

Artículo 31

1. La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiese manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad de Madrid podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

3. La Comunidad Autónoma de Madrid, por su tradicional vinculación, mantendrá relaciones de especial colaboración con las Comunidades castellanas, para lo cual podrá promover la aprobación de los correspondientes acuerdos y convenios¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Señala el artículo 145.2 de la CE, que *«los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales»*.

Este precepto distingue dos tipos de instrumentos de cooperación (convenios para la gestión y prestación de servicios propios y otros acuerdos de cooperación), pero remite al contenido de los Estatutos de Autonomía tanto en lo relativo a la definición como a la regulación de estos instrumentos. No obstante, el artículo 145.2 establece tres límites muy generales. En primer lugar, un límite material relativo al objeto posible de los convenios entre Comunidades Autónomas, si bien con gran indeterminación o vaguedad de la noción empleada para definirlo («gestión y prestación de servicios propios»), concepto que ha generado controversia doctrinal. En segundo lugar, la exigencia de prever la comunicación de los

¹ Renumerado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

convenios a las Cortes Generales (aunque serán los Estatutos los que determinen el carácter y los efectos de la misma). Y, en tercer lugar, el requisito de previa autorización por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación que puedan celebrarse «en los demás supuestos».

Como apunta García Gómez de Mercado², en referencia a los requisitos que establece el artículo 145.2 CE para celebrar convenios entre Comunidades Autónomas, señala que más que una regulación sobre la cooperación entre las Comunidades Autónomas parece más una regulación para evitar la cooperación y ciertamente parece que así sea, pues aunque se contempla como uno de los mecanismos ordinarios de relaciones interadministrativas de cooperación, de conformidad con el artículo 103.1 CE que incluye entre los principios constitucionales de acuerdo con los que han de actuar las Administraciones Públicas el de «cooperación» y que también recoge el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la complejidad de los requisitos para llevarlos a efecto determina que se celebren estos convenios en menor medida de lo que sería deseable.

Sobre este particular, la STC 44/1986, de 17 de abril ha señalado que el artículo 145 CE no debe entenderse como *«un precepto que habilita 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»*.

Como ya hemos apuntado, partiendo del artículo 145.2 CE y también del artículo 31 EACM, podemos señalar que los convenios de colaboración y los acuerdos de colaboración no tienen el mismo tratamiento jurídico pues la materia sobre la que versan no es identificable. Así, el Estatuto de Autonomía se refiere a los «convenios para la gestión o prestación de servicios propios», de modo que se identifican con aquellos correspondientes a materias de su competencia, sea exclusiva o no, optando por una definición más amplia de los convenios (que no se limitan a materias de competencia exclusiva) –y, correlativamente, por una definición más estrecha de los demás acuerdos de cooperación–, que lógicamente inciden sobre las facultades de intervención de las Cortes Generales, que, como se dijo, sólo han de autorizar con carácter previo los acuerdos de cooperación.

Podemos hablar también de una tercera categoría que no necesitaría ni siquiera comunicación a las Cortes, como son los meros protocolos o protocolos generales en la terminología propia de la Comunidad de Madrid de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 30/1992, que constituyen una mera declaración de intenciones de las partes pero sin ningún valor vinculante, como recoge la STC 44/1986, de 17 de abril, antes citada, señalando que el cuadro constitucional y estatutario expuesto es aplicable a los convenios *«pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudie-*

² García Gómez de Mercado, Manual de contratación y responsabilidad de la Administración, Comares 2004, p. 657.

ran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación».

En efecto, en la Comunidad de Madrid, señala el Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid³, que recoge las distintas reglas de forma unitaria, ordenada y coherente, en su criterio 3.6 que los convenios administrativos que suscriba la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, se denominarán convenios de cooperación si se formalizan para la gestión y prestación de servicios o acuerdos de cooperación en los demás supuestos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 de la Constitución, en relación con el artículo 31 del Estatuto de Autonomía. Asimismo, podrán formalizar Protocolos generales.

Con carácter general, corresponde al Presidente de la Comunidad de Madrid la firma de los convenios de cooperación, acuerdos de cooperación y protocolos generales que se celebren con otras Comunidades Autónomas.

Los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación deberán especificar los extremos previstos en el artículo 6.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para los convenios interadministrativos, si bien esta exigencia no se extiende a los Protocolos generales, por la naturaleza de los mismos.

A continuación examinaremos los trámites preparatorios exigidos en la Comunidad de Madrid para la celebración de estos convenios y acuerdos.

³ La legislación incorporada en los criterios recogidos en el Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (BOCM de 22 de octubre de 2003), es esencialmente la siguiente, si bien hay que tener en cuenta que la modificación o sustitución de dichas disposiciones se entenderá que modifica o sustituye, en idénticos términos, a dichos Criterios:

- Artículo 145 de la Constitución.
- Estatuto de Autonomía (arts. 31 y 16).
- Reglamento del Senado (art. 137 y ss).
- Reglamento de la Asamblea de Madrid (Título IX).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (arts. 1, 5, 6, 8, 12, 13, 16, 37 y concordantes).
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, artículo 7 y 21.
- Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, en la redacción dada a su artículo 4 por la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos.
- Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (art. 4).
- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (arts. 58, 122.2 y 135).
- Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (arts. 16, 69, 81, 82, 83 y 55).
- Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (art. 4).
- Disposición Adicional Primera de la Ley de Presupuestos (Ley 14/2002, de 20 diciembre), que habrá que entender sustituido por la disposición vigente que la sustituye.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (arts. 243 y ss).
- Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (Disposición Adicional Sexta).

En cuanto a los trámites preparatorios, de carácter interno, para la firma de los convenios en el marco de la Comunidad de Madrid, con carácter general, señalamos los siguientes:

- 1.º Informe de los Servicios Jurídicos, en todo caso.
Este informe se solicitará a través de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente por razón de la materia. No obstante, podrá darse por cumplido este trámite si, por razones de urgencia, se solicita directamente por Organismos Autónomos o Entes públicos, dando traslado inmediato a dicha Secretaría.
- 2.º Informe de la Consejería de Hacienda, si el convenio puede suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previstos en la Ley de Presupuestos, o comprometer fondos de ejercicios futuros.
- 3.º Fiscalización de la Intervención, si del convenio se derivan derechos y obligaciones de contenido económico.
Todo proyecto de convenio deberá adjuntar una memoria económica, a efectos de justificar la necesidad o no de los informes a que se refieren los apartados 2) y 3).
- 4.º Informe previo favorable de la Consejería de Hacienda o de la Consejería respectiva, en su caso, si mediante el convenio se formaliza una subvención sin contraprestación a favor de entidades sin ánimo de lucro.
- 5.º Informe previo de la Consejería de Hacienda, si los convenios afectan a bienes inmuebles y derechos sobre los mismos de que sea o pueda ser titular la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos, salvo los convenios urbanísticos y los que afecten a propiedades administrativas especiales.

En el supuesto de convenios que afecten a más de una Consejería, el informe que en cada caso se requiera será solicitado preferentemente por aquella que hubiera iniciado la tramitación; aunque también se considerará cumplido el trámite si se incorpora al expediente el informe solicitado por cualquiera otra o de forma conjunta.

Cuando la naturaleza del convenio lo aconseje, el órgano que lo vaya a suscribir o gestionar podrá promover la concurrencia entre los posibles interesados en la firma de convenio, mediante la publicación del anuncio correspondiente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Finalmente hemos de referirnos a las especialidades de tramitación, de carácter externo, que existen en los convenios de cooperación y los acuerdos de cooperación:

En primer lugar, en cuanto a los convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, su celebración requerirá la previa aprobación de su proyecto por el Gobierno, formalizada por Acuerdo del Consejo de Gobierno.

En el caso de que, por su contenido, requiriese además que el Gobierno autorizara el gasto correspondiente, si ambas decisiones se instrumentan en un mismo Acuerdo, éste deberá distinguir con claridad un acto de otro en su parte dispositiva.

Una vez celebrado el convenio de cooperación se remitirá para su ratificación a la Asamblea, en cumplimiento del apartado j) del artículo 16.3 del Estatuto de Autonomía.

La solicitud de ratificación tendrá lugar mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, en la forma prevista por el Reglamento de la Asamblea.

Recibida por el Gobierno la ratificación de la Asamblea, se remitirá al Senado para conocimiento de las Cortes Generales, como exige el apartado 1 del artículo 31 del Estatuto de Autonomía.

La remisión será dispuesta por Acuerdo del Consejo de Gobierno y cursada por el Presidente de la Comunidad de Madrid,

Finalmente es necesario que en los convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas se haga constar expresamente que su eficacia se supedita a la doble condición de que la Asamblea los ratifique y de que las Cortes Generales no manifiesten reparos en el plazo de treinta días desde la recepción de la comunicación.

En segundo lugar, respecto de la celebración de acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas ésta requiere asimismo la previa aprobación del proyecto y, en su caso, del gasto correspondiente por el Gobierno, formalizado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno, en el mismo Acuerdo que apruebe el proyecto, dispondrá de forma expresa su remisión al Senado, para la autorización previa de las Cortes Generales exigida por el apartado 2 del artículo 31 del Estatuto de Autonomía. Se cursará esta remisión por el Presidente de la Comunidad de Madrid.

Una vez celebrado el acuerdo de cooperación, se remitirá para su ratificación a la Asamblea, en cumplimiento del apartado k) del artículo 16.3 del Estatuto de Autonomía.

La solicitud de ratificación tendrá lugar mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno, en la forma prevista por el Reglamento de la Asamblea.

En los acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, también se hará constar expresamente que su eficacia se supedita a la condición de que, una vez autorizado por las Cortes Generales, se produzca la ratificación de la Asamblea.

Finalmente, la Comunidad de Madrid puede suscribir Protocolos generales con otras Comunidades Autónomas, es decir, celebrar convenios administrativos que se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de las partes en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, de acuerdo con la definición contenida, respecto de las Administraciones Públicas, en el artículo 6.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Los protocolos generales que suscriba la Comunidad de Madrid con Comunidades Autónomas u otras Administraciones Públicas, no están sujetos a las reglas antes señaladas relativas a los requisitos posteriores de tramitación (que hemos denominado de carácter externo) y supeditación de eficacia, ni tampoco al contenido que exige la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

No obstante, en la Comunidad de Madrid, los protocolos generales con Comunidades Autónomas u otras Administraciones Públicas se remitirán a la Asamblea a efectos informativos y la Consejería competente, actualmente la Consejería de Presidencia e Interior, cursará la remisión de los mismos, a solicitud de la Consejería interesada.

Una última mención merecen los convenios y acuerdos celebrados entre la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas limítrofes, como manifestación de lo dispuesto en el artículo 31.3 EA, de entre los que podemos citar los firmados sobre infraestructuras viarias en zonas limítrofes con Castilla-La Mancha y Castilla-León, en materia de extinción de incendios forestales con ambas autonomías o los relativos a la utilización de la tarjeta abono transporte con Castilla-La Mancha.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

En cuanto al derecho estatal, citamos el artículo 145.2 CE.

En todos los Estatutos de Autonomía se contempla la posibilidad de que la Comunidad autónoma pueda celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. No obstante, no todos los Estatutos recogen la misma terminología, así el Estatuto de Murcia, en su artículo 19.2 y de Baleares, en el artículo 17 se refieren a «gestión y prestación de servicios propios»; los de Cantabria, artículo 30, y la Rioja, artículo 15, utilizan la misma terminología que el de Madrid; el del País Vasco, artículo 22, Galicia, artículo 35; Castilla-la Mancha, artículo 40; Extremadura, artículo 14 y Castilla-León, artículo 30, se refieren a la «gestión y prestación de servicios propios de su exclusiva competencia»; y finalmente Canarias, artículo 38 y la Ley Foral de Navarra, artículo 70, se refieren a «la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia».

Finalmente, especial mención merecen el Estatuto de Autonomía de Andalucía que en su artículo 226, se refiere a la «gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas.»; el artículo 178 del Estatuto de Cataluña solamente señala que «La Generalitat puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración y acuerdos de cooperación», sin limitarlos por razón de la materia; y el Estatuto Valenciano que señala en el artículo 59 que la Generalitat, podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras comunidades autónomas.

III. JURISPRUDENCIA

- STC 44/1986, de 17 de abril, relativa a la interpretación que ha de darse al contenido del artículo 145.2 CE.
- Con carácter general, sobre la cooperación interadministrativa, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones, por ejemplo, SSTC18/1982, 152/1988, 181/1988 o 40/1998.