

# LA JURISPRUDENCIA SOBRE LOS CONVENIOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

*Vicente Juan Calafell Ferrá*

*Doctor en Derecho*

*Profesor Asociado de Derecho Constitucional*

*Universitat de les Illes Balears*

## SUMARIO

1. *Introducción.*
2. *Fundamento de los convenios: el principio de cooperación.*
3. *Fuerza vinculante de los convenios.*
4. *Un límite de los convenios: la inalienabilidad de las competencias.*
5. *Aspectos formales de los convenios.*
6. *Eficacia de los convenios frente a terceros.*
7. *Terminación de los convenios.*
8. *Impugnación de los convenios.*
9. *Particularidades de los convenios entre Comunidades Autónomas.*
10. *Apéndice: jurisprudencia citada.*

## *1. Introducción*

Los convenios han adquirido en los últimos años un notable peso en las relaciones entre las Administraciones Públicas. El análisis de éstas permite constatar, en efecto, el frecuente uso de esta figura. Las diversas Administraciones celebran convenios entre sí -aunque no de un modo homogéneo; por ejemplo, los suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas se cuentan por centenares al año, mientras que el número de los concertados exclusivamente entre las segundas hasta hoy es casi anecdótico- para los más variados fines, y mediante ellos comprometen cuantías nada desdeñables de fondos públicos.

Esta relevancia de los convenios entre Administraciones Públicas contrasta con la no muy abundante jurisprudencia sobre ellos. Los motivos de esta escasez pueden ser varios. Por un lado, las controversias que susciten los convenios se habrán de dilucidar, por lo general, ante la jurisdicción contencioso-administrativa; y, hasta hace poco, la configuración de su ámbito de conocimiento y del procedimiento a seguir no facilitaba precisamente la sustanciación de tales litigios. La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 nada decía sobre el enjuiciamiento de los conflictos derivados de los convenios; y la ordenación del procedimiento, pensada para el enfrentamiento de dos partes en posición dispar (el administrado frente a la Administración, autora del acto, decisorio y ejecutorio, que se impugnaba), respondía al modelo de proceso revisor de apelación, en el que el acto administrativo hacía las veces de sentencia de primera instancia, pero no estaba diseñada para la contienda de dos Administraciones en un plano de igualdad<sup>1</sup>. Esto suponía, respecto de los conciertos entre entidades públicas, que, si una parte quería hacer valer frente a otra una pretensión derivada de un convenio, había de formular el oportuno requerimiento al efecto para provocar el acto, expreso o presunto, contra el que plantear el recurso contencioso-administrativo<sup>2</sup>. Esta solución fue refrendada por el Tribunal Supremo (Sentencia de 7 de marzo de 1987)<sup>3</sup>.

1. R. Parada Vázquez: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. (Estudio, comentario y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 80.

2. J.M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 406-408.

3. En ella, el Tribunal Supremo no admitió el recurso interpuesto por un Ayuntamiento frente al requerimiento de pago formulado por otro de ciertas cantidades debidas en virtud de un convenio entre ambos sobre suministro de agua. Para el Tribunal, ésa era una actuación de trámite, no impugnabile, y sólo se estaría ante un acto administrativo susceptible de recurso cuando el que fuera requerido de pago se manifestase de forma expresa o presunta ante dicha pretensión, sin que hasta ese acuerdo existiera un acto definitivo que pusiera término a la controversia generada por la distinta apreciación de los contratantes (FJ 1).

La vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio de 1998, en cambio, sí contiene expresas referencias a los convenios entre Administraciones Públicas dentro de los asuntos cuyo conocimiento corresponde a los tribunales de ese orden (artículos 10.1.g) y 11). Por lo demás, tal atribución de competencia ya venía anticipada por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP-PAC), aunque sólo para los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 8.3). Asimismo, parece que la Ley de 1998 ha eliminado algún obstáculo para la consideración igualitaria de las partes en el proceso cuando éstas sean dos entidades públicas (artículo 44.1)<sup>4</sup>. Finalmente, el Tribunal Supremo ha afirmado que la regla general en los conflictos entre Administraciones Públicas es el conocimiento de las pretensiones correspondientes por los órganos jurisdiccionales (dos Sentencias de 26 de julio de 2002, FJ 5). De este modo, aunque teóricamente no queda descartado el ejercicio de la autotutela administrativa, éste queda reducido, y aun con limitaciones, a aquellas relaciones entre Administraciones en que se dé una determinada situación de sujeción, cosa que no ocurre en los convenios.

Por otro lado, aunque, desde el punto de vista teórico, es indiscutible que el carácter jurídico, y la consiguiente fuerza vinculante, de los convenios implica la posibilidad para las partes de exigirse judicialmente el cumplimiento de los compromisos contraídos, lo cierto es que la garantía judicial de los convenios entre Administraciones Públicas puede tener una trascendencia práctica relativa. Como se ha advertido, el control judicial de los convenios supone trasladar a los tribunales la decisión de un problema esencialmente político, como es si debe haber o no cooperación entre entidades públicas -y, en la primera hipótesis, qué contenido debe tener- justamente cuando entre ellas no hay coincidencia de pareceres<sup>5</sup>. Por el contrario, a la hora de resolver sus discrepancias, las entidades públicas optan a menudo por acudir a vías de entendimiento mutuo y de composición de sus recíprocos intereses; vías que, naturalmente, son políticas y administrativas, no jurisdiccionales<sup>6</sup>.

En suma, no son muchas las sentencias sobre los convenios entre Administraciones Públicas. Esto, sin embargo, no minora la importancia de la

4. P. Martín Huerta: *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, pág. 336.

5. A. Hernández Lafuente: "Relaciones entre Administraciones Públicas", *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993, págs. 69-71.

6. J. Tornos Mas: "Órganos mixtos de colaboración y reducción de la conflictividad", *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002, págs. 201-202 y 215.

interpretación judicial en este terreno. Al contrario, la jurisprudencia puede desempeñar un importante papel precisamente allí donde la regulación de una materia es escueta, dispersa y fragmentaria, como todavía ocurre con los convenios, pese a algunos avances normativos en los últimos años. Así, los tribunales pueden ayudar a extraer los principios y reglas que conforman el régimen de los convenios entre entidades públicas<sup>7</sup>. Por ello, tal vez merezca la pena dedicar algunas líneas a exponer y comentar dicha jurisprudencia. Como se ha adelantado, ésta es, sobre todo, contencioso-administrativa -no sólo del Tribunal Supremo, sino también de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, a quienes la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa confiere el conocimiento de los recursos que susciten los convenios-, pero también hay resoluciones del Tribunal Constitucional, pues es posible que algunos procedimientos que caben ante él tengan por objeto, directo o indirecto, un convenio entre entidades públicas (como vino a reconocer el mencionado artículo 8.3 de la LRJAP-PAC).

## ***2. Fundamento de los convenios: el principio de cooperación***

En España, el Tribunal Constitucional y la doctrina reconocen que el principio de cooperación debe regir el funcionamiento del Estado autonómico. Su presencia es requerida en nuestro ordenamiento como consustancial a la propia naturaleza del régimen de descentralización política y administrativa, igual que acaece en otros Estados compuestos<sup>8</sup>. La exigencia de cooperación está presente en todos los ordenamientos compuestos, si bien su contenido concreto varía de unos a otros. La cooperación, como principio general, rige las relaciones entre las diferentes entidades territoriales del Estado en el ejercicio de sus respectivos poderes, con el fin de lograr un funcionamiento coherente y armónico del conjunto; y al servicio de este objetivo se pueden disponer técnicas diversas y de vario alcance, entre las que están los convenios. Respecto a ellos, el Tribunal Constitucional afirmó que son una fórmula "que responde a ese principio de coo-

7. E. Albertí Rovira: "El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente", *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, vol. I, pág. 621.

8. Para una exposición de la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del principio de cooperación se pueden ver A. De Marcos Fernández: "Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación", *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, págs. 265-353; D. Fernández Manjón: *La colaboración en el Estado compuesto asimétrico. El caso de España*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2001, págs. 480-497; y J.C. Allí Aranguren: "El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español", *Revista de Estudios Autonómicos*, núms. 2-3, 2002-2003, págs. 163-198.

peración inherente al Estado de las Autonomías y en el que debería profundizarse" (Sentencia 13/1992, FJ 10).

Al cooperar entre sí, las entidades públicas parten de una situación de igualdad o paridad jurídica, que impide que ninguna de ellas pueda imponer unilateralmente su decisión a las otras. De esta manera, cuando el Tribunal Supremo resolvió un conflicto entre el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario y la Diputación Provincial de Zamora, motivado por la pretensión del primero de entregar a la segunda unas obras (la construcción y mejora de determinados caminos) más numerosas y distintas de las que previamente había ofrecido el Instituto y había aceptado la Corporación Local, dijo que la relación creada entre las dos Administraciones "excluye toda posible consideración en el Estado de una actuación imperativa o de autoridad de contenido unilateral y decisorio [...]; es decir, como se ve no se da en el caso esa resolución de superioridad, sino que la actuación constituye una relación de cooperación entre organismos administrativos que aunque de distinta naturaleza, actúan como tales en una situación de igualdad y en orden a conseguir la satisfacción de intereses comunes, todo lo cual, aunque no suficiente para definir la naturaleza jurídica de la relación establecida, sí excluye absolutamente esa posibilidad de actuación unilateral y decisoria de que habla la Administración recurrente" (Sentencia de 16 de marzo de 1987, FJ 7).

La esencial posición de igualdad de las partes en los convenios es incompatible con la superioridad de una de ellas -la Administración contratante- en la contratación pública, por cuanto en los convenios ambas partes ostentan carácter público y representan intereses generales<sup>9</sup>. Así lo viene a reconocer la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), al dejar fuera de su ámbito de aplicación los convenios de colaboración entre entidades públicas (artículo 3.1.c)). El Tribunal Supremo, en la misma Sentencia de 16 de marzo de 1987, se pronunció en estos términos respecto de una relación entre Administraciones Públicas que calificó de cooperación: "Nos hallamos, por lo tanto, ante una relación de concierto entre órganos administrativos que, aunque tiene ciertas concomitancias con los contratos, en cuanto responde como estos a una concurrencia de voluntades coincidentes sobre un determinado objetivo y orientadas a una específica finalidad, rebasa o excede el específico concepto de estos, aun en su calidad administrativa, por las características y circunstancias de los concurrentes, que si de un lado tienen ambos una postura oficial o de autoridad quizá no

9. J.L. Rivero Ysern: "Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 228, 1985, pág. 666.

absolutamente identificable, de otro excluyen, cual se ha indicado, esa postura de "imperio", característica de la Administración en los contratos administrativos, circunstancia ésta determinante de una cierta situación de igualdad entre ambas partes, excluyente tanto de la posibilidad de actuación del *ius variandi* de la Administración, cuanto de quedar reservada a los Tribunales la facultad impositiva en cuanto a la ejecución de lo pactado, si ello no se lleva a término por las partes interesadas de común acuerdo" (FJ 8).

No parece, empero, que haya que negar de modo absoluto la posibilidad de una relación contractual de subordinación entre Administraciones Públicas, en la que una se sitúa frente a otra en una posición idéntica a la de un particular. Sin embargo, estas situaciones no serán la regla, sino que, al contrario, tendrán un carácter excepcional. En este sentido, el Tribunal Supremo ha acogido de forma expresa la reiterada doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la aplicación de la legislación de contratos públicos a relaciones entre Administraciones: las numerosas dificultades que suscita esa aplicación -por ejemplo, en cuanto a las normas sobre la acreditación de las condiciones para contratar, la clasificación, el régimen de garantías o las prohibiciones para contratar- implican que los vínculos de contenido contractual entre entidades públicas se hayan de llevar normalmente por la vía de convenios de colaboración, y sólo excepcionalmente puedan dar lugar a verdaderos contratos administrativos (Sentencia de 4 de julio de 2003, FJ 4).

### ***3. Fuerza vinculante de los convenios***

La nota distintiva de los convenios, frente a otros pactos o actuaciones de relación entre Administraciones Públicas, radica en su carácter jurídico. Lo que cualifica los convenios es que de ellos no nace entre las partes una simple trabazón fáctica o política, sino, al contrario, un vínculo de Derecho y, por ende, obligatorio. Como dijo el Tribunal Supremo al resolver un recurso relativo al pacto entre varios partidos políticos para el gobierno de un Ayuntamiento, "la conclusión de los pactos políticos, al igual que las promesas electorales, no engendra la existencia de derechos y obligaciones jurídicamente exigibles en caso de incumplimiento" (Sentencia de 29 de mayo de 2002, FJ 7).

La fuerza de obligar de los convenios supone la mutua vinculación de las partes a los compromisos que mediante ellos contraen. Tales compromisos se traducen en verdaderas obligaciones para las entidades suscriptoras, de manera

que, si éstas no las llevan a cabo en los términos estipulados, contravendrán lo acordado y, por consiguiente, incumplirán el convenio. Esto tiene como consecuencia la responsabilidad de la parte que ha incumplido y la existencia a favor de la otra de cauces jurídicos para exigir esa responsabilidad<sup>10</sup>. Resulta, en consecuencia, inherente a la propia naturaleza del convenio la posibilidad de reclamar su cumplimiento, con la imposición y ejecución forzosa -decretada judicialmente- de los compromisos asumidos y no satisfechos.

El Tribunal Constitucional ha afirmado la fuerza obligatoria de los convenios entre entidades públicas. Así lo hizo en la Sentencia 44/1986, con relación a un convenio entre Comunidades Autónomas: "El cuadro constitucional y estatutario expuesto en el fundamento anterior [el artículo 145.2 de la Constitución y los preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía] es aplicable a los convenios; pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación. El problema consiste, por tanto, en analizar la naturaleza del documento y el carácter de sus cláusulas. Ciertamente hay algunas que por su amplia generalidad y su falta de contenido vinculante pudieran no alcanzar la naturaleza propia de un convenio" (FJ 3). En el Auto 192/2001, respecto a un convenio entre diversas entidades públicas (la Administración General del Estado, la Generalidad de Cataluña y las Universidades públicas de esa Comunidad Autónoma), dijo: "Se trata, pues, de un acuerdo cuyos contenidos normativos no se imponen jurídicamente a la Generalidad de Cataluña, perturbando el ejercicio pacífico de sus competencias. Antes bien, los derechos y obligaciones emanados del convenio gozan de fuerza jurídica vinculante en la medida en que son expresión de un compromiso asumido por la propia Comunidad Autónoma, cuyo consentimiento al convenio comporta la incorporación del mismo al ordenamiento jurídico autonómico" (FJ 3).

La jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo -y de otras instancias- ha reconocido también esa fuerza vinculante de los convenios entre Administraciones Públicas. Si bien los pronunciamientos al respecto no son muy numerosos, se pueden encontrar algunos -como el siguiente- que se orientan claramente hacia el carácter obligatorio de los convenios y la consecuente aptitud de los compromisos asumidos para ser exigidos judicialmente, aun a pesar de la voluntad de una de las partes de no cumplir lo pactado: "Ante

10. E. Albertí Rovira: "Los convenios entre Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, págs. 113-114.

un contrato o convención válidamente celebrado, con la observancia de las formalidades legales y sin vicios que lo invaliden, lo primero que de ello se deriva es el nacimiento de obligaciones de todos los contratantes y el derecho de exigirse mutuamente el contenido de lo pactado, ya que el contrato tiene fuerza de ley entre los contratantes, debiendo cumplirse a tenor del mismo (artículo 1.091 del Código Civil), y no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley" (Sentencia de 2 de enero de 1987, FJ 7). En el mismo sentido, señaló que "son aplicables a los convenios los principios esenciales de los negocios jurídicos bilaterales, por lo que hay que concluir reconociendo la fuerza vinculante de los convenios en tanto no se declare su invalidez o su ineficacia sobrevenida por virtud de acontecimientos posteriores que así lo impongan" (Sentencia de 23 de febrero de 1987, FJ 2). Estas dos sentencias -así como la de 20 de abril de 1987- resolvieron los recursos planteados por un Ayuntamiento contra la negativa de otros a atender el requerimiento de aquél para que cumplieran la obligación, que habían asumido mediante un convenio entre diversas Entidades Locales y una empresa nacional, de suscribir un paquete de acciones para la constitución de una sociedad. El Tribunal condenó a los Ayuntamientos requeridos a llevar a cabo la correspondiente suscripción de acciones.

En la Sentencia de 17 de julio de 1996 -atinente a un convenio sobre asistencia sanitaria celebrado en 1976 entre el Instituto Nacional de Previsión (posteriormente, de la Salud) y el organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional, en cuya posición se subrogó años después la Comunidad Autónoma de Cantabria al asumir las competencias que ese organismo ejercía-, el Tribunal Supremo afirmó que el respeto a los compromisos adquiridos por convenio impide a una parte utilizar su potestad reglamentaria o su decisión imperativa para alterarlos unilateralmente. El *ius variandi*, de que sin duda son titulares las entidades públicas, no se puede emplear para cambiar unilateralmente lo estipulado; antes bien, para desvincularse del convenio hay que seguir el procedimiento en él establecido (FJ 7). Si se prevé una modificación pactada de lo convenido, no cabe la variación decidida unilateralmente por una parte; en caso contrario, se desconocerían las prescripciones de los artículos 1.254, 1.255, 1.256, 1.258 y 1.281 del Código Civil, que impiden dejar el cumplimiento de lo acordado al arbitrio de uno de los estipulantes (FFJJ 4 y 5). El mismo sentido tenía la Sentencia de 16 de marzo de 1987 (FJ 8). El Auto del Tribunal Constitucional 192/2001 abundó en esta línea. En él no se admitió a trámite un conflicto positivo de competencia planteado por una Comunidad Autónoma en



relación con un convenio que había suscrito con el Estado y con las Universidades públicas existentes en ella. La recurrente adujo que se vio forzada a firmar el convenio, pues, de no hacerlo, las Universidades hubiesen dejado de percibir unos ingresos para su funcionamiento ordinario, y esto las habría colocado en una situación de discriminación financiera respecto de las demás (antecedente 4). Ante tal alegación, el Tribunal Constitucional arguyó: "El poder público que ha suscrito un convenio porque, en cierto modo, se encontraba en una situación que le compelia a ello, ha de reaccionar con arreglo a la propia dinámica institucional del instrumento jurídico utilizado -en este caso la convencional- y por ende, plantear, en primer lugar, la cuestión relativa a la existencia o no de un vicio de consentimiento, interesando, en su caso, la resolución de lo convenido conforme al procedimiento expresamente pactado por las partes" (FJ 3).

A ello hay que unir, en fin, que han recaído sentencias que condenaban a una Administración Pública al cumplimiento *in natura* de la prestación que se había comprometido a llevar a cabo mediante la suscripción de un convenio. Es el caso de las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de enero, 23 de febrero y 20 de abril de 1987, que se acaban de citar. Anterior a ellas es la Sentencia de 11 de junio de 1986, relativa a un concierto celebrado en 1972 -en el marco de un anterior convenio entre el Instituto Nacional de Previsión y los Ministerios de Educación y Ciencia y Trabajo- entre la Universidad de Valencia (a través de su Hospital Clínico) y el Instituto Nacional de Previsión, en el que, entre otras cláusulas, el mencionado Instituto se obligaba a retribuir al personal del Hospital Clínico en su componente asistencial, si bien éste quedaba vinculado laboralmente a la Universidad. Posteriormente, un grupo de trabajadores sanitarios obtuvo mediante una sentencia de la jurisdicción social la declaración del derecho a una superior proporcionalidad retributiva, ante lo que el Hospital Clínico solicitó del Instituto Nacional de la Salud (sucesor del de Previsión) el pago de las diferencias salariales respecto a dos ejercicios, así como el reconocimiento del derecho del Hospital al abono de las cantidades que se fueran devengando. El Instituto Nacional de la Salud denegó la petición con base en que, según el concierto, las retribuciones a satisfacer por él debían coincidir con las aprobadas en cada ejercicio económico para cada uno de los estamentos de personal dependientes del Instituto. El Tribunal Supremo estimó, por el contrario, que el Instituto tenía que efectuar el pago de las mencionadas cantidades por venir obligado a ello por el expresado convenio, dada su evidente naturaleza contractual y su sujeción al ordenamiento administrativo (FJ 4).

También hay que mencionar las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 6 de julio de 2000 y 16 de mayo de 2001. La primera resolvió el recurso de un Ayuntamiento contra la demora de la Generalidad Valenciana en dar cumplimiento a un convenio, suscrito entre ambas Administraciones en 1994, para la construcción por la Generalidad de un centro de salud en los terrenos que al efecto le cedió gratuitamente la Corporación Local. Dado que la obra no se iniciaba, en 1996 el Ayuntamiento -que sí había realizado las prestaciones a que se había comprometido (la citada entrega del terreno, la elaboración del proyecto de obra y del estudio geotécnico, la expedición de la licencia de obra)- exigió por dos veces a la Generalidad el cumplimiento del convenio; pero la Administración autonómica siguió sin hacerlo, pese a que hasta ese año había previsto las partidas presupuestarias para ello (FJ 2). Pues bien, el Tribunal, tras afirmar el carácter contractual de los convenios entre Administraciones Públicas (FJ 3), falló que "se reconoce como situación jurídica individualizada el derecho del Ayuntamiento a exigir de la Generalidad la construcción del centro de salud tal y como consta en el convenio". A tal fin, señaló un plazo de tres meses para que las partes concertaran entre sí las fechas de comienzo y finalización de la obra (el convenio no fijaba plazo alguno); de no recaer acuerdo, serían determinadas por el Tribunal en ejecución de sentencia. La segunda sentencia decretó que la Generalidad debía indemnizar a un Ayuntamiento los perjuicios derivados de una sentencia que condenó a la Administración municipal a abonar a un contratista las cantidades correspondientes al retraso en el pago de unas obras que la Comunidad Autónoma, mediante varios convenios con la Corporación Local, se había comprometido a subvencionar, cosa que, pese a las oportunas solicitudes del Ayuntamiento, hizo tardíamente.

#### ***4. Un límite de los convenios: la inalienabilidad de las competencias***

Aunque el Tribunal Constitucional ha sentado la necesidad de establecer mecanismos de colaboración en el Estado autonómico, también ha observado que es preciso que "se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias" (Sentencia 77/1984, FJ 3). Desde esta premisa, afirmó de manera tajante que no se puede aceptar que, al socaire de un convenio de colaboración entre el Estado y una Comunidad Autónoma, el primero se arroge un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que incumben a la segunda por gracia de la Constitución y su Estatuto de Autonomía, ni tampoco es admisible que, merced a dicho convenio, la Comunidad

Autónoma haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario (Sentencia 95/1986, FJ 5). El Tribunal Constitucional ha hecho referencia en repetidas ocasiones a la imposibilidad de disponer de las competencias mediante la celebración de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Sentencias 71/1983, FJ 1; 95/1986, FJ 5; 96/1986, FJ 3; y 13/1992, FFJ. 7 y 10)<sup>11</sup>.

La jurisprudencia constitucional viene a confirmar, por lo tanto, la idea de que el plano propio de los instrumentos de cooperación es el ejercicio de las competencias, no su titularidad. Esta precisión tiene como importante consecuencia que, según advirtió el mismo Tribunal, los convenios, en cuanto técnica de cooperación, no pueden alterar la atribución constitucional y estatutaria de las competencias, ni limitar o condicionar su ejercicio contra la voluntad de sus titulares: "Es evidente que con base en este deber recíproco de mutua lealtad, no pueden resultar ampliadas competencias del Estado ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre la materia a la celebración o cumplimiento de convenio alguno entre las dos administraciones territoriales" (Sentencia 96/1986, FJ 3). En el mismo sentido, el Tribunal Supremo, al conocer de unos litigios sobre convenios entre Entidades Locales, dijo: "La colaboración intermunicipal y la cooperación de las distintas Administraciones Públicas a que se acaba de hacer referencia no puede producirse con infracción de los postulados constitucionales y los condicionamientos impuestos por el propio ordenamiento jurídico, especialmente en lo que se refiere al diseño de las respectivas competencias que puede verse afectado cuando con la invocación de la necesaria colaboración, en lugar de una participación igualitaria, se establecen mecanismos de subordinación que resulten contrarios a la propia autonomía municipal" (Sentencias de 18 de julio de 1997, FJ 2; y 4 de

11. También cabe considerar los Autos 1240/1988 y 485/1989. En ellos, el Tribunal Constitucional estimó el allanamiento de la Generalidad de Cataluña en sendos conflictos positivos de competencia instados por el Gobierno de la Nación en relación con la autorización de unas instalaciones eléctricas por la Administración autonómica. Tras el planteamiento de los conflictos, el Estado y la Comunidad Autónoma firmaron un convenio en materia de autorizaciones de instalaciones eléctricas. Al comunicar al Tribunal su decisión de allanarse, la Generalidad alegó que el allanamiento no era propiamente una atención extemporánea del requerimiento de incompetencia formulado en su día por el Gobierno central, sino que tenía su razón de ser en el citado convenio (antecedente 6). El Tribunal, por el contrario, entendió que era indiferente que la razón que hubiera movido a la Generalidad a revocar la resolución objeto del conflicto fuera la firma del convenio con el Estado, pues lo cierto era que la Comunidad Autónoma había renunciado de manera efectiva a ejercer una competencia cuya titularidad reclamó el Estado mediante el requerimiento y el posterior conflicto. Era, por lo tanto, esa renuncia, no el convenio, lo que determinaba la imposibilidad procesal de un pronunciamiento del Tribunal sobre una titularidad competencial ya no disputada (FJ 2).

julio de 2003, FJ 9). En suma, como señaló la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 5 de diciembre de 1998, "los convenios de colaboración no pueden suponer renuncia a las competencias propias" (FJ 3).

El fundamento de los convenios en el principio de cooperación, y su conexión con el de no disponibilidad de las competencias, implica, asimismo, que las entidades públicas sólo pueden celebrar acuerdos con eficacia jurídica en la esfera de sus atribuciones; en otras palabras, los convenios entre Administraciones Públicas no pueden versar sobre competencias que no sean propias de la correspondiente entidad<sup>12</sup>. El Tribunal Constitucional, al resolver el conflicto positivo de competencia del Gobierno de la Nación contra un Decreto del Gobierno vasco que -entre otras disposiciones- establecía unos deberes de prestación de colaboración que afectaban a entidades públicas no dependientes de la Comunidad Autónoma y a entidades privadas, afirmó: "Naturalmente, no plantean especial cuestión aquellos casos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto, la cooperación se establezca por un convenio de cooperación o de una concertación, siempre que quienes celebren el convenio o concierto dispongan de poderes suficientes para ello y puedan realizarlo en el marco de sus competencias" (Sentencia 123/1984, FJ 5).

No obstante, el propio Tribunal Constitucional ha aceptado que un convenio entre Administraciones Públicas se pueda establecer justamente para suplir la falta de competencia de una de ellas. Así lo ha hecho respecto del reconocimiento de efectos extraterritoriales entre Comunidades Autónomas: "La Comunidad Autónoma de Galicia no puede llevar a cabo la creación o habilitación de centros colaboradores del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia dentro del territorio nacional [fuera de Galicia, naturalmente], pero sí podría procurar la celebración de convenios con las autoridades competentes en la materia (el Estado u otras Comunidades Autónomas, según hubieran éstas asumido competencias al respecto en su ámbito territorial) para su creación o habilitación" (Sentencia 154/1985, FJ 6). Igualmente, en un conflicto de competencia interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la pretensión de la Comunidad Autónoma de Cantabria de construir una carretera cuyo trazado discurría en parte por el territorio de la primera, estimó que la actuación de Cantabria excedía "los límites territoriales que enmarcan el lícito ejercicio de sus

12. E. Albertí Rovira: "Los convenios entre Comunidades Autónomas", cit., pág. 115; y C. Gutiérrez Vicén: "La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas", Cortes. *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000, pág. 286.

competencias", y afirmó que "tal vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias pudiera ciertamente haberse evitado mediante la concertación de los oportunos acuerdos o convenios entre las dos Comunidades Autónomas (artículos 145.2 de la Constitución y 30 del Estatuto de Cantabria), que hubieran vertebrado el necesario principio de cooperación que se halla presente en la sustancia del Estado Autonómico, como reiteradamente ha proclamado este Tribunal (Sentencia 146/1992). Acuerdos que, en rigor, debieran haber precedido a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial de otra entidad regional, modulando las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizando el rigor excluyente que es inmanente a éste" (Sentencia 132/1996, FJ 4)<sup>13</sup>.

El Tribunal Supremo también ha tratado la efectiva titularidad de las entidades públicas sobre el objeto de los convenios que celebren. La Sentencia de 25 de noviembre de 2003 calificó como incumplimiento contractual la falta de aprobación definitiva de una modificación de un plan urbanístico que un Ayuntamiento vasco había asumido mediante un convenio con una entidad mercantil, y ello pese a entender que el Ayuntamiento se había comprometido a un resultado cuya consecución no dependía exclusivamente de él, pues la aprobación definitiva del plan pendía del acuerdo de la Diputación Foral. Al no obtenerse el resultado fijado, el Tribunal estimó que el Ayuntamiento incumplió el convenio, sin que cupiera apreciar que la asunción de dicho compromiso infringía el principio general de que nadie da lo que no tiene (FFJJ 8 y 9).

La creación de órganos comunes entre varias Administraciones Públicas por un convenio entre ellas también suscita interrogantes desde el prisma de la inalienabilidad de las competencias. La capacidad decisoria corresponde a las partes implicadas -las Administraciones Públicas que han suscrito el convenio-, no a la estructura establecida en común por ellas. Ésta tiene un carácter instrumental, para la gestión de unos servicios determinados, y todo lo que exceda de este ámbito (por ejemplo, los criterios a que se ha de ajustar la gestión de esos servicios o su prestación) debe decidirse por las entidades públicas concertadas. En la Sentencia de 18 de julio de 1997, el Tribunal Supremo siguió este criterio para

13. Aunque la Sentencia 101/1995 no se refirió expresamente a la necesidad de concluir un convenio entre las Comunidades Autónomas implicadas, esta exigencia bien podría ser extensiva al caso resuelto en ella, precisamente con miras a que no se produjera la vulneración del orden territorial de competencias que el Tribunal Constitucional apreció. El origen del litigio era un conflicto positivo de competencia promovido por la Comunidad Autónoma de Cantabria frente a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la realización de análisis oficiales de aguas en un municipio cántabro por el Servicio Vasco de Salud y la comunicación de su resultado a las autoridades municipales.

declarar disconformes a Derecho los actos aprobatorios de un convenio de cooperación entre la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, la Entidad Metropolitana de Servicios de Transportes y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y de Tratamiento de Residuos. Tras afirmar que el diseño de las respectivas competencias "puede verse afectado cuando con la invocación de la necesaria cooperación, en lugar de una participación igualitaria, se establecen mecanismos de subordinación que resulten contrarios a la propia autonomía municipal" (FJ 2), el Tribunal consideró que mediante el convenio se conferirían funciones de coordinación, y no de cooperación, a la Junta de la citada Mancomunidad de Municipios, "con la atribución de facultades inmediatamente ejecutivas, sin intervención de las entidades sujetas a coordinación y que afectan a Entidades municipales, como, entre otras: determinar la aportación anual de los Municipios al conjunto de instituciones metropolitanas, determinada por la suma de los componentes que se indican; recaudar a través de la Caja de la Mancomunidad las aportaciones de los Municipios y, en su caso, las transferencias locales, autonómicas y estatales afectadas a un destino metropolitano; y reasignar los recursos humanos procedentes de la Corporación Metropolitana" (FJ 5).

### *5. Aspectos formales de los convenios*

Los convenios constituyen una de las posibles técnicas de cooperación entre las Administraciones Públicas. Éstas, sin embargo, no gozan de una libertad absoluta a la hora de elegir una vía de cooperación; por el contrario, las relaciones que quieran entablar deberán adoptar en determinados casos -cuando quieran crear un vínculo obligatorio- la forma de convenio, y se habrán de instrumentar conforme al procedimiento y con las solemnidades que dispone el ordenamiento jurídico. En esas ocasiones, si no se sigue el cauce normativamente previsto, puede quedar afectada la validez o la eficacia de los compromisos asumidos<sup>14</sup>. De este modo, el Tribunal Constitucional declaró la nulidad de un acuerdo entre Comunidades Autónomas que contenía compromisos de contenido vinculante "por falta de un requisito constitucionalmente exigido para su validez"; en ese caso, la autorización de las Cortes Generales recogida en el artículo 145.2 de la Constitución (Sentencia 44/1986, FJ 3). No obstante, este principio formal obliga también a mantener un criterio estricto de lo que se debe entender por convenio. El Tribunal Constitucional, en la misma Sentencia, dijo que el

14. E. Albertí Rovira: "El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente", cit., pág. 619.

artículo 145.2 de la Constitución, al establecer esos cauces -los convenios y los acuerdos de cooperación-, "no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación" (FJ 3).

Otra consideración formal sobre los convenios es la que atañe a su publicación. La eficacia de un convenio para quienes son parte en él se produce con la entrada en vigor. Quiere esto decir que la publicación no es un requisito sustantivo del convenio, en cuanto negocio jurídico entre varias entidades públicas, ni siquiera cuando viene impuesta por la norma (como hace el artículo 8.2 de la LRJAP-PAC). En cambio, la publicación será precisa, por elementales razones de seguridad jurídica, cuando el convenio haya de tener efecto frente a terceros<sup>15</sup>. El Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, en relación con un convenio entre dos Administraciones Públicas, dijo: "Como quiera que el convenio ha de surtir efectos entre las dos Administraciones implicadas, la eventual falta de eficacia no ha de poder ser invocada por cualquiera de las dos firmantes del convenio que, por razones obvias, no han de esperar a su publicación para el conocimiento de su contenido y efectos. En consecuencia, la falta de publicación no ha de afectar a la validez de los compromisos recíprocamente asumidos" (Sentencia de 8 de marzo de 2002, FJ 3). Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid afirmó que la vía para que un tercero tenga conocimiento de un convenio entre dos Administraciones Públicas es la publicación, sin que, al no tener la condición de interesado, haya obligación de comunicarle su celebración, incluso aunque pueda tener alguna expectativa en relación con lo acordado. En ese caso, la Universidad de Castilla-La Mancha recurrió la denegación por el Instituto Nacional de Administración Pública de una subvención para un plan de formación continua, materia sobre la que, poco después de la convocatoria de esas ayudas, firmaron un convenio el mencionado Instituto y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Sentencia de 14 de abril de 2000, FJ 7). En una línea similar, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2000 negó que la Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles tuviera un derecho de audiencia en el procedimiento de celebración de un convenio en el que no era parte -el concierto que suscribieron el Instituto Nacional de la Salud, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos para fijar las condiciones para la ejecución de las prestaciones farmacéuticas a través de las oficinas de farmacia- (FFJJ 6, 7 y 8).

15. J. M<sup>o</sup>. Rodríguez de Santiago: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, cit., págs. 389-390.



Determinados aspectos formales de los convenios (por ejemplo, el tenor literal de sus disposiciones) pueden servir como indicios de la intención de obligarse de las partes. Sobre una cuestión de esta clase se pronunció el Tribunal Constitucional. Ante el argumento de la posible generalidad o inconcreción de las cláusulas de un convenio entre dos Administraciones autonómicas, expuso: "El convenio ha de examinarse en su conjunto [...]. Y así se entrecruzan en el documento, junto a apartados cuyo contenido es propio de los acuerdos o convenios de cooperación, otros que, ciertamente, podrían calificarse de meras declaraciones de colaboración o enunciados de aspiraciones y propósitos recíprocos. Pero el documento ha de ser examinado en su totalidad, porque como una unidad ha sido convenido" (Sentencia 44/1986, FJ 3). Es decir, que si en un texto coexisten compromisos contractuales y disposiciones que no lo son, el convenio se calificará como tal en su conjunto y las cláusulas no contractuales, si bien no generarán obligaciones, podrán servir para facilitar la interpretación del convenio<sup>16</sup>. Justamente en la interpretación global de las prestaciones contenidas en un convenio, frente al análisis individualizado de cada una de ellas, se fundó el Tribunal Supremo para determinar la naturaleza de negocio jurídico administrativo de un convenio urbanístico que una de las partes -una entidad mercantil privada- calificaba como contrato de permuta sometido al Derecho Civil (Sentencia de 25 de noviembre de 2003, FJ 3). Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al alegar una de las partes en un convenio entre entidades públicas la improcedencia de la denuncia hecha por las otras partes, por entender la primera que después habían suscrito un nuevo convenio que sustituía al denunciado, no aceptó que, como hacía la actora, ese segundo acuerdo pudiera ser calificado como tal convenio; por el contrario, entendió que eran una meras estipulaciones sin efecto jurídico, y ello porque, a tenor del documento en que se plasmaron, "la manifestación de voluntad de las partes es clara y no precisa de otra interpretación" (Sentencia de 22 de abril de 1999, FJ 5).

También pueden denotar el ánimo de las partes las circunstancias precedentes, coetáneas y ulteriores a la celebración del acuerdo, como las negociaciones previas o el comportamiento posterior a la suscripción. Esta regla viene recogida en el Código Civil en materia de interpretación de contratos (artículo 1.282). A él acudió, precisamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia al conocer del recurso de un Ayuntamiento contra la demora de la Generalidad Valenciana en dar cumplimiento a un convenio suscrito entre ambas Administraciones por el que la segun-

16. M<sup>a</sup>. J. García Morales: *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pág. 110.



da se obligó a construir un centro de salud, pero sin que se fijara un plazo para la realización de la obra. Como expresó el Tribunal, "esta falta de plazo se puede suplir con la interpretación del artículo 1.282 y 1.284 del Código Civil. Por el primero, como actos coetáneos de la Generalidad Valenciana tenemos las partidas presupuestarias nada menos que de las Cortes Valencianas, por lo que la interpretación global no puede ser otra que la obligación asumida por la Generalidad Valenciana debe ser cumplida ya que se deduce de su naturaleza y circunstancias conforme al artículo 1.128 del Código Civil" (Sentencia de 6 de julio de 2000, FJ 3).

### ***6. Eficacia de los convenios frente a terceros***

La eficacia de los convenios, su vis obligatoria, se proyecta sobre las entidades públicas que los suscriben, es decir, sobre las partes. Éste es un principio inherente al contrato como categoría general (el Código Civil lo recoge en el artículo 1.091)<sup>17</sup>, que, en consecuencia, rige asimismo los convenios entre Administraciones Públicas (artículo 8.2 de la LRJAP-PAC). Pero, igual que en los contratos, también es posible hablar de una eficacia hacia terceros de los convenios entre Administraciones Públicas. Esa hipotética vinculación de terceros se puede plantear, básicamente, en tres casos: los convenios normativos, los convenios en favor de tercero y los convenios en contra o en perjuicio de tercero.

Si se acepta que los convenios entre entidades públicas pueden ser normas jurídicas -esto es, su carácter de verdaderas fuentes del Derecho-, resulta evidente que lo que en ellos se disponga tendrá la fuerza de obligar propia del Derecho y, en consecuencia, su alcance será general, *erga omnes*. Para ello sería imprescindible que el ordenamiento jurídico les confiriera inequívocamente valor normativo, cosa que no ocurre en nuestro Derecho. Además, el procedimiento para la conclusión de esos convenios tendría algunos trámites específicos. En concreto, si su rango fuera de reglamento y éste tuviera carácter ejecutivo, sería preciso el dictamen del órgano consultivo correspondiente. En este sentido, el Tribunal Supremo se pronunció negativamente sobre la necesidad de que un convenio entre la Administración del Estado y la de una Comunidad Autónoma al amparo de la Ley General de Sanidad precisara el dictamen del Consejo de Estado, pues era un acto administrativo, con efectos para las entida-

17. J. Rodríguez-Zapata Pérez: "Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas", *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978* (director: Ó. Alzaga Villamil), Edersa, Madrid, 1988, tomo XI, pág. 93.

des signatarias, y no un reglamento ejecutivo. Como observó el Tribunal, lo esencial en este punto no es que el convenio se celebre en desarrollo de una ley, como era el caso, sino que tenga ese carácter de reglamento ejecutivo (Sentencia de 27 de mayo de 2003, FJ 3).

En relación con los convenios en favor de tercero, se ha apuntado que no existe inconveniente en admitir que un concierto entre entidades públicas reconozca directamente derechos para un sujeto determinado ajeno a la relación contractual (por ejemplo, la financiación de la realización de una obra en una propiedad de este último). De hecho, el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa parece acoger esta posibilidad; y en cuanto a los requisitos concretos, a falta de otra norma positiva, se ha defendido la aplicación de una regla análoga a la del artículo 1.257 del Código Civil<sup>18</sup>. Justamente en el párrafo segundo del artículo 1.257 del Código Civil se fundó el Tribunal Superior de Justicia de Asturias para rechazar la falta de legitimación activa esgrimida frente a la impugnación por un particular de un convenio entre el Principado de Asturias y la Universidad de Oviedo. Si bien el recurrente -profesor de dicha Universidad- no era parte en el convenio, éste contenía una estipulación a su favor, al prever la financiación y el pago de unas cantidades en concepto de su asesoramiento a la Comisión de Patrimonio Histórico de Asturias (Sentencia de 28 de octubre de 1999, FJ 3).

A la efectiva garantía de los derechos de terceros atendieron, asimismo, diversas sentencias de la Audiencia Nacional referentes a un convenio entre el Ejército del Aire y el Instituto para la Conservación de la Naturaleza, sobre la utilización conjunta de unas aeronaves militares. La Audiencia estimó que, con independencia de las vicisitudes organizativas y presupuestarias de las entidades concertadas y las relaciones patrimoniales entre ellas derivadas del convenio, los terceros recurrentes -personal de Ministerio de Defensa- debían recibir de éste las gratificaciones que se habían fijado en su favor en el convenio. El principio de legalidad presupuestaria no puede justificar el retraso en la satisfacción de obligaciones económicas válidamente asumidas por el Estado, salvo por el tiempo imprescindible para establecer las consignaciones presupuestarias necesarias dentro de una actuación no dilatoria (Sentencias de 23 [hay dos] y 30 de marzo de 2000). En parecidos términos, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 5 de julio de 1999 reconoció el derecho de dos funcionarios de un Ayuntamiento a percibir de éste las asistencias correspondientes

18. J. M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, cit., pág. 352; y P. Martín Huerta: *Los convenios interadministrativos*, cit., pág. 219.

a los laudos dictados por el colegio arbitral de consumo del que formaban parte, por así venir obligada la Corporación por efecto de un convenio suscrito con la Comunidad Autónoma para la financiación de ese órgano.

Un caso de eficacia a favor de tercero de un convenio entre Administraciones Públicas es también el que resolvió la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1991. En ella conoció del recurso interpuesto por el arquitecto encargado de redactar las normas subsidiarias de un Ayuntamiento de La Gomera y por el Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias contra la desestimación presunta por el Cabildo Insular de la reclamación de los honorarios devengados en ese concepto. En 1980, el Cabildo había adjudicado al arquitecto un contrato de asistencia técnica para la realización de aquellas normas, sobre la base de un convenio celebrado en 1979 entre el Ministerio de Obras Públicas y la Comunidad de Las Palmas y Cabildos de Tenerife. Años después, en 1984, la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Gomera suscribieron otro convenio, por el que la primera -subrogada en el papel del Ministerio de Obras Públicas en el convenio de 1979- subvencionaba al Cabildo con una determinada cantidad destinada a pagar los incrementos de honorarios producidos en los trabajos de redacción del planeamiento. En el recurso, la Comunidad Autónoma se opuso al pago de la cantidad reclamada -cuya percepción había sido reconocida por el Cabildo como derecho del recurrente, pero no la había abonado por falta del crédito correspondiente- por carecer de legitimación pasiva, pues el contrato de adjudicación se había celebrado entre el Cabildo y el reclamante. El Tribunal, sin embargo, estimó que la legitimación del Gobierno de la Comunidad Autónoma provenía, precisamente, de la asunción de la financiación que hizo en el convenio de 1984 con el Cabildo Insular (FJ 3).

Por el contrario, el Tribunal Supremo apreció que un banco que había otorgado unos créditos a un Ayuntamiento de Lanzarote, y que perseguía que éste tuviera la liquidez suficiente para satisfacerle las cantidades que por ellos le adeudaba, no tenía un derecho subjetivo al cumplimiento de un convenio entre el Cabildo Insular y el Ayuntamiento, en virtud del cual el primero debía entregar al segundo una cantidad para adquirir acciones de una empresa municipal. El banco impugnó la aprobación del presupuesto de la entidad insular, solicitando que se incluyesen en él determinadas partidas relativas a cantidades que le debía el Ayuntamiento por unos créditos que le había concedido. El Tribunal Supremo dijo que, aun dando por bueno que existieran obligaciones del Cabildo para con el Ayuntamiento derivadas de la celebración del convenio -lo que no quedó acreditado fehacientemente-, tales obligaciones se habrían contraído fren-

te a la otra parte -el Ayuntamiento- y no frente al banco. No se podía apreciar, pues, una legitimación *ad causam* del banco, pues no fue parte en el convenio ni el Ayuntamiento le cedió los créditos que pudiera tener frente al Cabildo (Sentencia de 11 de febrero de 2004).

En cambio, parece que los convenios en perjuicio de tercero, como principio general, deben ser rechazados. Sin embargo, se ha afirmado que, bajo determinadas condiciones, se podría aceptar que tales conciertos produzcan efectos si concurre el consentimiento del interesado. Así, "sería necesario, en primer lugar, que lo acordado entre las partes no sea materialmente contrario al ordenamiento jurídico, pues el principio de legalidad impediría que una infracción del mismo fuera subsanada por el simple consentimiento del afectado. Por otra parte, debería tratarse de un derecho del tercero susceptible de renuncia"<sup>19</sup>. Estos límites parecen obvios y, por ende, cabe estar de acuerdo con su exigencia.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de junio de 1999 resolvió un recurso contra un convenio que se puede entender en perjuicio de tercero. Se trataba de un convenio de segregación entre un Ayuntamiento y un Concejo perteneciente al Municipio, en el que se estipulaba que una funcionaria del primero quedaría adscrita al futuro Ayuntamiento a partir de la segregación. Meses después de la celebración del convenio y de la aprobación de la segregación, la interesada solicitó a la Corporación matriz la explicación y las condiciones de su adscripción al nuevo Ayuntamiento, cuya respuesta fue objeto del recurso resuelto por el Tribunal. Éste entendió que procedía la desestimación porque la aprobación del convenio había sido consentida por la recurrente y el acuerdo impugnado era plenamente legal, pues la transferencia era necesaria y respetaba los derechos adquiridos de la actora (FJ 2).

Por último, la eficacia hacia terceros de los convenios se puede tratar desde el prisma de la responsabilidad patrimonial de la Administración; en concreto, la que regula el artículo 140 de la LRJAP-PAC con la rúbrica de "Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas". La finalidad de este precepto es determinar la responsabilidad y el resarcimiento del daño ocasionado a los particulares como consecuencia o con ocasión de una actuación en la que toman parte diversas Administraciones Públicas, y que puede ser el resultado de cualesquiera técnicas de cooperación orgánica o funcional entre ellas, como es un convenio. Para ello establece una garantía a favor del tercero perjudicado, con-

19. J. M<sup>o</sup>. Rodríguez de Santiago: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, cit., págs. 353-354.

sistente en la responsabilidad solidaria *ad extra* de las Administraciones implicadas, sin perjuicio de que, en el plano interno, el instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta determine la distribución de la responsabilidad entre las partes. De este modo, si ese obrar en común obedece, por ejemplo, a la suscripción de un convenio, en éste se puede estipular el alcance de la responsabilidad de cada entidad o los criterios para su concreción. En este sentido se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears a propósito de un convenio entre dos Administraciones Públicas impugnado por un particular: "Sin necesidad de entrar a debatir la cuestión relativa a la determinación de qué Administración es la que debe abonar indemnizaciones ante alteraciones del planeamiento, basta apuntar que, en principio, la responsabilidad sería solidaria o concurrente de las dos Administraciones que intervienen en la alteración, y un convenio como el suscrito únicamente ha de afectar a las relaciones internas entre las dos Administraciones implicadas, pero no ha de excluir en principio el derecho del particular a exigir responsabilidad a cualquiera de las dos Administraciones que considere corresponsables, máxime ante la falta de publicidad del convenio" (Sentencia de 8 de marzo de 2002, FJ 5).

También cabe mencionar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 8 de junio de 1998. Los hechos enjuiciados versaban sobre un convenio suscrito entre la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Cáceres para el desarrollo de determinadas actividades con motivo de la declaración de dicha ciudad como "Capital Cultural de Extremadura, 1992". Entre tales actividades se acordó convocar un premio de composición musical, que fue concedido a un particular. Éste promovió posteriormente el recurso resuelto en la sentencia, porque no se le había dado la totalidad del premio. Ante los reproches mutuos entre las Administraciones suscriptoras del concierto del incumplimiento de lo convenido, el Tribunal estableció: "La única solución acorde con el derecho de tutela que al recurrente reconoce el artículo 24 de la Constitución es la de imputar a ambas Administraciones el pago del resto del premio de forma solidaria, [...] acogiendo así el criterio del artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas" (FJ 4).

### ***7. Terminación de los convenios***

Una de las formas de terminar un convenio es su denuncia por una de las partes; de hecho, los convenios suelen prever esta posibilidad, así como el procedimiento a seguir para tal fin. Si bien la facultad de denunciar no es causal -no se

tiene que fundar en ningún motivo especial- y asiste en todo caso a las partes, no procede cuando la finalización del acuerdo resulte de la aplicación de una cláusula del propio concierto que conduzca a su acabamiento automático, como es la expiración del término por el que fue concluido; por ello, a no ser que las partes lo estipulen, no cabe la denuncia en los convenios de duración determinada. Así consta en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1984, en la que, respecto de unos convenios entre la Diputación Foral de Navarra, la Universidad de Navarra y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, afirmó la facultad "para desligarse, en cualquier momento posterior al cumplimiento del plazo mínimo de duración de los mismos, de la colaboración asumida en ellos" (FJ 3). Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2003, relativa a un convenio -que el Tribunal calificó de "cooperación interadministrativa" (FJ 3)- sobre prestación del servicio de asistencia psiquiátrica en un establecimiento de una Diputación Provincial, celebrado entre ésta, una Comunidad Autónoma y una entidad financiera, no estimó correcta la resolución hecha de forma unilateral por la Corporación Local, por cuanto el convenio condicionaba de manera expresa su vigencia exclusivamente a la transferencia definitiva de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a la Comunidad Autónoma, y ninguna de las partes tenía las prerrogativas propias de una Administración contratante en la contratación administrativa (FFJJ 5 y 6).

Por otro lado, no es admisible esgrimir el propio incumplimiento del convenio para denunciarlo. Tal parece el sentido que cabe dar al pronunciamiento del Tribunal Supremo, en la Sentencia de 2 de enero de 1987, referente a un convenio entre entidades públicas, de que "no es lícito que el incumplidor pretenda presentar su incumplimiento como causa válida para la resolución del contrato" (FJ 8). En dicho caso, "lo único que puede hacer una Administración si, después de suscrito, comprueba que no presenta más que inconvenientes o desventajas para los intereses que está llamada a defender, es declararlo lesivo y acudir como demandante a la vía jurisdiccional" (FJ 9). Ello, claro es, "si las otras partes no dan pie a utilizar medidas rescisorias o resolutorias" (FJ 10).

Otra posible causa de terminación de un convenio es la desaparición de todas o alguna de las partes, donde caben diversas hipótesis. No obstante, cuando se trata de entidades públicas, la desaparición de una de ella supone que otra adquiere sus atribuciones; es decir, se produce una sucesión en la titularidad de las competencias, y también en los derechos y obligaciones. Por lo tanto, la entidad o entidades que suceden a otra se subrogan, en el ámbito de las competencias recibidas, en los convenios que ésta haya suscrito, siempre -claro es- que

ello sea material y jurídicamente posible<sup>20</sup>. Esto se planteó con ocasión de un convenio celebrado en 1976 entre el organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional y el Instituto Nacional de Previsión (posteriormente, de la Salud) para la asistencia de los beneficiarios de la Seguridad Social en determinados centros de la Administración Institucional, entre los que estaba un hospital en Cantabria. En 1992 se suscitó una controversia entre la Comunidad Autónoma de Cantabria y el Instituto Nacional de la Salud sobre las tarifas a facturar a este último por la asistencia a sus beneficiarios en ese centro sanitario (transferido a la Administración autonómica), que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1996. Por lo que ahora interesa, el Tribunal afirmó: "No puede dudarse, en absoluto, de la validez y eficacia del convenio de 1976, pese a que, como es obvio, no fuera parte en él la Comunidad Autónoma de Cantabria, a la sazón inexistente. Con el traspaso de competencias del Estado a dicha Comunidad Autónoma, ésta se subrogó en las relaciones contractuales existentes en el ámbito de las competencias recibidas, y no puede zafarse de esos compromisos con la alegación de que no fueron firmados por ella [...]. La Comunidad Autónoma recibió unas funciones y servicios del Estado que incluían no sólo los derechos, sino también las obligaciones [...], y en nada afecta a la autonomía de la Comunidad de Cantabria el que se le imponga el respeto a los convenios incluidos en las transferencias, ya que, en esa relación, la Comunidad es, por subrogación, una parte contratante" (FJ 7).

### **8. Impugnación de los convenios**

La impugnación de los convenios, tanto ante el Tribunal Constitucional como ante la jurisdicción contencioso-administrativa, puede ser directa o indirecta: en la directa, la acción correspondiente se dirige contra el mismo convenio; la indirecta, en cambio, tiene por objeto los actos de aplicación o ejecución de lo acordado. Una cuestión en cierto modo conexas con esta dicotomía fue abordada por el Tribunal Constitucional al resolver un recurso del Gobierno de la Nación, por la vía del artículo 161.2 de la Constitución, contra la resolución del Presidente de una Comunidad Autónoma por la que se aprobó un convenio celebrado con otra (Sentencia 44/1986). Ante la alegación de la Comunidad Autónoma demandada de que la aprobación recurrida no se podía separar del convenio y, por lo tanto, no se podía atacar como acto aislado, el Tribunal contestó: "El argumento carece de consistencia y viabilidad a los efectos pretendidos. Porque si bien es

20. P. Martín Huerta: *Los convenios interadministrativos*, cit., pág. 311; y C. González-Antón Álvarez: *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo, Madrid, 2002, págs. 279-281.



verdad que el convenio es una unidad como tal, también lo es que, como ocurre con los negocios jurídicos en general, nace a la vida del derecho tras un iter en el que han de producirse una serie de actos que, en cuanto tales, son separables y enjuiciables desde la perspectiva de las normas que a ellos concretamente se refieren. Y esto es lo que se ha hecho: denunciar la aprobación por falta de los requisitos a que está sometida" (FJ 4.b)).

El Tribunal Constitucional también ha establecido que no puede ser objeto directo de un conflicto positivo de competencia un convenio entre Administraciones Públicas, cuando el actor es una de ellas. Ello es así porque, "cuando el artículo 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que el objeto del conflicto positivo de competencia sea una "disposición, resolución o acto emanado de otra Comunidad o del Estado", el empleo por el legislador del determinante "otra" no es fruto de una precisión ocasional. Antes bien, a su través se ha querido expresamente significar la alteridad que debe cualificar el acto, resolución o disposición impugnada. La alteridad del acto pretendidamente invasor es una condición de viabilidad procesal sin cuya concurrencia el conflicto positivo de competencia no puede atender a su cometido constitucional: la defensa en el ejercicio de competencias propias frente a la imposición jurídica de un acto o disposición emanado de una instancia territorial ajena que, en uso de su autonomía política, también se considera con competencia sobre la materia". Sin embargo, esta "imposibilidad de impugnar directamente un convenio por quien libremente lo ha consentido, perfeccionando un compromiso que se integra normativamente como parte de su propio ordenamiento jurídico, no es obstáculo para el eventual conocimiento por este Tribunal de aquellos otros actos o disposiciones que puedan dictarse con ocasión del mismo" (Auto 192/2001, FJ 2).

En cambio, cabe un conflicto de competencia en relación con un convenio entre Administraciones Públicas si la entidad que lo promueve no es parte en él. La Sentencia del Tribunal Constitucional 59/1995 resolvió un conflicto positivo de competencia que la Generalidad de Cataluña planteó contra el Gobierno de la Nación por estimar que un convenio suscrito por éste con el Ayuntamiento de Barcelona, mediante el que se acordaba la financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, vulneraba determinadas competencias autonómicas. La Generalidad no cuestionaba la celebración del convenio, sino la gestión centralizada -esto es, por el Estado- de las subvenciones que la Administración estatal destinaba al señalado fin (FJ 1). El Tribunal Constitucional dio la razón a la Comunidad Autónoma, al afirmar que el convenio, en la medida en que no atribuía a la Generalidad la gestión de las ayudas,



había desconocido el régimen de competencias trazado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña (FJ 5)<sup>21</sup>.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional se ha declarado incompetente para resolver las disputas que puedan originar la interpretación y el cumplimiento de los convenios entre entidades públicas. En un conflicto positivo de competencia del Estado contra una Comunidad Autónoma en el que se planteó, entre otras cuestiones, la interpretación que las partes daban a una frase de un convenio que habían suscrito en relación con la materia que posteriormente fue objeto de litigio, el Tribunal rechazó expresamente entrar a decidir tal asunto sobre la base de que el debate carecía de relevancia constitucional, y remitió a las partes al mecanismo de resolución de diferencias previsto en el propio convenio (Sentencia 71/1983, FJ 4).

En el ámbito contencioso-administrativo, según ha afirmado el Tribunal Supremo -como ya se ha visto-, los conflictos entre Administraciones Públicas, como principio general, se ventilarán ante órganos jurisdiccionales y el ejercicio de la autotutela administrativa queda limitado a las relaciones entre Administraciones en que se dé una determinada situación de sujeción. Por otro lado, no parecen trasladables sin más al campo de las relaciones entre Administraciones Públicas todos los mecanismos de autotutela de que disponen las partes en las relaciones jurídico-privadas (por ejemplo, la *exceptio non adimpleti contractus*, es decir, la posibilidad de que cada parte rechace el cumplimiento de la obligación prevista a su cargo en tanto la otra parte no cumpla la suya). Un asunto de esta índole se trató en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2000, que resolvió un recurso sobre unos convenios -en concreto, consorcios para la repoblación forestal- suscritos entre la Junta de Castilla y León y diversos Ayuntamientos de esa Comunidad Autónoma. Las Corporaciones Locales recurrentes alegaban la aplicación indebida del artículo 1.289 del Código Civil por el tribunal de instancia (el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León), habida cuenta de que, en opinión de aquéllas, se pretendía basar en él una necesaria equivalencia económica entre las prestaciones de las partes contratantes que impedía exigir a la Administración autonómica el cumplimiento de sus obligaciones. El Tribunal Supremo desestimó este motivo de casación porque la sentencia recurrida no establecía la equivalencia de pres-

21. Ese proceso también tiene interés porque en él se suscitó la participación del Ayuntamiento de Barcelona como coadyuvante. La Corporación pidió su personación en tal calidad y el Tribunal Constitucional admitió la solicitud, sobre la base de que existían intereses directos y concretos del Ayuntamiento que se podrían ver afectados por la resolución del conflicto (Auto 55/1988, FJ 2).

taciones como requisito para exigir a las partes el cumplimiento de las obligaciones fijadas en un convenio, sino que acudía, en el plano interpretativo, al examen de la importancia y relativo equilibrio de las contraprestaciones reconocidas en el instrumento convencional con el fin de determinar el alcance de las obligaciones por él impuestas. La invocación del artículo 1.289 del Código Civil no tenía por fin, pues que, justificar el incumplimiento de las obligaciones (FJ 5).

### ***9. Particularidades de los convenios entre Comunidades Autónomas***

Los convenios entre Comunidades Autónomas, a raíz de su regulación en la Constitución (artículo 145.2) y, por remisión de ésta, en los Estatutos de Autonomía, plantean algunos problemas específicos. En orden, justamente, a esa expresa mención constitucional, el Tribunal Constitucional entendió tempranamente que "no es, por tanto, el número 2 del artículo 145, un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas 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" (Sentencia 44/1986, FJ 2). Es decir, la Constitución viene a reconocer, no a autorizar, la capacidad de las Comunidades Autónomas para colaborar entre ellas. Como ha dicho la doctrina, las Comunidades Autónomas gozan de una aptitud natural para concertar acuerdos entre sí, que deriva directamente de su propia personalidad jurídico-pública y de su naturaleza de centros de gobierno<sup>22</sup>. Sin embargo, esta referencia en la Constitución no se ha visto acompañada de la celebración de un importante número de tales convenios; al contrario, apenas exceden de veinte los habidos hasta la fecha, sin que, por lo demás, se aprecie signo alguno de que esta cifra vaya a aumentar significativamente<sup>23</sup>.

El artículo 145.2 de la Constitución circunscribe el ámbito de los "convenios" (que, a diferencia de los "acuerdos de cooperación", únicamente han de ser comunicados a las Cortes Generales) a la "gestión y prestación de servicios propios" de las Comunidades Autónomas concertadas. La Constitución difiere a cada Estatuto

22. E. Albertí Rovira: "Relaciones entre las Administraciones Públicas", *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (directores: J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón), Tecnos, Madrid, 1993, pág. 63; y Á. Sánchez Navarro: "Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas", *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (director: Ó. Alzaga Villaamil), Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1999, tomo XI, pág. 91.

23. Basta recordar, en este sentido, que durante los años 2003 y 2004 las Cortes Generales no han recibido ningún convenio entre Comunidades Autónomas.

de Autonomía la concreción de esos "servicios propios". Al respecto, la mayoría de Estatutos permite la celebración de convenios de gestión y prestación de servicios cuando estos versen sobre competencias "exclusivas" de las Comunidades Autónomas contratantes. Esta opción por el criterio de la exclusividad para determinar qué son "servicios propios" se ha entendido -y se comparte esta tesis- como una limitación que el propio Estatuto de Autonomía impone al ámbito material de los convenios, pues estos sólo se podrán concluir respecto de un determinado grupo de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma en cuestión<sup>24</sup>. Por el contrario, otra postura es la de considerar "servicios propios" todos los atribuidos a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias propias, sean éstas exclusivas o no, y, por lo tanto, con independencia de que los Estatutos de Autonomía restrinjan a las competencias exclusivas la celebración de convenios<sup>25</sup>. Conforme a esta última posición, algunos autores han estimado que el Tribunal Constitucional corrigió en un sentido extensivo la interpretación restringida y carente de lógica -a su juicio- de los Estatutos de Autonomía que reducen a las competencias exclusivas el ámbito posible de los convenios de gestión y prestación de servicios<sup>26</sup>. Según esta opinión, el Tribunal Constitucional rechazó la interpretación literal de la expresión "exclusiva competencia", que el Estatuto de Autonomía de Galicia emplea para referirse al objeto de los convenios (artículo 35.1), ya que admitió que la Comunidad Autónoma gallega podía celebrar tales pactos con otras Comunidades Autónomas en materia de enseñanza, que el Estatuto de Autonomía (artículo 31) asume como "plena" y no como "exclusiva" (Sentencia 154/1985, FFJJ 3 y 6).

A nuestro modo de ver, sin embargo, esta inteligencia de las palabras del Tribunal Constitucional no es correcta. El Tribunal, en efecto, entendió que la Comunidad Autónoma de Galicia, en el ejercicio de la competencia "plena" que en materia educativa le confiere el Estatuto de Autonomía, podía celebrar "convenios", con otras Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias al respecto, para la creación o habilitación en el territorio de estas últimas de cen-

24. Por todos, P. García Mexía: "Las relaciones institucionales entre las Comunidades Autónomas. La cooperación interautonómica", *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (directores: J. Rodríguez-Arana Muñoz y P. García Mexía), Instituto Nacional de Administración Pública-Montecorvo, Madrid, 2003, pág. 555. En el mismo sentido se puede ver el *Informe sobre la reforma de l'Estatut de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2003, pág. 151.

25. L.I. Ortega Álvarez: "Las relaciones interautonómicas", Madrid, *Comunidad Autónoma metropolitana* (coordinador: E. García de Enterría), Instituto de Estudios Autonómicos, Madrid, 1983, pág. 428.

26. A. Monreal Ferrer: "*Convenis i acords de cooperació. (Article 27)*", *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms*, Barcelona, 1988, vol. II, pág. 798; y C.J. García Otero: "Artículo 38", *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias* (director: J. Varona Gómez-Acedo), Instituto Canario de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 856.

tros colaboradores del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia. Ahora bien, esos "convenios" a que se refería el Tribunal no son -como deducen esos autores- estrictamente los de gestión y prestación de servicios, previstos en el apartado 1 del artículo 35 del Estatuto de Autonomía, sino estos y los acuerdos de cooperación del apartado 2; es decir, se empleaba el término "convenios" en un sentido amplio, comprensivo de los dos tipos de conciertos del artículo 145.2 de la Constitución y, en este caso, del artículo 35.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Las palabras del Tribunal Constitucional parecen inequívocas en este sentido: "Por lo que se refiere a la posible creación o habilitación de centros colaboradores en territorio nacional, pero fuera de Galicia, la situación es más compleja. Ciertamente, y por las razones expuestas, la Comunidad Autónoma gallega tampoco podría por sí crear o habilitar centros colaboradores, pero sí podría procurar la celebración de convenios con las autoridades competentes en la materia para aquella creación o habilitación. Lo que ocurre es que esas autoridades no serán siempre las del Estado, pues la competencia correspondiente pertenecerá en unos casos al Estado y en otros, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias al respecto en su ámbito territorial. En el primer caso, los convenios se realizarán, naturalmente, entre la Comunidad Autónoma gallega y el Estado; en el segundo caso, entre la Comunidad Autónoma gallega y aquella en cuyo territorio se hayan de llevar a cabo la creación o habilitación de centros cooperadores u otra actividad de carácter público. En este caso, previsto con carácter general en el artículo 35.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, habrá de respetarse lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución" (FJ 6). El Tribunal Constitucional, en suma, no entró a discernir si los "convenios" en cuestión con otras Comunidades Autónomas eran propiamente los del artículo 35.1 del Estatuto de Autonomía. Por ello, de su pronunciamiento no se puede colegir que, con independencia de lo que digan los Estatutos, los convenios para la gestión y prestación de servicios propios tengan, en todo caso, un objeto más amplio que las competencias exclusivas.

Los Estatutos de Autonomía exigen también el necesario consentimiento del respectivo Parlamento para la celebración de convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. La falta de la anuencia de la Asamblea constituye la infracción de un precepto estatutario y, en consecuencia, determina la nulidad de pleno Derecho del concierto. El asentimiento de la Cámara es, pues, una condición o requisito de validez del convenio o acuerdo de cooperación<sup>27</sup>.

27. M<sup>a</sup>. J. García Morales: "La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 14, 1992, págs. 57 y 68;

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 5 de julio de 1994 trató, entre otras cuestiones, la ausencia de la autorización del Parlamento autonómico (la Junta General), con arreglo al artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía, a un convenio celebrado en 1989 entre el Principado y el Instituto Nacional de la Salud acerca de la gestión de un hospital. El Tribunal estimó que la falta del consentimiento parlamentario era causa de nulidad de pleno Derecho del convenio, conforme a la letra e) del artículo 62.1 de la LRJAP-PAC. Este razonamiento sobre el efecto de la omisión de dicho trámite es, a nuestro juicio, acertado. Sin embargo, cabe estar disconformes con la interpretación que hizo la Sentencia del ámbito de aplicación del artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía. Ello es así porque, según el Tribunal, ese artículo no tenía por qué ponerse en relación necesariamente con el artículo 21 del mismo Estatuto -de modo que la exigencia de autorización parlamentaria sólo afectaría a los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas-, sino que, por el contrario, la autorización de la Junta General debía extenderse a los convenios con otras Administraciones Públicas, en general, y significadamente a los celebrados con el Estado -como acontecía en ese caso-. Esta comprensión, empero, choca con el tenor de la generalidad de los Estatutos de Autonomía (entre los que se encuentra el de Asturias), ya que en ellos se impone la intervención del Parlamento respectivo justamente en relación con los "convenios y acuerdos de cooperación", que es el nombre que -según expresan los propios Estatutos, que adoptan los términos del artículo 145.2 de la Constitución- reciben los que se celebran con otras Comunidades Autónomas.

El argumento del Tribunal Superior de Justicia de Asturias quebró cuando años después, en la Sentencia de 14 de enero de 1999 -que resolvió la impugnación de un convenio posterior entre las mismas partes también basada, junto a otros fundamentos, en la falta de autorización de la Junta General-, consideró que no se podía mantener aquella causa de nulidad una vez aprobada la Ley 1/1992, de 2 de julio, de creación del Servicio de Salud del Principado de Asturias, porque tal norma faculta a éste a concluir convenios de gestión sanitaria con otras Administraciones Públicas. Esta inteligencia suponía una clara contravención del principio de jerarquía normativa: si el Estatuto de Autonomía exige la autorización parlamentaria para la celebración de convenios, una ley no puede dispensar el cumplimiento de ese trámite. Se podría, tal vez, tratar de sal-

*Ídem*: "Los convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas: régimen jurídico y realidad en las relaciones de colaboración de la Generalidad con otras Comunidades", *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 17, 1993, pág. 109; y J. M<sup>a</sup>. Rodríguez de Santiago: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, cit., pág. 388.

var esa contradicción sobre la base de interpretar que la autorización de la Junta General se había otorgado, precisamente, al aprobar dicha ley. No obstante, ello supondría entender que la autorización puede ser múltiple, para todos los convenios de un determinado tipo o concertados por un mismo órgano, lo que no casa con el carácter particular, para cada convenio, que confiere a dicho acto el Estatuto de Autonomía (según el artículo 24.7, lo que corresponde a la Junta General es "autorizar la prestación del consentimiento"; y tal consentimiento, claro es, se otorga individualmente a cada convenio), y que corrobora el Reglamento de la Junta General, de 18 de junio de 1997. Este último texto distingue, dentro del Capítulo II ("Convenios y acuerdos de cooperación del Principado de Asturias") del Título XIV, entre: por una parte, los "convenios y acuerdos de cooperación del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas" (Sección 1ª), cuya tramitación parlamentaria se hace "en el marco de lo dispuesto en el artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía" (artículo 227), y, por tanto, se requiere la autorización de la Cámara; y, por otra parte, aquellos "otros convenios y acuerdos de cooperación del Principado de Asturias" (Sección 2ª), de los que simplemente "el Consejo de Gobierno dará cuenta a la Cámara" (artículo 236)<sup>28</sup>.

Finalmente, el Tribunal Supremo, al resolver los recursos de casación interpuestos contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 5 de julio de 1994, estimó la infracción -aducida por el Instituto Nacional de la Salud- del artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía del Principado en relación con su artículo 21 y con el 167 del Reglamento de la Junta General de 1985, de los que, junto con el artículo 145 de la Constitución, se desprendía con claridad que el consentimiento del Parlamento autonómico sólo abarcaba los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas y, por ende, no era preciso para el convenio en cuestión (Sentencia de 12 de junio de 2000, FJ 3). La Sentencia de 27 de mayo de 2003 se volvió a pronunciar en igual sentido sobre la misma materia (FJ 2).

28. El Reglamento parlamentario vigente al concluirse el convenio de 1989 y resolverse el litigio a él referente -de 24 de abril de 1985- no establecía esta distinción entre los conciertos con las Comunidades Autónomas y los otros convenios. No obstante, la regulación de los artículos 167 a 173 daba a entender que se extendía sólo a los primeros.

**10. Apéndice: jurisprudencia citada**

- A) Sentencias (STC) y Autos (ATC) del Tribunal Constitucional
1. STC 71/1983, de 29 de julio (ponente: Á. Latorre Segura).
  2. STC 77/1984, de 3 de julio (ponente: Á. Latorre Segura).
  3. STC 123/1984, de 18 de diciembre (ponente: L. Díez-Picazo Ponce de León).
  4. STC 154/1985, de 12 de noviembre (ponente: Á. Latorre Segura).
  5. STC 44/1986, de 17 de abril (ponente: F. García-Mon González-Regueral).
  6. STC 95/1986, de 10 de julio (ponente: J. Leguina Villa).
  7. STC 96/1986, de 10 de julio (ponente: J. Leguina Villa).
  8. ATC 55/1988, de 14 de enero.
  9. ATC 1240/1988, de 8 de noviembre.
  10. ATC 485/1989, de 3 de octubre.
  11. STC 13/1992, de 6 de febrero (ponente: M. García Miguel).
  12. STC 59/1995, de 17 de marzo (ponente: J.D. González Campos).
  13. STC 101/1995, de 22 de junio (ponente: Á. Rodríguez Bereijo).
  14. STC 132/1996, de 22 de julio (ponente: J.D. González Campos).
  15. ATC 192/2001, de 3 de julio.
- B) Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)
1. 30 de abril de 1984 (ponente: E. Díaz Eimil), Aranzadi 5.011.
  2. 11 de junio de 1986 (ponente: F. González Navarro), Aranzadi 6.762.
  3. 2 de enero de 1987 (ponente: Á. Martín del Burgo Merchán), Aranzadi 1.702.
  4. 23 de febrero de 1987 (ponente: F.J. Delgado Barrio), Aranzadi 3.308.
  5. 7 de marzo de 1987 (ponente: J. García Estartús), Aranzadi 3.505.
  6. 16 de marzo de 1987 (ponente: J.I. Jiménez Hernández), Aranzadi 3.655.
  7. 20 de abril de 1987 (ponente: F.J. Delgado Barrio), Aranzadi 4.456.
  8. 25 de junio de 1991 (ponente: P. Esteban Álamo), Aranzadi 5.261.
  9. 17 de julio de 1996 (ponente: P.J. Yagüe Gil), Aranzadi 6.196.
  10. 18 de julio de 1997 (ponente: R. Fernández Montalvo), Aranzadi 6.123.
  11. 12 de junio de 2000 (ponente: A. Martí García), Aranzadi 5.706.
  12. 11 de julio de 2000 (ponente: J.A. Xiol Ríos), Aranzadi 5.950.
  13. 29 de mayo de 2002 (ponente: R. Soto Vázquez), Aranzadi 6.280.
  14. 26 de julio de 2002 (ponente: R. Fernández Montalvo), Aranzadi 8.825.



15. 26 de julio de 2002 (ponente: R. Fernández Montalvo), Aranzadi 9.022.
16. 27 de mayo de 2003 (ponente: A. Martí García), Aranzadi 5.315.
17. 4 de julio de 2003 (ponente: J.J. González Rivas), Aranzadi 4.377.
18. 15 de julio de 2003 (ponente: J.J. González Rivas), Aranzadi 6.345.
19. 25 de noviembre de 2003 (ponente: M.V. Garzón Herrero), Aranzadi 8.353.
20. 11 de febrero de 2004 (ponente: M. Baena del Alcázar), Aranzadi 1.055.

C) Sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia (Salas de lo Contencioso-Administrativo)

1. TSJ de Asturias: 5 de julio de 1994 (ponente: R. Fonseca González).
2. TSJ de Extremadura: 8 de junio de 1998 (ponente: W. Olea Godoy).
3. TSJ de Asturias: 5 de diciembre de 1998 (ponente: J.L. Gallego Otero).
4. TSJ de Asturias: 14 de enero de 1999 (ponente: A. Robledo Peña).
5. TSJ de Madrid: 22 de abril de 1999 (ponente: J.M. Massigoge Benegiu).
6. TSJ de Navarra: 26 de junio de 1999 (ponente: J.A. Fernández Fernández).
7. T.S.J. de Castilla-La Mancha: 5 de julio de 1999 (ponente: P. Martínez Espín).
8. TSJ de Asturias: 28 de octubre de 1999 (ponente: M<sup>a</sup>.J. Margareto García).
9. Audiencia Nacional: 23 de marzo de 2000 (ponente: J. Narváez Fernández).
10. Audiencia Nacional: 23 de marzo de 2000 (ponente: J.M<sup>a</sup>. Gil Sáez).
11. Audiencia Nacional: 30 de marzo de 2000 (ponente: J.M<sup>a</sup>. Gil Sáez).
12. TSJ de Madrid: 14 de abril de 2000 (ponente: E. Collado García-Lajara).
13. TSJ de Valencia: 6 de julio de 2000 (ponente: E.J. Narbón Lainez).
14. Audiencia Nacional: 18 de octubre de 2000 (ponente: J.L. Requero Ibáñez).
15. TSJ de Valencia: 16 de mayo de 2001 (ponente: E.J. Narbón Lainez).
16. TSJ de las Illes Balears: 8 de marzo de 2002 (ponente: F. Socías Fuster).