el que es va sotmetre finalment a referèndum i el que va ser aprovat per les Corts Generals com a art. 27.1 i 2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Hem d'advertir que l'Estatut català, d'acord amb la regulació constitucional, no circumscriu la possibilitat de realitzar convenis interautonòmics a les comunitats limítrofes tal com passa a Itàlia, però tampoc no preveu específicament les relacions convencionals amb les comunitats autònomes confrontants o amb aquelles amb què s'han mantingut lligams històrics i culturals, a diferència del que s'esdevé amb la Llei orgànica de reintegració i millorament del Fur de Navarra (LORAFNA) (art. 70.3), on es preveu específicament la possibilitat de dur a terme acords amb el País Basc, o el cas de l'Estatut de la Rioja (art. 15.1), on no es fa referència a la possibilitat de subscriure acords de cooperació amb les comunitats limítrofes, però sí que s'hi preveu explícitament la possibilitat de formalitzar aquests acords amb els territoris forals. L'Estatut de Catalunya només preveu, en la disposició addicional cinquena, que «es facilitarà la comunicació cultural amb altres comunitats autònomes i províncies, prestant especial atenció a totes aquelles amb les quals Catalunya hagués tingut particulars vincles històrics, culturals o comercials.» Com podem observar, aquesta disposició no conté cap referència expressa als convenis interautonòmics com a tècnica que potenciï aquesta comunicació entre comunitats, malgrat que, indubtablement, aquests convenis serien un dels instruments més idonis per impulsar i fer efectiva la comunicació cultural a què fa referència la disposició estatutària transcrita.

D'altra banda, cal assenyalar que l'art. 27.1 i 2 de l'Estatut català ha estat desplegat per la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu (art. 43.1.b, art. 60 i art. 71.f), que especifiquen la competència de cada una de les institucions en el procés de formació de la voluntat negocial. Així mateix, hem d'avançar que el Reglament del Parlament de Catalunya no conté cap disposició relativa a la tramitació parlamentària d'un projecte de conveni de col·laboració horitzontal.

3. Òrgans competents i procediment per a la subscripció de convenis entre la Generalitat de Catalunya i altres comunitats autònomes

3.1. Òrgans competents

La subscripció d'un conveni horitzontal —sigui conveni de col·laboració o acord de cooperació— del qual formi part la Generalitat de Catalunya és un acte complex en

realitzada per la Comissió dels Vint, del 8 al 20 de setembre de 1978, a Sau i a Barcelona, on es deia únicament que:

«La Generalitat podrà establir acords de cooperació amb d'altres Comunitats en els termes de l'art. 138 de la Constitució.»

La redacció d'aquest precepte és idèntica a l'art. 10.1 de la proposta presentada per Convergència Democràtica de Catalunya per a la redacció de l'avantprojecte d'Estatut.

(*Id.*, pàg. 161 i 231).

19. BOGC, Congrés dels Diputats, Sèrie H, d'11 d'agost de 1979, núm. 9-I-1.

20. BOGC, Congrés dels Diputats, Sèrie H, de 24 d'agost de 1979, núm. 9-II.

què han d'intervenir tres òrgans diferents: el president de la Generalitat, el Consell Executiu de la Generalitat i el Parlament de Catalunya. Cada un d'aquests té facultats de diversa naturalesa sobre un dels tràmits que ha de seguir un conveni horitzontal fins a la seva realització vàlida.

El Consell Executiu és competent per aprovar els projectes de convenis horitzontals tal com disposa l'art. 71.1 de la Llei catalana 3/1982, de 23 de març.

El Parlament de Catalunya ha d'aprovar els convenis horitzontals que li ha tramès amb aquest fi el Consell Executiu, d'acord amb el que disposa l'art. 27.1 EAC i l'art. 43.1.b de la Llei 3/1982, de 23 de març.

Finalment, el president de la Generalitat signa els convenis horitzontals (art. 60 de la Llei 3/1982, de 23 de març). Malgrat que aquesta facultat del president apareix específicament consignada en el precepte precitat, es tracta d'una competència que, de qualsevol manera, correspondria al president perquè és la institució que exerceix la representació més alta de la Generalitat de Catalunya (art. 36.2 EAC). A més, la firma del president és un acte degut,²¹ a diferència de la intervenció del Consell Executiu i del Parlament, que són facultats decisòries sobre un extrem o altre del procés de subscripció del conveni.

3.2. Procediment per a la subscripció. Especial consideració de la intervenció parlamentària

En l'ordenament jurídic català no existeixen disposicions que disciplinin el procediment intern que s'ha de seguir per elaborar un projecte de conveni o d'acord de cooperació del qual formi part la Generalitat de Catalunya. Habitualment el projecte de conveni horitzontal serà confeccionat pel departament corresponent a la matèria de què tracti el conveni. Aquest projecte s'eleva al Consell Executiu perquè n'estudiï l'aprovació. Ara bé, l'aprovació d'aquest òrgan col·legiat, ho és únicament i exclusivament sobre un projecte, ja que el text aprovat així només deixarà de ser projecte després de ser aprovat per la cambra autonòmica.

3.2.1. La intervenció del Parlament de Catalunya

L'art. 27.1 EAC prescriu la necessària aprovació d'un conveni de col·laboració per part del Parlament de Catalunya. Aquesta intervenció de la cambra autonòmica no l'exigia la Constitució, però és possible en virtut de la remissió que fa l'art. 145.2 CE als estatuts respectius perquè disciplinin els «supòsits, requisits i terminis en què les comunitats autònomes podran realitzar convenis entre elles per a la gestió i la prestació de serveis propis». L'Estatut de Catalunya és la primera norma estatutària que preceptua una intervenció del Parlament autonòmic en el procés de conclusió d'un conveni horitzontal.²² Precisament, a partir d'aquesta previsió gairebé la totalitat dels

21. A. Monreal Ferrer, «Convenis de cooperació (EAC 27.1 i 2)», dins *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pàg. 847 (839-852).

22. L'Estatut d'Autonomia basc —que juntament amb l'Estatut de Catalunya van ser els primers a aprovar-se preveu, en l'art. 22, la possibilitat que el País Basc subscrigui convenis amb els territoris històrics. No obstant això, la norma estatutària basca manté la intervenció de les Corts Generals, tal com disposa l'art. 145.2 CE, però no prescriu cap intervenció del Parlament basc en el procés de subscripció d'un conveni. Només amb posterioritat a l'aprovació d'aquell Estatut, la Llei 7/1981, de 30 de juny, Llei del Govern del País Basc, preveu que els convenis de col·laboració es comuniquin al Parlament basc perquè aquest pugui oposar-s'hi. Aquest tràmit d'oposició no es regula en el Reglament d'aquella cambra

estatuts d'autonomia i les normes corresponents de desplegament han prescrit una intervenció de la cambra autonòmica corresponent en el procés de subscripció d'un conveni interautonòmic.²³

D'aquesta manera, en l'ordenament català, un cop el Consell ha aprovat el projecte de conveni, l'ha de trametre al Parlament de Catalunya perquè l'aprovi en sessió plenària i per majoria absoluta. L'aprovació parlamentària converteix el text projectat en un conveni al qual només mancarà la signatura del president de la Generalitat. A diferència del que passa amb la major part de reglaments de la resta de parlaments autonòmics, en el Reglament del Parlament de Catalunya no hi ha cap disposició que prescrigui el procediment parlamentari que s'ha de seguir en aquesta cambra per atorgar, si escau, l'aprovació prevista per l'art. 27.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

És important destacar que aquesta intervenció decisòria del Parlament de Catalunya es preveu únicament en relació amb els convenis de col·laboració per a la gestió i la prestació de serveis propis i no per als acords de cooperació. Sobre això cal assenyalar que aquesta intervenció no s'exigeix sobre la base d'un criteri previ com podria ser l'afectació de poders parlamentaris, per exemple en el cas que s'afectessin els poders pressupostaris de la cambra per la via d'un d'aquests convenis. També cal afegir que no s'arriba a entendre per què es preceptua una intervenció de l'assemblea autonòmica en la formació de la voluntat negocial dels convenis de col·laboració, que són convenis de pura gestió administrativa, però no es prescriu aquesta mateixa intervenció decisòria del Parlament català per als acords de cooperació que tenen una complexitat més gran, com es desprèn del fet que la mateixa Constitució prescrigui per a aquests la necessitat que siguin autoritzats per les Corts Generals.

Acabem d'assenyalar que l'aprovació que realitza la cambra catalana és una facultat decisòria i això és rellevant perquè significa que el Parlament de Catalunya no té únicament la facultat de ratificació dels projectes de convenis aprovats pel Consell Executiu sinó que pot modificar els termes del text que se li ha tramès.²⁴ A més, cal

autonòmica sinó a través de la resolució de caràcter general de la Presidència d'aquell Parlament, adoptada el 8 de setembre de 1988. No obstant això, cal assenyalar que, en aquest cas, no es tracta d'una intervenció parlamentària de caràcter decisiu en el procés de formació de la voluntat negocial, com esdevé en el cas de Catalunya, ja que en l'ordenament basc simplement es prescriu una comunicació del conveni al Parlament autonòmic amb una facultat d'oposició d'aquest a un conveni subscrit vàlidament, mentre que en l'ordenament català un conveni de col·laboració no aprovat per la cambra autonòmica és nul.

23. La intervenció dels diversos parlaments autonòmics en el procés de subscripció d'un conveni horitzontal adopta diferents formulacions en els diversos ordenaments autonòmics. Seguint parcialment la sistemàtica proposada per P. Santolaya Machetti (*Descentralización y cooperación*, op. cit., pàg. 431-435), aquesta intervenció de les cambres autonòmiques es podria concretar en l'aprovació dels acords o dels convenis en què es parteix la comunitat (Catalunya, art. 27.1 EAC; seguit pels estatuts de Cantàbria, art. 9.1.d EACant; Comunitat Valenciana, art. 11.i EACVal; Castella-La Manxa, art. 9.1.d EA CLM), en l'autorització i aprovació de qualsevol acord que subscrigui la comunitat (la Rioja, art. 17.1 EALR), en la ratificació dels acords en què participi la comunitat (Aragó, art. 16.f EAArg), en l'autorització dels convenis en àrees d'interès (Navarra, art. 26.b LORAFNA), o en l'autorització amb caràcter general (Astúries, art. 24.7 EAAs; Extremadura, art. 164-167, Reglament de l'assemblea extremeña). Andalusia és l'única comunitat on no es preveu una intervenció del Parlament autonòmic en el procés de subscripció dels convenis horitzontals, ja que l'art. 72.2 EAAnd remet a una llei autonòmica la regulació dels casos i de les condicions en què s'han de subscriure aquests convenis i aquesta llei encara no s'ha adoptat.

24. Sobre la diferència entre aprovació i ratificació, vegeu P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pàg. 433. De la mateixa opinió, A. Monreal Ferrer, «Convenis i acords de cooperació (EAC 27.1 i 2)», dins *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, op. cit., pàg. 847.

subratllar que aquesta intervenció parlamentària és un requisit per a la formació vàlida de la voluntat negocial en aquests convenis, de manera que un conveni subscrit sense l'aprovació de la cambra catalana determina la nul·litat d'aquest conveni.

La competència del Parlament se circumscriu únicament a l'aprovació del text que havia de ser aprovat prèviament com a projecte de conveni. Això implica que només es reconeix en exclusiva al Consell la iniciativa de presentar projectes de convenis i, per tant, un grup parlamentari no pot elevar a la Mesa un projecte de conveni perquè sigui aprovat pel Parlament. No obstant això, el que sí que pot fer el Parlament és instar el Govern de la Generalitat a través de l'aprovació de proposicions no de llei perquè adopti un projecte de conveni i que aquest projecte es trameti a la cambra per aprovar-lo.

Aquesta intervenció de l'assemblea catalana en el procés de formació de la voluntat negocial d'un conveni de col·laboració horitzontal, com també les previsions de la major part dels estatuts i normes de desplegament sobre la intervenció de cada parlament autòndmic en aquest procés s'ha valorat de diverses maneres. Les opinions basculen entre aquells que saluden aquesta participació parlamentària per considerar que introdueix un element de democratització i transparència en una activitat com la convencional, que normalment es duu a terme per la via executiva-administrativa,²⁵ i la d'aquells altres que troben excessiu el paper atribuït als parlaments en els convenis de pura gestió administrativa, en què la intervenció parlamentària només farà que alentir la subscripció d'un instrument com el conveni, la virtualitat del qual es mesura per la seva eficàcia.²⁶

3.2.2. La intervenció de les Corts Generals

D'acord amb el que es preveu en l'art. 145.2 CE, l'Estatut de Catalunya dissocia un règim divers d'intervenció de les Corts Generals segons si es tracta d'un conveni o d'un acord de cooperació. Així, en el primer cas, es prescriu la comunicació al Parlament central i, en el segon, l'autorització prèvia d'aquest. Llevat del que direm a continuació sobre el règim de comunicació que estableix l'Estatut català, l'autorització de les Corts Generals d'un acord de cooperació de què formi part la Generalitat de Catalunya no difereix gens del règim d'autorització que preveu l'art. 145.2 CE i per això em remeto en aquest punt al que s'exposa en l'epígraf 1.2.

La Constitució remet als estatuts d'autonomia la determinació del caràcter i els efectes que ha de tenir la comunicació a les Corts Generals d'un conveni de col·laboració (art. 145.2). En aquest sentit, l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu un termini de trenta dies per a la comunicació a les Corts Generals d'un conveni de col·laboració que subscrigui Catalunya. Aquest lapse de temps es configura, tal com assenyala Santolaya Machetti, com «una posada en coneixement que atorga a les Corts Generals, per un període de temps determinat, la facultat de "requalificar" el conveni com a acord, en el sentit de fer necessària la seva tramitació com a acord.»²⁷ A partir

25. J. Cano Bueso, «Los parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación», dins J. Cano Bueso (dir.), *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Parlament d'Andalusia, 1990, pàg. 82-83.

26. Aja i altres, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, op. cit., pàg. 440; també A. Navarro Munuera, «Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica», dins *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989, pàg. 410-411.

27. P. Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, op. cit., pàg. 411-412.

d'aquí, el decurs del termini de trenta dies opera com a condició suspensiva de l'eficàcia del conveni —no de la seva validesa—, de tal manera que, si un cop transcorregut aquest termini les Corts consideren que la qualificació del conveni de col·laboració com a tal és correcta, aquest conveni començarà a desplegar els efectes que s'hi preveuen. Per contra, si les Corts Generals consideren que en realitat és un acord de cooperació, el conveni no entrarà en vigor, amb la qual cosa s'haurà de tramitar com a acord i demanar l'autorització del Parlament central. No obstant això, la decisió de les Corts és plenament fiscalitzable davant el Tribunal Constitucional, en els termes que ja hem exposat, sempre que prèviament els executius de les comunitats subscriptores interposin un conflicte de competències. En aquest cas, l'alt Tribunal examinarà si el conveni comunicat i requalificat com a acord és realment pel seu contingut un conveni de col·laboració en el sentit de l'art. 145.2 CE i de l'art. 27.1 EAC i decidirà finalment la qualificació del conveni.

A més, ja hem advertit que el Tribunal Constitucional té la possibilitat d'enjudiciar la qualificació d'un conveni —i, en última instància, d'acabar per qualificar-lo— a través de la impugnació prevista en l'art. 161.2 CE. Així va succeir en la STC 44/1986, de 17 d'abril, on es resolva la impugnació interposada pel president del Govern contra la resolució del president de la Generalitat de Catalunya, per la qual s'aprojava el conveni subscrit amb el president del Centre Regional de Múrcia sobre participació i cooperació en totes les actuacions que afectessin les aspiracions i les necessitats comunes a totes dues comunitats. En aquesta Sentència el nostre més alt Tribunal va estimar que els compromisos que acordaven la Generalitat de Catalunya i l'encara pre-autonomia de Múrcia s'havien de qualificar com a acord de cooperació i no com a conveni de col·laboració. En aquest cas, la facultat de requalificació no fou realitzada per les mateixes Corts Generals sinó pel Tribunal Constitucional, el qual, tal com insisteix Navarro Munuera, fou el que va qualificar el conveni que aprovava la resolució impugnada²⁸ i, per tant, fou el que va decidir en última instància la qualificació del conveni i la intervenció parlamentària necessària per a la seva subscripció vàlida.

4. Els convenis horitzontals en les relacions de col·laboració de la Generalitat de Catalunya amb altres comunitats autònomes

Una dada que caracteritza les relacions de col·laboració que duu a terme la Generalitat de Catalunya amb la resta dels centres de poder que componen l'Estat espanyol és el creixent desenvolupament de la cooperació vertical, entre l'Estat i la Generalitat, especialment per mitjà de convenis entre ambdues instàncies. Aquests convenis no estan previstos específicament en l'Estatut, però s'accepta la capacitat d'ambdues parts per subscriure'ls. Per contra, els convenis i els acords horitzontals previstos explícitament en els art. 27.1 i 2 de l'Estatut català fins ara són una previsió potencial que encara és lluny de ser una realitat en les relacions convencionals de la Generalitat, ja que des que es va aprovar l'Estatut no s'ha realitzat cap conveni amb altres comunitats autònomes.

28. A. Navarro Munuera, «Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 d'abril», dins *Autonomies*, núm. 8, 1987, pàg. 126-127.

4.1. *El conveni entre la Generalitat de Catalunya i el Consell Regional de Múrcia*

La Generalitat va subscriure primerencament, el 1982, un conveni amb el Consell Regional de Múrcia, relatiu a la participació i la cooperació en totes aquelles actuacions que afectessin les aspiracions i les necessitats comunes a totes dues col·lectivitats, encara que no es tractava pròpiament d'un conveni entre comunitats autònomes, perquè l'aleshores futura Comunitat murciana en aquell moment era un ens pre-autonòmic. El Tribunal Constitucional va declarar nul l'esmentat conveni (STC 44/1986, de 17 d'abril), pel fet que el president del Govern va impugnar per la via de l'art. 161.2 CE la resolució del president de la Generalitat de Catalunya que aprovava aquest conveni. En aquesta Sentència el nostre més alt Tribunal va estimar que els compromisos que acordava la Generalitat de Catalunya i l'encara pre-autonomia de Múrcia s'havia de qualificar com un acord de cooperació i no com un conveni de col·laboració. A partir d'aquí, el Tribunal Constitucional va estimar que no havia concorregut l'autorització preceptiva de les Corts Generals per a la subscripció vàlida d'aquest conveni i, consegüentment, es va anul·lar la resolució del president de la Generalitat que l'aprovava i, per extensió, es va declarar nul (FJ 4). En aquesta ocasió, les Corts Generals no van exercir la capacitat de requalificació, sinó el Tribunal Constitucional i, en conseqüència, com hem indicat abans, aquest també va determinar la intervenció parlamentària que requeria aquell conveni perquè fos vàlid. Aquesta decisió del nostre més alt Tribunal ha estat criticada, ja que el conveni declarat nul només contenia compromisos amplis de col·laboració i, per això, no s'acaba d'entendre perquè el Tribunal Constitucional va qualificar com a acord de cooperació un text que no passava d'una mera declaració de col·laboració.²⁹

4.2. *Les iniciatives del Parlament de Catalunya que han intentat impulsar la realització de convenis horitzontals. Especial referència a la Resolució del Parlament de Catalunya 32/III per a l'adopció d'un conveni en matèria lingüística*

Des de 1982 la Generalitat de Catalunya no ha subscrit cap conveni ni acord de cooperació amb altres comunitats autònomes, encara que des d'aquesta data fins a l'actualitat sí que s'han produït algunes iniciatives des de les institucions catalanes que han intentat potenciar la subscripció d'aquests convenis. En concret, al·ludim a la Resolució 32/III del Parlament de Catalunya, sobre la firma d'un conveni de col·laboració en matèria lingüística entre Catalunya, la Comunitat Valenciana i la Comunitat autònoma de les illes Balears.³⁰ Aquesta Resolució es va aprovar per unanimitat el 15 de desembre de 1988 en el si de la Comissió de Política Cultural i el text era el següent:

«El Parlament de Catalunya manifesta la seva voluntat de participar en l'elaboració d'un conveni de col·laboració en matèria lingüística que, en una primera fase, hauria d'abastar els territoris de Catalunya, de la Comunitat Valenciana i la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, dins del marc previst per la Constitució i els corresponents Estatuts d'Autonomia, i insta el Govern de la Generalitat a iniciar amb

29. Un comentari crític a aquest pronunciament el trobem a A. Navarro Munuera, «Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 d'abril», *op. cit.*, pàg. 127.

30. BOPC, núm. 30, de 28 de desembre de 1988.

les institucions valencianes i balears els tràmits necessaris per a procedir a la signatura de l'esmentat conveni, el qual ha d'establir les bases i ha de crear els òrgans adequats per a elaborar una planificació lingüística conjunta i coordinada que pugui conduir amb *critèris científics*, moderns i eficaços, a la normalització de la llengua catalana en tots els àmbits d'ús i arreu del domini lingüístic, i que pugui dotar, alhora, aquestes institucions dels elements que garanteixin un espai cultural i de comunicació catalans i una adequada projecció exterior de la llengua comuna.»

Aquesta Resolució té l'origen en una proposició no de llei presentada pel grup parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya sota el títol «proposició no de llei sobre la signatura d'un Tractat d'Unió en matèria lingüística entre les diverses Administracions del territori dels Països Catalans».³¹ No obstant això, el contingut de la Resolució aprovada no és idèntic al de la proposició no de llei presentada inicialment, ja que durant la tramitació parlamentària es van introduir modificacions terminològiques i, també, es va ampliar el seu contingut en el sentit que veurem a continuació.

En relació amb el primer extrem, es va suprimir la referència als «Països Catalans» i, en substitució, es van mencionar les possibles comunitats subscriptores d'aquest conveni, Catalunya, la Comunitat Valenciana i les illes Balears. A més, el terme *tractat d'unió* no apareix en la resolució aprovada finalment ja que es va canviar pel de *conveni de col·laboració*. Aquesta modificació s'imposava des d'un punt de vista estrictament jurídic, ja que en el bloc de la constitucionalitat *tractat* és una accepció reservada únicament per als acords internacionals i la subscripció d'aquests correspon en exclusiva a l'Estat espanyol. En canvi, *conveni de col·laboració* era el terme adequat perquè és la figura prevista explícitament per la Constitució (art. 145.2) i l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 27.1 i 2) per formalitzar un pacte interautonòmic com el que es pretenia proposar.³²

Així mateix, en el decurs del debat parlamentari es va decidir ampliar el contingut de la proposició inicial, perquè s'hi instava el Govern de la Generalitat a iniciar els contactes polítics i els tràmits jurídics necessaris per arribar a subscriure aquell

31. BOPC, núm. 21, de 14 de novembre de 1988.

32. El Sr. Carod-Rovira, en representació del grup parlamentari Esquerra Republicana de Catalunya, va defensar la proposició no de llei davant la Comissió de Política Cultural i va argumentar la utilització de la denominació de *tractat d'unió* per mantenir un paral·lelisme amb el tractat d'unió firmat entre Flandes i Holanda, en l'àrea d'expressió flamenca de Bèlgica, per incidir en l'estat actual i el futur desenvolupament de la seva llengua holandesa comuna (*Diari de Sessions*, Comissió de Política Cultural, núm. 31, de 15 de desembre de 1988, pàg. 672-673). En relació amb aquesta qüestió, es van presentar les esmenes de modificació corresponents: una esmena per part del Grup Socialista, que proposava parlar de «*convenis de col·laboració* entre les diverses administracions dels països de parla catalana»; i una altra del grup de Convergència i Unió, a favor de l'expressió «*acord* entre Catalunya i les comunitats autònomes de València i de les Illes Balears dins el marc previst a la Constitució i als estatuts d'autonomia» (BOPC, núm. 28, de 20 de desembre de 1988). Igualment, el text d'aquesta proposició no de llei i les esmenes presentades van donar lloc a l'elaboració d'un informe a càrrec del lletrat del Parlament de Catalunya, el Sr. Joan Vintrolà, on s'advertia que la terminologia utilitzada en la proposició no de llei s'havia de modificar per la de conveni de col·laboració d'acord amb la prevista per la Constitució i l'Estatut català (informe lliurat pel Servei de Documentació, Biblioteca i Arxiu del Parlament de Catalunya). Finalment, hi va haver acord entre tots els grups i es va votar la proposició en el sentit indicat en l'informe esmentat (*Diari de Sessions*, Comissió de Política Cultural, núm. 31, de 15 de desembre de 1988, pàg. 677).

conveni, mentre que en la Resolució 32/III es declarava, a més, la voluntat del Parlament de participar en l'elaboració d'aquest conveni.³³ No obstant això, hem d'assenyalar que aquest incís de la Resolució és superflu, perquè en l'ordenament català (art. 27.1 EAC i 43.1 de la Llei 3/1982, de 23 de març, Llei del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat) ja s'exigeix amb caràcter preceptiu una intervenció del mateix Parlament autòndmic a través de l'aprovació dels convenis de col·laboració —no dels acords de cooperació— com a requisit per ser subscriptos vàlidament.

Convé avançar que han transcorregut cinc anys des de l'aprovació d'aquesta Resolució i el Govern de la Generalitat no ha remès cap projecte de conveni en matèria lingüística amb la Comunitat Valenciana i les illes Balears. Hem d'advertir que en el cas hipotètic que s'hagués arribat a subscriure un conveni com el que se sol·licitava, només hauria tingut efecte entre les comunitats signatàries però no en altres estats, ni en altres regions o territoris integrants d'estats estrangers, ni en zones d'altres comunitats autòndomes no signants on es parli català.

Ens interessa insistir en la limitació de l'eficàcia espacial d'un conveni hipotètic com el que es proposava adoptar, ja que del text de la Resolució sembla endevinar-se la intenció *pro futuro* d'estendre l'eficàcia d'aquest conveni a territoris catalanoparlants que no formin part de l'Estat espanyol. Aquesta intenció s'infereix del tenor literal de la mateixa Resolució, on es fa una delimitació temporal explícita dels efectes espacials d'aquell conveni hipotètic quan es diu que les parts subscriptores haurien de ser les ja esmentades, però només «en una primera fase», perquè la Resolució assenyala, també de manera expressa, que l'objecte d'aquell eventual conveni seria «elaborar una planificació lingüística conjunta i coordinada que pugui conduir [...] a la normalització de la llengua catalana *arreu del domini lingüístic*».

L'extensió dels efectes d'aquell conveni hipotètic interautòndmic a la totalitat dels territoris on es parla la llengua catalana implicaria l'extensió dels seus efectes a territoris no integrats en l'Estat espanyol o a territoris que no en formen part però que corresponen a una comunitat autòndoma no subscriptora del conveni. Les solucions jurídiques que s'haurien d'arbitrar per aconseguir aquesta finalitat serien diverses en un cas i en l'altre.

Així, seria possible estendre els efectes d'aquell conveni hipotètic a territoris d'una altra comunitat autòndoma on existeixin zones catalanoparlants (és el cas de la Comunitat d'Aragó, concretament en relació amb la franja limítrofe amb Catalunya). No obstant això, només seria admissible aquesta extensió si existís l'adhesió d'aquesta Comunitat al conveni que haguessin subscript inicialment la Comunitat Valenciana, les illes Balears i Catalunya.

No obstant això, aquesta solució no seria possible quan estiguessin implicats territoris que no formen part de l'Estat espanyol. En aquest cas, l'extensió dels efectes previstos en aquest eventual conveni interautòndmic a un altre estat on es parli català (com podria ser Andorra) o bé regions o territoris catalanoparlants però que no pertanyen a l'Estat espanyol (aquest seria el cas del Llenguadoc-Rosselló o l'Alguer) requerria la subscripció prèvia d'un acord internacional entre l'Estat espanyol i els estats als

33. Aquest paràgraf es va introduir a conseqüència de l'acceptació de l'esmena de modificació que va presentar en aquest sentit el grup de Convergència i Unió (BOPC, núm. 28, de 20 de desembre de 1988).

quals pertanyen aquestes regions i territoris.³⁴ En aquest cas, la Generalitat de Catalunya només podria sol·licitar que el Govern estatal subscrigués un acord internacional d'aquestes característiques, tal com disposa l'art. 27.4 EAC, però aquesta subscripció correspondria a l'executiu de l'Estat.

La Resolució 32/III és l'actuació més important que ha adoptat el Parlament de Catalunya per potenciar la subscripció d'un conveni interautonòmic, en aquest cas, en matèria lingüística. No obstant això, no ha estat una actuació aïllada, ja que la cambra catalana també va adoptar una altra resolució, la 33/III del Parlament de Catalunya, sobre intercanvis escolars entre els territoris de la comunitat lingüística catalana, que incidia un altre cop en el tema de la llengua. A través d'aquesta Resolució s'instava, en un dels seus punts —no de manera monotemàtica com en el cas de la Resolució 32/III—, que el Consell Executiu procurés:

«La signatura de convenis amb els governs autònoms d'Aragó, de la Comunitat Valenciana i de les Illes Balears, a fi d'afavorir i de regularitzar aquests intercanvis, acollint-se a les facultats que atorga l'article 145.2 de la Constitució.»³⁵

En aquest cas el Govern de la Generalitat tampoc no ha tramès fins ara cap projecte de conveni entre Catalunya, la Comunitat Valenciana, les illes Balears o Aragó en matèria lingüística perquè sigui aprovat pel Parlament autonòmic. D'aquí tampoc no es poden imbuir responsabilitats jurídiques per a l'executiu català, per no haver proposat o adoptat les mesures a què se l'ha instat per mitjà d'aquestes resolucions, ja que, tal com entén la doctrina dominant, aquest tipus de pronunciaments parlamentaris són un instrument d'orientació política que no té efectes jurídics i, per tant, només es poden considerar com a meres recomanacions per a l'òrgan al qual s'adrecen.³⁶

Ens interessa destacar que en aquells casos en què el Parlament ha instat el Govern de la Generalitat perquè iniciï negociacions que tendeixin a la subscripció d'un conve-

34. En tots dos casos caldria la realització d'un tractat internacional, però en el cas de les regions transfrontereres s'hauria pogut concloure un acord de cooperació transfronterera sobre la base del conveni marc sobre cooperació transfronterera adoptat pel Consell d'Europa el 21 de maig de 1980, ratificat per França i Espanya. No obstant això, en l'últim cas hauria calgut de tota manera la firma prèvia d'un acord interestatal a causa de la reserva que en aquest sentit va formular el Govern francès en firmar aquest conveni.

Si se subscriuís un acord entre territoris que no formen part de l'Estat espanyol i comunitats autònomes, ens trobaríem davant el que s'anomena *gentlemen's agreement* o pactes informals que no poden desplegar efectes jurídics. Sobre aquesta qüestió, es poden consultar, entre d'altres, E. Aja Fernández, «El Ministerio de Asuntos Exteriores y la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Notas sobre el debate», dins *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas. 1989*, Civitas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1990, pàg. 245-248; *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, especialment pàg. 25-57, i C. Fernández de Casadevante Romani, *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las comunidades autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990, especialment pàg. 52-63 i 101-114.

35. Aquesta Resolució, a l'igual de la 32/III, va ser aprovada per la Comissió de Política Cultural en la sessió de 15 de desembre de 1988 (BOPC, núm. 30, de 28 de desembre de 1988).

36. Entre d'altres, F. Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pàg. 381-382; o J. Solé Tura i M. A. Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pàg. 223, 225-226. Aquests últims mantenen que en el cas d'incompliment d'aquestes resolucions parlamentàries l'únic mecanisme que hi ha per controlar el compliment de la resolució és que el Parlament aprovi una proposició no de llei que li recordi l'anterior (*id.*, *op. cit.*, pàg. 226).

ni horitzontal han estat sempre en relació amb la matèria lingüística. Això demostra que aquesta tècnica de cooperació podria desplegar en aquest àmbit una gran virtualitat per posar en marxa una multitud de programes i projectes relacionats amb la llengua en les comunitats catalanoparlants sense la intervenció de l'Administració central.

4.3. *L'absència de convenis horitzontals en els quals formi part la Generalitat de Catalunya: causes possibles*

El fet que la Generalitat de Catalunya no hagi subscrit cap conveni amb altres comunitats autònomes no és excepcional en el conjunt de l'Estat autòndmic, ja que una de les seves notes característiques és l'escassa rellevància que té la col·laboració horitzontal davant l'extraordinària profusió que, per contra, ha assolit la cooperació vertical.

Una bona mostra de l'escassa proclivitat a la subscripció de convenis horitzontals per part de les nostres comunitats autònomes és la dada següent: davant dels dos-cents convenis o fins i tot més de dos-cents, segons l'any — que se subscriuen anualment entre l'Estat i les comunitats,³⁷ no s'han subscrit ni una desena de convenis interautòndmics en tot el nostre camí constitucional. En concret, en els tres darrers anys no s'ha subscrit cap conveni, però durant l'any passat va circular un projecte de conveni entre Navarra, Aragó i la Rioja sobre el canal de l'Ebre i es va considerar la possibilitat que Catalunya també arribés a subscriure'l. En tot cas, la subscripció de convenis horitzontals no és habitual i, fins i tot, es podria arribar a pensar si aquesta tècnica cooperativa no ha entrat en una fase de quasi-fossilització.

Les possibles causes de la no-subscripció de convenis interautòndmics per part de la Generalitat de Catalunya són diverses. Algunes d'elles són causes generals que poden aclarir perquè la totalitat de les comunitats autònomes —i no sols la Generalitat de Catalunya— no tendeixen a subscriure convenis entre elles. No obstant això, també podem trobar altres causes que concorren específicament a Catalunya i que han determinat la nul·la activitat convencional desenvolupada per la Generalitat amb altres comunitats. Igualment, hem d'assenyalar que les possibles causes que s'enumeren a continuació no tenen caràcter exhaustiu, ni participen totes elles del mateix caràcter, perquè algunes tenen l'origen en les mateixes peculiaritats de la posada en funcionament i del desenvolupament de l'Estat de les autonomies; unes altres són de caire jurídic, i, a vegades, també de caire polític, ja que no es pot desconèixer que darrere de totes les relacions cooperatives hi ha una determinada aptitud política entre les instàncies de govern corresponents.

a) La construcció de l'Estat de les autonomies a partir de l'anterior estructura centralista ha determinat en la primera fase de desenvolupament autòndmic una preferència de la Generalitat de Catalunya i de totes les comunitats autònomes pel tracte bilateral amb l'Administració central

37. Les dades relatives a aquests convenis es poden consultar a l'*Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas*. 1989, Civitas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Locals i Autòndmics, Barcelona, 1990; *Id.* 1990, Civitas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Locals i Autòndmics, Barcelona, 1991; *Id.* 1991, Civitas, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Locals i Autòndmics, Barcelona, 1992; i *Informe sobre comunidades autónomas*. 1992, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993.

L'escassíssim desenvolupament de l'activitat convencional interautonòmica és un dels trets del nostre sistema, en què les relacions convencionals verticals s'han desplegat sense un desenvolupament previ de les relacions cooperatives horitzontals. Això diferencia el nostre sistema del que és habitual en els estats compostos amb una tradició cooperativa consolidada, com és el cas de l'experiència alemanya, on les relacions entre la instància central i les territorials s'han desenvolupat a partir d'una àmplia i prèvia xarxa de relacions entre aquestes darreres. Possiblement, això es deu a la mateixa idiosincràsia del sistema espanyol, ja que no hem d'oblidar que la posada en funcionament i la construcció de l'Estat de les autonomies ha anat paral·lela al progressiu desmantellament d'un Estat caracteritzat al llarg de la major part de la seva història per un ferri centralisme. Això aclareix parcialment l'absència d'una aptitud des les mateixes comunitats autònomes a subscriure convenis entre elles i, en canvi, permetria explicar la profusa subscripció de convenis entre les comunitats amb l'Estat des dels primers moments del camí constitucional i autonòmic.³⁸ A més, segurament, aquests convenis són els successors en la nova organització territorial dels múltiples convenis que en èpoques anteriors subscriuien l'Administració central i les diputacions provincials. No obstant això, després de més d'una dècada d'autogovern per a les comunitats autònomes, concretament quinze anys en el cas de Catalunya, aquestes comunitats continuen mostrant una preferència per les tècniques de cooperació vertical i, per contra, no subscriuen convenis entre elles, la qual cosa, segons l'opinió d'un sector doctrinal, probablement respon al fet que encara ens trobem en una primera fase del desenvolupament autonòmic.³⁹

b) L'accentuada proclivitat de la Generalitat de Catalunya per mantenir relacions cooperatives bilaterals amb l'Administració central

Aquest predomini de les relacions convencionals verticals és especialment accentuat en el cas de la Generalitat de Catalunya, que sempre ha mostrat una clara preferència per entaular relacions cooperatives bilaterals amb l'Estat.⁴⁰ Així ho verifica, per exemple, el fet que des de 1988 és una de les comunitats que ha subscrit més convenis anualment amb l'Administració central.⁴¹ Malgrat això, i a diferència del que s'esdevé en d'altres comunitats, en l'ordenament català no es troba cap disposició que intenti disciplinar el règim d'aquests convenis.⁴²

38. Els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes no apareixen previstos expressament en la Constitució, però sempre s'ha admès la capacitat d'ambdues parts per poder subscriure'ls i s'ha interpretat que el silenci constitucional sobre aquests obeeix al fet que el constituent va creure que es tractava d'una menció innecessària que no calia dur a la Constitució. Pel que fa als estatuts d'autonomia, només la Llei orgànica de reintegració i millorament del Fur de Navarra (art. 65 LORAFNA) i l'Estatut de la Comunitat Valenciana (art. 42. 1 EACVal) preveuen expressament la subscripció de convenis entre l'Estat i aquestes comunitats.

39. E. Albertí i Rovira, E. Aja Fernández, T. Font i Llover, X. Padrós i Castillon i J. Tornos i Mas, *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, pàg. 502.

40. Un examen de les relacions de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat a E. Albertí i altres, *Manual de dret públic de Catalunya*, op. cit., pàg. 498-502. Un estudi monogràfic sobre aquestes relacions a E. Albertí i Rovira, «La col·laboració entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya», dins *Autonomies*, núm. 12, 1990, pàg. 163.

41. *Vide Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas. 1989, op. cit.; Íd. 1990, op. cit.; Íd. 1991, op. cit.; Informe sobre comunidades autónomas. 1992, op. cit.*

42. Actualment, el règim dels convenis entre Estat i comunitats autònomes és regulat amb caràcter bàsic per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del

En molts casos els convenis que se subscriuen amb l'Estat tenen per objectiu la posada en marxa de projectes o la resolució de problemes que en principi no necessitarien que intervingués l'Estat i que es podrien resoldre mitjançant convenis interautonòmics. Els exemples en aquest sentit són múltiples; així, un dels que resulta més il·lustratiu és constatar com per a la promoció i el desenvolupament del Pirineu navarrès, aragonès i català s'han subscrit els convenis bilaterals «Cultural Camp/Pirineus» entre cada una de les comunitats afectades i l'Estat, en comptes de subscriure un conveni horitzontal entre les tres comunitats que servís per als mateixos fins i que pogués prescindir de la presència de l'Administració estatal. Aquesta proclivitat de la Generalitat de Catalunya per la cooperació bilateral no es revela únicament amb la profusa utilització que es fa entre ambdues parts dels convenis verticals sinó que té altres manifestacions; potser una de les més emblemàtiques és la constitució de la Comissió Bilateral de Cooperació el 7 de maig de 1987, la composició de la qual és paritària entre membres de l'Administració central i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

c) La Sentència del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 d'abril

A més, entre les causes que probablement han determinat l'absència de convenis entre Catalunya i altres comunitats autònomes, es troba l'esmentada Sentència 44/1986, de 17 d'abril, que va declarar nul el conveni subscrit entre la Generalitat i el Consell Regional de Múrcia. És possible que aquest pronunciament advers per a les parts subscriptores d'aquest conveni hagi refrenat la subscripció de nous convenis horitzontals. Potser aquesta Sentència, molt criticada, com ja hem posat de manifest, va desanimar la Generalitat perquè subscriuís nous convenis interautonòmics davant del temor d'una eventual anul·lació d'aquests per part del Tribunal Constitucional. En aquest cas, aquest pronunciament no hauria influït només en l'absència actual de convenis sinó que també hauria contribuït a reforçar la preferència de la Generalitat per mantenir relacions cooperatives verticals.

d) El procediment rígid per a la subscripció de convenis horitzontals previst en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia de Catalunya

Juntament amb les raons anteriors, no s'ha d'oblidar que una altra de les causes de l'escassa subscripció d'aquests convenis segurament radica en el rigorós tractament parlamentari que imposa la Constitució per a la subscripció de convenis horitzontals i que també ha previst l'Estatut d'autonomia de Catalunya, com també la major part de les altres normes estatutàries. En l'ordenament català, la intervenció de la cambra autonòmica és preceptiva per concloure convenis de mera gestió administrativa i això contribueix a alentir la subscripció d'una tècnica cooperativa que ha de resoldre eficaç-

procediment administratiu comú (art. 6 i 8). No obstant això, amb anterioritat a aquesta Llei algunes comunitats autònomes ja havien regulat aspectes del règim de convenis verticals, especialment l'extrem relatiu a la intervenció de la cambra autonòmica respectiva en el procés de subscripció d'aquests convenis. Aquest és el cas de l'ordenament navarrès (art. 26.b de la LORAFNA, art. 9.b de la Llei foral reguladora del Govern i de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra i art. 158-159 del Reglament del Parlament Foral), de l'ordenament de la Comunitat Valenciana (art. 14.c, 21.e i f de la Llei del Govern valencià i art. 163 del text refós del Reglament de les Corts Valencianes), i de l'ordenament de la Comunitat de Madrid (art. 81.2 de la Llei 9/1990, de finances de la Comunitat de Madrid).

ment problemes concrets. Per això, moltes vegades les comunitats autònomes conclouen pactes informals que no es plasmen en la subscripció d'un conveni precisament per obviar la rigorosa intervenció parlamentària imposada constitucionalment i estatutàriament.

4.4. *L'existència de relacions de cooperació interautonòmiques al marge de la tècnica dels convenis horitzontals*

A partir del que hem dit fins ara, es dedueix que l'activitat convencional interautonòmica té una importància escassa i decreixent en les relacions de col·laboració entre les diferents instàncies territorials de l'Estat espanyol. Ara bé, d'aquí no podem inferir que les comunitats autònomes no hagin iniciat relacions de col·laboració entre elles a nivell bilateral o multilateral. Aquestes relacions existeixen, el que succeeix és que no s'han formalitzat ni desenvolupat a partir de convenis horitzontals, possiblement, tal com acabem d'apuntar, per evitar el rígid règim de subscripció previst per la Constitució i els estatuts d'autonomia. És el cas, per exemple, de la constitució de la Federació Organitzativa de Radiotelevisions Autonòmiques (FORTA) que agrupa les radiotelevisions de totes les comunitats i que ha adoptat la forma d'associació de dret privat.⁴³ Sobre això, podem assenyalar que la constitució de societats com aquesta s'ha convertit en una forma de canalitzar les relacions cooperatives interautonòmiques a través de les quals s'aconsegueix obviar els requisits procedimentals que la Constitució i els estatuts disposen per a la subscripció de convenis horitzontals, que són les vies previstes explícitament en el bloc de la constitucionalitat per articular les relacions de col·laboració entre les comunitats autònomes.

A tall de recapitulació, destaquem que el 1978 els convenis interautonòmics inspiraven recels i temors al constituent com a eventuals embrions de centres de poder polític alternatius i amenaçadors per a l'Estat. Això va determinar un procediment formal que preveia la comunicació dels convenis de col·laboració a les Corts Generals i l'autorització d'aquestes per a la subscripció dels acords de cooperació. L'Estatut de Catalunya i la major part dels altres estatuts també van preveure la subscripció de convenis interautonòmics, possiblement per inèrcia del text constitucional, però, a més, van exigir nous tràmits per subscriure'ls. Concretament, en el cas de l'Estatut català es va prescriure l'aprovació del Parlament autonòmic per subscriure convenis de mera gestió administrativa. El temor que inspiraven els convenis horitzontals —i que va motivar la regulació constitucional actual de l'art. 145.2 CE— avui dia no té sentit i els procediments articulats per subscriure convenis interautonòmics s'han mostrat excessivament complexos i rígids per poder subscriure un d'aquests convenis. La conseqüència d'això és que probablement aquesta regulació jurídica ha conduït a la no-subscripció de convenis horitzontals, i, així mateix, ha propiciat que les relacions interautonòmiques —bilaterals i multilaterals— s'entaulin per mitjà de pactes infor-

43. Precisament a Alemanya un acord interadministratiu entre *Länder* va crear l'anomenat Grup de Treball de les Institucions de Radiotelevisió d'Alemanya (*Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten in Deutschland, ARD*), i entre les seves funcions figurava articular les relacions de cooperació entre les societats de radiotelevisió dels *Länder*. Una informació completa sobre aquest òrgan mixt la podem trobar a E. Albertí i Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, op. cit., pàg. 511-512.

mals, la formalització i més encara la constància dels quals siguin de difícil coneixement. Això implica l'existència d'una important zona de penombra sobre les actuacions autonòmiques que són el resultat de relacions cooperatives amb altres comunitats, i, en molts casos, aquestes actuacions podrien representar una fugida dels procediments constitucionals i estatutaris per entaular aquestes relacions.

