

RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. CONVENIOS Y ÓRGANOS DE COOPERACIÓN

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO ESTATUTARIO.– III. EL MARCO LEGAL ESTATAL.– IV. EL MARCO LEGAL AUTONÓMICO: 1. Convenios. 2. Órganos de cooperación.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El tratamiento legal aragonés de las relaciones interadministrativas es plenamente coherente con el Estatuto de Autonomía y con la legislación estatal básica, y aporta valor al precisar detalles técnicos en lo tocante a los convenios interadministrativos, aprovechando la experiencia de la ley de convenios de 2011. En cuanto a los órganos de cooperación, solo la Comisión Bilateral Aragón-Estado cuenta con una regulación exhaustiva, en línea con su nivel de actividad.

Palabras clave: cooperación; colaboración; convenios; bilateralidad.

ABSTRACT: The aragonese legislation on interadministrative relations is fully consistent with the Statute of Autonomy and with the basic State Law. This legislation adds value because it provides for details on the functioning of administrative agreements, benefiting from the experience of the former Law on Agreements of 2011. With regard to the Cooperation Bodies, only the Bilateral Commission is fully regulated, in line with its current level of activity.

Key words: cooperation; collaboration; agreements; bilaterality.

I. INTRODUCCIÓN

Que Aragón se titule como «tierra de pactos» no deja de ser una manifestación de un anhelo identitario, que se pretende fundamentar sobre unos vestigios del Derecho antiguo, tanto público como privado, cuyo alcance se ha idealizado y magnificado más allá de los límites de lo razonable. Por un lado, el fenómeno de la foralidad como expresión de una forma de gobierno pacticia —incluso coral— entre el Rey y los elementos descollantes de una sociedad civil estamental, a modo de sistema de organización política asimilable a una democracia germinal, ni fue exclusivo del viejo Reino de Aragón ni es el precursor —siquiera remoto— de nuestro vigente régimen político, constitucional y estatutario. Por otro lado, la mitificación costista del brocardo *standum*

est chartae y su transfiguración de mera regla de hermenéutica normativa y documental a principio general del Derecho con valor vinculante en todo caso superior al de la norma escrita, parece no sostenerse a pesar de los esfuerzos doctrinales aplicados en su día por LACRUZ BERDEJO y hoy por DELGADO ECHEVERRÍA (entre otros), según demostraron primero LALINDE ABADÍA y más recientemente MOREU BALLONGA (entre otros menos).

Es un producto —saludable, según la experiencia— de las circunstancias que, en un inusual escenario de pluralidad parlamentaria regional en el contexto nacional, salvo en 6 de los casi 40 años que viene rigiendo la autonomía de Aragón, la formación de sus gobiernos haya sido producto de la coalición de distintos partidos (últimamente cuatro). También lo es que, al albur de la pandemia de la COVID-19, todos los partidos políticos con representación en las Cortes de Aragón —a excepción de uno—, los agentes sociales y la FAMCP suscribiesen la llamada «Estrategia aragonesa para la Recuperación Económica y Social». El pacto político es la expresión ordinaria y constante del carácter, también ordinario, de un Estado que proclama el pluralismo como uno de sus valores fundacionales en el primer artículo de su carta fundacional.

Tornando la mirada al ámbito privatístico, tampoco hay evidencias que acrediten la existencia de una mayor inclinación esencial o genética al pactismo en Aragón que en el resto de España. Así lo demuestra la frecuencia de uso de instrumentos contractuales o convencionales en las áreas del tráfico jurídico privado en que la libertad de pacto tiene un mayor margen de despliegue. En efecto, no parece que se recurra a dichos instrumentos con mayor intensidad en la geografía aragonesa que fuera de ella, si atendemos a los datos de la estadística oficial. Si bien es cierto que los pactos sucesorios en Aragón ascienden a unos 17.000 anuales frente a los 22.000 suscritos en toda España, acaparando un 77,3% del total nacional, no lo es menos que el Derecho común es ajeno, por no decir hostil, a estas figuras sucesorias. Por el contrario, otras figuras cuyas condiciones de uso sí son totalmente homologables en todas las Comunidades por igual, acreditan la homogeneidad de la inclinación pactista de la sociedad española en su conjunto: es el caso de las capitulaciones matrimoniales, que ocurren en un 22 % del total de matrimonios celebrados en Aragón, mientras que se elevan hasta el 24,4% de los matrimonios celebrados en España.

No obstante lo dicho, cumple reconocer y celebrar la vocación dialogante y colaborativa de todas las instituciones públicas españolas, que deriva del marco normativo positivo y de las propias exigencias de un sistema complejo como el español. Como en su día apuntó MARTÍN REBOLLO, nuestro texto constitucional no proclama la cooperación como principio inspirador de las relaciones institucionales, más allá de lo dispuesto en el 157.3, cuando alude a las posibles formas de colaboración financiera como uno de los contenidos de la

ley orgánica reguladora de la financiación de las Comunidades Autónomas. A pesar de esta sorprendente falta de cobertura formal explícita, de la apelación a la solidaridad interterritorial recogida en los arts. 2 y 138.1 cabe deducir que la colaboración es el tercer pilar en que se basa la arquitectura de un Estado fuertemente descentralizado como el español, siendo los otros dos la unidad y la autonomía respectivamente. En efecto, en toda organización compleja la colaboración entre las partes integrantes del sistema es una necesidad además de un reto, y la experiencia de más de cuatro décadas de nuestro Estado autonómico ha demostrado que, siendo mejorable, la colaboración ha sido una práctica constante y exitosa.

La colaboración o cooperación como divisa constitucional, predicable no solo de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas sino entre todos los entes públicos (independientemente de su naturaleza de órganos constitucionales, entidades territoriales, Administraciones independientes, etc.), es, por lo tanto, un factor esencial para el correcto funcionamiento de las instituciones. Así lo dispone nuestra legislación administrativa general básica y así se verifica cotidianamente. La LRJSP, retomando una tradición formalmente inaugurada con la Ley del proceso autonómico de 1983, extendida con la ley de bases del régimen local en 1985, ampliada con la ley del procedimiento administrativo común de 1992 —singularmente tras su reforma de 1999—, bruñida con los Estatutos de autonomía «de tercera generación» y aquilatada con la reforma de 2000 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional), ordena a las diferentes Administraciones Públicas y sus entes vinculados o dependientes a actuar y relacionarse entre sí con lealtad (art. 140.1.a), colaboración obligatoria (c), cooperación voluntaria (d), eficiencia (f), entendida como puesta en común de recursos) y solidaridad (i). A partir del art. 141 y hasta el 154, la LRJSP describe detalladamente el significado y alcance de la colaboración administrativa y sus técnicas, que son bien conocidas (intercambio de información, asistencia y auxilio mutuo, prestaciones patrimoniales, existencia de órganos mixtos y participación en órganos ajenos, integración de procedimientos decisorios mediante informes, suscripción de convenios y acuerdos). El completo panorama de técnicas orgánicas (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales y sus comisiones y grupos de trabajo, Comisiones Territoriales de Coordinación y Comisiones Bilaterales de Cooperación) es mejorado con una regulación de los convenios como técnica funcional por excelencia, esta vez en los arts. 47 a 53 LRJSP.

Fuera de este acabado marco legislativo básico, hay que insistir en la vigencia de muchos otros preceptos que contribuyen a delinear la disciplina de la colaboración y cooperación. Las alusiones, en los términos hoy expresados por la LRJSP o en otros similares, a la colaboración y sus fórmulas, aparecen jalonando el ordenamiento financiero y presupuestario, el ordenamiento local, el ordenamiento administrativo sectorial (en ámbitos dispares e inacabables

como las subvenciones, la investigación, el medio ambiente, la sanidad, la protección civil, las aguas...). Pero, en lo que interesa aquí y ahora, importa destacar que el EAAr recoge desde 2007 varios preceptos que inspiran y programan la relación de la Comunidad Autónoma con los entes territoriales de ámbito superior (el Estado) e inferior (los entes locales) en términos colaborativos perfectamente alineados con los que más tarde incorporó la LRJSP. Como veremos a continuación, la reciente legislación autonómica aragonesa transita pacíficamente por la senda marcada a un lado por el Estatuto y al otro por la legislación administrativa estatal básica.

II. EL MARCO ESTATUTARIO

Ya se ha adelantado que son muchos los preceptos del EAAr donde se expresa la vocación colaborativa de la Comunidad y se regula el modo de su ejercicio (arts. 88 a 91). Se trata de normas estructuradas en apartados específicamente dedicados a ello (el Título VII, rubricado «Cooperación institucional y acción exterior», que da a su vez cabida a sendos capítulos titulados «Relaciones con el Estado» y «Relaciones con otras Comunidades Autónomas», entre otros dedicados a la acción europea y exterior de la Comunidad). Además, hay otros preceptos, estos ya dispersos a lo largo del texto estatutario, donde se regulan la participación y colaboración aragonesa en la planificación y gestión estatal de los recursos hídricos (art. 72.2 y .3), la Junta de Seguridad paritaria con el Estado (art. 76.4), la colaboración entre la Comunidad Autónoma y los entes locales de su territorio (art. 85 y 86), la intervención en las decisiones de política económica del Estado que afecten a Aragón (art. 101), la participación territorializada de Aragón en los tributos generales (art. 108), la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (109) y las relaciones financieras con las Entidades Locales Aragonesas (art. 114). No obstante la importancia de estos preceptos, los aspectos medulares de la regulación sobre la colaboración institucional aplicable a la Comunidad Autónoma se encuentra en los arts. 88 a 91 EAAr (1).

Sin tratarse de elementos exclusivos o privativos de la regulación estatutaria aragonesa, sí cabe predicar de algunos de ellos un tanto de originalidad. Por ejemplo, la inexplorada figura de los convenios de colaboración para la gestión (léase ejecución) de las obras públicas de interés general (arts. 88.3 y 89.3), la previsión de una ley propia reguladora de los convenios con el Estado en un momento en el que la entonces vigente ley 30/1992 carecía

(1) MARTÍN REBOLLO, L.: «Relaciones de la Comunidad Autónoma con el estado y con otras Comunidades Autónomas», en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (Dirs.): *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson-Civitas, 2010, pp. 858-886.

de suficiente densidad normativa (art. 88.4), o la voluntad de participar en el establecimiento de servicios ferroviarios internacionales, con la mira puesta en la ansiada reapertura de la línea Zaragoza-Canfranc-Pau, cuyo tráfico sigue suspendido y trocado por un servicio sustitutivo de autobús desde el 17 de marzo de 1970 (art. 88.5) (2).

Singular atención merece el tratamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado (art. 90 EAAr), prolongación, como en el resto de Comunidades Autónomas, de las todavía operantes, aunque ya infrecuentes, comisiones de traspasos de funciones y servicios encargadas de materializar la transferencia de competencias desde la Administración estatal a la autonómica. Aunque a la regulación estatutaria de esta Comisión se le ha reprochado cierta ambigüedad por exigir su celebración «en todo caso... en sesión plenaria y cuando lo solicite una de las dos partes» (parece faltar una referencia a la periodicidad mínima de las sesiones), lo cierto es que el texto cumple con su cometido de identificar claramente la alta responsabilidad que le incumbe a este órgano desde la reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional en el año 2000, cual es la de «prevenir conflictos entre ambas Administraciones, así como intentar dirimir controversias por vía extraprocesal» (art. 90.2.d).

En lo tocante a la colaboración interautonómica, cabe destacar el guiño del art. 91.1 a las instituciones actuales que se entienden sucesoras de los antiguos reinos y principados de la Corona de Aragón. En efecto, ocupan un lugar preferente (literalmente, especial) las Comunidades Autónomas con las que la aragonesa tiene vínculos históricos y geográficos. Aunque cabría afirmar la existencia de vínculos históricos entre Aragón y las Castillas (cuyas dinastías regias se unieron conyugalmente varias veces a lo largo de la historia, aunque parecido discurso cabría sostener para Aragón y Andalucía si se considera que Abderramán III fue yerno del abuelo del primer rey aragonés), parece que la alusión de esta norma se dirige —por este orden— a Cataluña, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana. Y la relación multilateral horizontal entre estas Comunidades se ha formalizado en varias ocasiones, seguramente menos de las deseables, pero al menos ya patentes: así en la presencia de todas en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón creado por RD de 8 de noviembre de 2006, o en la reunión sostenida en octubre de 2021

(2) Nótese que desde 2019, la Administración de la Comunidad Autónoma ha sido la responsable de presentar la candidatura hispano-francesa a la convocatoria de Fondos Europeos del Mecanismo Conectar Europa (*Connecting Europe Facility 2014-2020*), con un dossier titulado «Superando las conexiones perdidas entre Francia y España: Sección ferroviaria transfronteriza Pau-Zaragoza. Reapertura del Túnel Ferroviario de Somport» por un importe de casi 9 millones de euros. Esta acción, consentida y alentada por las autoridades estatales, se podría considerar como un ensayo o, en el mejor de los casos, como un prelude, de la aplicación de los arts. 88.3, 89.3 y 88.5 del EAAr.

junto a las patronales empresariales de estos territorios (en expresión de lo que MARTÍN REBOLLO ha calificado como «diplomacia informal» o «simbólica», tratándola como una modalidad más de colaboración institucional). En lo que respecta a los vínculos geográficos, son inexorables los que unen Aragón y las dos Castillas, La Rioja, Navarra, y también Cataluña y la Comunidad Valenciana. En este sentido, más adelante se apuntará la existencia de instrumentos de colaboración interautonómica suscritos para la puesta en común de servicios y prestaciones diversas, pudiéndose ahora adelantar el especial significado del singular «protocolo de colaboración general» entre los gobiernos de Aragón y Navarra de 15 de junio de 2009, instrumento periódicamente renovado y actualizado que tiene por objeto estrechar las relaciones entre ambas Comunidades y mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos residentes en municipios limítrofes. Es digno de reseña el interés común de ambas Comunidades Autónomas en sectores estratégicos para las dos, cuales son el agroalimentario, la automoción y el impulso a las infraestructuras viarias (desdoblamiento de la N-232, autovía Pamplona-Jaca-Huesca-Lérida y corredor ferroviario del eje Cantábrico-Mediterráneo).

Por lo demás, la norma estatutaria contiene cautelas mínimas, pero elocuentes, sobre la actividad convencional horizontal de la Comunidad Autónoma de Aragón, obligando al Gobierno a informar a las Cortes de Aragón (y a las Cortes Generales, como ordena el 145.2 de la CE) de la suscripción de dichos instrumentos en el plazo de un mes a contar desde el día de su firma (3). Asimismo, se dispone una reserva de ley formal (que tardó poco en hacerse efectiva, como veremos) sobre el régimen jurídico de estos convenios y acuerdos. No podría ser de otra manera, no tanto por razón de la reserva estatutaria establecida por el art. 145.2 de la CE, sino por la renuncia de la legislación estatal básica a ocuparse de esta materia (art. 47.2.a.2º LRJSP) (4).

(3) La simple comunicación procederá en el caso de los convenios horizontales de colaboración suscritos para la gestión y prestación de servicios propios, mientras que para la suscripción de acuerdos de cooperación se impone la ratificación de la cámara autonómica previa a la autorización de las Cámaras estatales, ex art. 41.g) del EAAr, como recuerda GIMENO LÓPEZ, A.: «Relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas», en Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón (coord.): *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, 2008, p. 232-233.

(4) Ello a pesar de que VELASCO CABALLERO, F. «Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015», en *Anuario de Derecho Municipal* nº 9, 2015, p. 39, afirma que «difícilmente un estatuto de autonomía puede regular propiamente el convenio en sí (su contenido y cumplimiento), precisamente porque cada estatuto de autonomía (y las leyes autonómicas que en él se basan) no pueden regular un acto jurídico bilateral, de dos o más comunidades autónomas», de modo que «hay que aceptar que también a los convenios entre Comunidades Autónomas se aplicarán las normas básicas sobre convenios de la LRJSP en todo lo que se refiera al acto jurídico convencional (aunque no a los actos internos preparatorios o ejecutivos del convenio)».

III. EL MARCO LEGAL ESTATAL BÁSICO

Poco cabe añadir al exhaustivo análisis de TOSCANO GIL sobre el tratamiento que dispensa la LRJSP a los convenios administrativos (5). Resumidamente, y ciñendo el discurso a lo relativo a los convenios interadministrativos (dejando fuera los aspectos relativos a los convenios donde intervengan sujetos particulares), este autor recuerda que la regulación se encuentra imbuida de una preocupación por el déficit público y la estabilidad presupuestaria, en consonancia con el momento «postcrisis» de su aprobación (6). Celebra su pretensión de complitud, aunque aprecia algunas carencias de las que predica la bondad de permitir el desarrollo autonómico al restar densidad a las bases estatales (7). Afirma que se trata de una regulación básica completa y exhaustiva, pero que no plantea dudas de constitucionalidad, máxime tras la STC 132/2018, de 13 de diciembre, que se limitó a anular tres referencias puntuales al plazo de liquidación de los convenios extinguidos. No obstante, reprocha la falta de claridad de la Disposición final 14ª de la LRJSP que no especifica la condición de no básicos de varios preceptos, los cuales son literalmente aplicables en exclusiva al Estado (arts. 48.2 y .8.2º, 49.h.2º.2 y 50.2).

Por su parte, GARCÍA MORALES ha reseñado las novedades que introduce esta ley en lo tocante a la dimensión orgánica de la cooperación (8). Así pues, la LRJSP ofrece una regulación de la Conferencia de Presidentes, y aumenta la granularidad de la regulación de las Conferencias sectoriales en relación a sus funciones y al régimen de sus decisiones. En este punto, se prevé que cada Conferencia Sectorial disponga de un reglamento interno

(5) TOSCANO GIL, F.: «La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público», en *Revista General de Derecho Administrativo* n° 45, Iustel, 2017.

(6) Tributaria del Dictamen del Tribunal de Cuentas 878 de 30 de noviembre de 2010, resultante en una moción elevada a las Cortes Generales y asumida por ésta mediante Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

(7) La LRJSP no incluye la regulación de todos los tipos de convenios existentes en nuestro ordenamiento, incluyendo exclusiones significativas tales como la de los interautonómicos; no menciona expresamente a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones territoriales como eventuales partes de un convenio administrativo; no concreta el contenido de los «efectos jurídicos» del convenio, a diferencia de cuanto se regula acerca de los acuerdos adoptados en sede de los distintos órganos de cooperación regulados en la propia LRJSP; recoge una clasificación imprecisa (respecto de los sujetos intervinientes) y jurídicamente irrelevante de los convenios administrativos; no se complementa adecuadamente con la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de *Tratados y otros Acuerdos Internacionales* (la LRJSP incorpora los «convenios internacionales», y ésta los acuerdos internacionales administrativos).

(8) GARCÍA MORALES, M.J.: *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico*, Generalitat de Catalunya, 2017, pp. 108-113.

aprobado por sus miembros; que se pueda solicitar su convocatoria por al menos una tercera parte de sus miembros; que sus reuniones se celebren con una cadencia mínima anual y que puedan tenerse por videoconferencia y medios electrónicos; que sus secretarías se encarguen de la preparación de las reuniones, efectuar la convocatoria de las conferencias, redactar las actas, expedir certificaciones o custodiar la documentación que generan las conferencias; que en ellas se informe sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos estatales o *autonómicos* cuando afecten de manera directa al ámbito competencial respectivo o así se prevea en la normativa aplicable; que puedan emitir acuerdos (obligatorios y judicialmente exigibles para los firmantes, salvo que la autoridad estatal esté ejerciendo funciones de coordinación, en cuyo caso son obligatorios sin excepción) y recomendaciones (vinculantes solo para quienes han votado a favor y, en el caso de que decidan apartarse de ella, deberán motivarlo y se incorporará esa justificación en el expediente); y que se formen en su seno Comisiones Sectoriales (órganos de trabajo y apoyo de carácter general, integrados por el Secretario de Estado —u órgano superior— del ramo y los representantes de las Comunidades Autónomas, capacitados para ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación —entre las cuales el establecimiento de planes horizontales, entre Comunidades Autónomas—) y Grupos de trabajo (órganos de carácter técnico y casual abiertos a la participación de organizaciones representativas de intereses afectados).

Destaca también la autora que la LRJSP adopta, de la regulación ya vigente de algunos Estatutos de autonomía, la posibilidad de que las Comisiones Bilaterales de Cooperación creen Grupos de trabajo, que puedan convocarse y adoptar acuerdos por videoconferencia o por medios electrónicos y que tomen decisiones conforme a un régimen idéntico al que rige para las Conferencias Sectoriales, arriba descrito, reforzándose el carácter jurídico de unos acuerdos hasta la fecha solo dotados de una mera vinculación política. Finalmente, la LRJSP regula expresa y novedosamente las Comisiones Territoriales de Coordinación como órgano multilateral vertical de composición bipartita o tripartita (según se incluya a representantes de las respectivas Administraciones territoriales), ciñendo su despliegue a Administraciones cuyos territorios sean colindantes o coincidentes, restringiendo sus decisiones a la modalidad de acuerdos de obligado cumplimiento, pero a la vez permitiendo la disidencia de sus miembros.

IV. EL MARCO LEGAL AUTONÓMICO

Llegados a este punto, procede analizar los preceptos de la LORJSPA que se ocupan de la regulación de las relaciones interadministrativas, desde

los principios que las rigen hasta los instrumentos que las expresan con todos sus pormenores. De este cometido se ocupa el título V, presidido por sendos preceptos introductorios (arts. 145 y 146) donde se colacionan principios insoslayables, tales como la lealtad institucional, competencia, colaboración, cooperación, coordinación, eficiencia, responsabilidad, igualdad en el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos, solidaridad interterritorial, sin perjuicio de cuantos otros figuren en el ordenamiento constitucional y legal aplicable (hay, por ejemplo, una reserva adicional específica para dar entrada a la legislación relativa a relaciones con las entidades locales). Asimismo, la colaboración y cooperación se consideran como deberes para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio de sus competencias.

Del citado título V destaca la regulación de los convenios, si bien ésta dista de ser totalmente novedosa por cuanto se nutre de la hasta ahora vigente Ley 1/2011, de 10 de febrero, *de convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón*. En este título V se incluyen también los órganos de cooperación ya definidos en el Estatuto de Autonomía (Comisión Bilateral de Cooperación, Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros y Comisión Mixta de Transferencias). Estos contenidos son los principales instrumentos para la concreción del llamado «Estado autonómico cooperativo» en nuestra Comunidad (9).

1. Convenios

La Comunidad Autónoma de Aragón, además de los incontables convenios «verticales» suscritos con la Administración General del Estado y los entes locales de su territorio, se ha preocupado por entablar relaciones «horizontales» con otras Comunidades, limítrofes o no, sobre las materias más dispares: asistencia sanitaria en urgencias y emergencias en las zonas limítrofes, viajes escolares, conservación de especies naturales, transmisión de señales de la TV autonómica... Estas relaciones no solo han sido bilaterales, sino también multilaterales, en la medida en que desde 2008 se impulsó la ronda cíclica de encuentros de alto nivel de las Comunidades Autónomas con Estatutos «de nueva generación». De estas rondas, hoy interrumpidas, fructificaron convenios de aparentemente escasa entidad política o institucional, pero de alta resolución y notable interés público (puesta en común de las redes de casas de acogida de menores, reconocimiento recíproco de ciertos certificados profesionales,

(9) «Estado autonómico cooperativo» según DIVASSÓN MENDÍVIL, J.: «Los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón (coord.): *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, 2008, pp. 226-227; «autonomismo cooperativo» según GIMENO LÓPEZ, A.: «Relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas», en la misma obra (p. 230) y parafraseando a TAJADURA TEJADA.

homologación de licencias, etc.). La presencia, cuando no la promoción, de la Comunidad aragonesa en estas iniciativas, acredita el favor histórico del que gozan los convenios interadministrativos en nuestra Comunidad.

No en vano la normativa propia se adelantó a la básica estatal que ahora desarrolla la LORJSPA. En efecto, la ya derogada Ley 1/2011 aportó en su día sistematicidad, claridad y transparencia a la actividad convencional del sector público aragonés, supliendo las muchas carencias de la entonces vigente ley 30/1992, y completando la hasta entonces fragmentaria regulación aragonesa de los aspectos internos, burocráticos, de la actividad administrativa convencional. Muchos de los hallazgos de esa ley originaria han pasado a la LORJSPA, sin que con ésta haya concluido la atención del legislador aragonés por estas útiles herramientas colaborativas. Al contrario, el art. 10 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, *de simplificación administrativa* insiste en el hecho de que los convenios son los instrumentos de colaboración por antonomasia, y recoge un mandato general para las Administraciones públicas aragonesas de promoción del ejercicio conjunto de sus facultades de intervención (policía, inspección y sanción) sobre las actividades económicas, para impulsar la simplificación administrativa y agilizar el otorgamiento o control de títulos habilitantes, ejecutar proyectos concretos, desarrollar sectores económicos o resolver todo tipo de procedimientos administrativos.

La LORJSPA ofrece una definición en positivo de los convenios, calificándolos como acuerdos con efectos jurídicos adoptados en el ámbito propio de la actuación y para un fin común de las partes contrayentes. Se entiende como partes la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos adscritos, las universidades públicas del Sistema Universitario de Aragón (10). Simétricamente, se tiene por contrapartes a las administraciones —y sus entes dependientes— estatales, autonómicos, locales, las universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público y privado; e incluso a ciertas instancias internacionales, ya que se mencionan expresamente entes regionales europeos y entes públicos de otros Estados u organismos internacionales con intereses económicos, sociales, ambientales, educativos, científicos y culturales comunes (arts. 147.1 y 148.1).

(10) Conforme a cuanto dispone la Ley 5/2005, de 14 de junio, *de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón*, la referencia ha de entenderse hecha a únicamente a la Universidad de Zaragoza, puesto que los tres centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Barbastro, Calatayud y Teruel), según el art. 2.2 de la citada Ley, «se relacionarán con el sistema universitario de Aragón a través de los convenios o acuerdos que, en su caso, se suscriban por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con tal Universidad», lo cual implica que no son realmente «universidades públicas «del sistema», sino que éste se relaciona con ellos mediante convenios sujetos, eso sí, a la LORJSPA por razón de la posición de la contrayente principal (la Administración autonómica).

En este último caso, no es desdeñable la importancia que, en una Europa unida, un mundo globalizado y contando ya con una regulación legal estatal de cobertura —la citada Ley 25/2014, de 27 de noviembre—, puede alcanzar la actividad convencional internacional de nuestra Comunidad Autónoma, que ya participa en acciones de cooperación transfronteriza (Comunidad de Trabajo de los Pirineos) y transnacional (espacio SUDOE del programa INTERREG), cooperación al desarrollo y otras materias (11). A pesar de ello, la LORJSPA no dedica precepto alguno a integrar la normativa estatal que regula una actividad convencional internacional autonómica que, conforme a los arts. 52 y 53 de la Ley 25/2014, se podría articular mediante dos figuras, los «acuerdos internacionales administrativos» (acuerdos para la ejecución o concreción técnica de tratados internacionales suscritos por España) y los acuerdos internacionales no normativos» (declaraciones de intenciones o compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico). Esta integración sería necesaria, tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo, para disciplinar las fases negociadora, autorizatoria estatal y ejecutiva autonómica de estos acuerdos. Asimismo, sería preciso aclarar que la exigencia de vinculación material de los acuerdos al ámbito competencial autonómico se refiere a materias exclusivas y/o compartidas, lo cual no está taxativamente distinguido en la ley estatal. Así, por ejemplo, era plausible el art. 20.2 de la hoy derogada Ley 1/2011, de 10 de febrero, de *convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón*, que ceñía las materias sobre las que acordar a la «investigación, desarrollo tecnológico, protección del medio ambiente, ayuda al desarrollo y apertura exterior de la economía aragonesa».

Simétricamente, también se definen los convenios en negativo, al mencionar los «protocolos generales de actuación o instrumentos similares» (art. 147.2 LORJSPA) (12), las «encomiendas de gestión» y «acuerdos de terminación con-

(11) Que incluso la normativa estatal requiere de algunos ajustes es un hecho, como advierte MAGALDI, N.: «Régimen jurídico de la actividad internacional de las universidades públicas», en LÓPEZ RAMÓN, F.; RIVERO ORTEGA, R.; FERNANDO PABLO, M.M. (coords.): *Organización de la Universidad y la Ciencia*, 2018, pp. 660, ya que el sistema de informe ministerial preceptivo no impide a las Comunidades Autónomas decidir sin más si pueden celebrar convenios con entes públicos pertenecientes a territorios sin pleno reconocimiento internacional (p.ej. el Sáhara Occidental o Kosovo).

(12) Se trata de documentos episódicos, de contenido programático o declarativo no vinculante, sin compromisos jurídicos concretos y exigibles, pero con un indudable valor simbólico y un carácter potencialmente precursor de actuaciones acaso menos solemnes pero más eficaces. No en vano estos protocolos han sido considerados como precontratos por COLÁS TENAS, J.: «Encomiendas de gestión, encargos y convenios en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público», *Cuadernos de Derecho Local* n° 41, 2016, pp. 170 y 171. Por ello, dado su previsible impacto reflejo, la LORJSPA introduce la cautela de la autorización del Gobierno de Aragón previa a su suscripción.

vencional de los procedimientos administrativos» (art. 147.3 LORJSPA) (13), y los «contratos» (art. 147.4 LORJSPA) (14). A su vez, el art. 147.5 reserva la aplicación de la normativa existente en materia de subvenciones públicas a los convenios que instrumenten el otorgamiento de una subvención, o las relaciones con entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones.

A partir de esta definición, la LORJSPA tipifica los diferentes convenios (art. 148), exigiendo que se informe a las Cortes de Aragón y a las Cortes Generales en el plazo de un mes a contar desde la fecha de la firma de los convenios interautonómicos, recordando el debido respeto a la normativa de régimen local cuando los convenios se celebren con entidades locales, y remitiendo a los convenios urbanísticos a su normativa específica.

La LORJSPA dispone el contenido mínimo de los convenios en términos casi idénticos a los de la LRJSP, salvo en lo referido al régimen de modificación del contenido del convenio (art. 149.1.h LORJSPA), por cuanto el segundo inciso del art. 49.g) de la LRJSP añade —y debe ser tenido por norma supletoria, por más que redundante— que «a falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes». Otra diferencia se aprecia en el tratamiento del plazo de vigencia del convenio (art. 149.1.i LORJSPA), teniendo en cuenta que este deberá ser determinado y no superior a cuatro años, salvo que una norma disponga un plazo mayor. En cualquier momento antes de la finalización del plazo de vigencia, los firmantes podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción, siempre que esa posibilidad esté prevista en el propio convenio (15). Otros dos elementos adicionales, de interés desigual,

(13) Son los «convenios de composición», en expresión acuñada por BUSTILLO BOLADO, R.: *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, pp. 292 y 293; instrumentos regulados, casi en los mismos términos, en el art. 86 de la Ley 39/2015.

(14) Aunque no es este el (autor ni tampoco el) lugar apropiado para disertar, y mucho menos para sentar un criterio distintivo definitivo entre convenios y contratos —figuras prácticamente indistinguibles desde el punto de vista de su objeto o prestación—, cabe recordar que desde la STJUE de 9 de junio de 2009 (asunto C-480/06, *Comisión contra Alemania*) y su secuela, el art. 12.4 de la Directiva 2014/24 de 26 de febrero, *sobre contratación pública* (y el apartado 33 de su preámbulo), el factor distintivo del convenio es la coincidencia de intereses, exclusivamente públicos, de las partes (en el contrato hay contraposición). Además, como recuerda MOREO MARROIG, T.: «De vuelta con la diferencia entre contrato, convenio y subvención», en el blog del Observatorio de contratación pública, <http://www.obcp.es/opinion/de-vuelta-con-la-diferencia-entre-contrato-convenio-y-subvencion> (10 de junio de 2013), en el contrato hay precios y en el convenio hay simplemente cobertura de costes.

(15) La ley básica permite que se eleve la duración máxima de los convenios mediante instrumento normativo, sin exigencia de rango alguna: la norma autonómica de desarrollo —lo que no es el caso— o una norma sectorial aplicable, pero nunca en el propio convenio. En cuanto a la previsión de acuerdo unánime para la prórroga del mismo, opina GARCÍA LUENGO,

figuran en el art. 149.1 LORJSPA: la «jurisdicción competente» (hay que entender que lo que se permite pactar es la competencia territorial de un órgano concreto, pues el orden no puede ser otro que el contencioso-administrativo, y siempre dentro de las coordenadas de los arts. 10.1.g y 11.1.c de la LJ) y los elementos rituarios (localidad, fecha y firma del convenio).

Una de las novedades respecto de la regulación anterior es la desconcentración de la competencia para la firma de convenios, anteriormente concentrada en la presidencia con carácter general (salvo que en el acuerdo de autorización se dispusiera otro firmante). El art. 150.2 LORJSPA permite suscribir convenios, además de al titular de la Presidencia del Gobierno de Aragón, a los de los departamentos y a los gerentes o directores de los organismos públicos, designándose la representación mediante el oportuno acuerdo del Gobierno de Aragón que facultará para la firma (16). Consecuentemente a esta desconcentración, el art. 150 de la LORJSPA encomienda al Gobierno de Aragón autorizar los convenios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos con carácter previo a su firma, modificación y resolución (17). Se exime de esta autorización a los convenios interadministrativos cuyo fin único sea el otorgamiento a los beneficiarios de subvenciones públicas, que se regirán por la normativa aplicable en materia de subvenciones (18).

J.: «Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: los principios de la potestad sancionadora, la responsabilidad administrativa y el nuevo régimen de los convenios administrativos», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* n° 63, 2016, p. 26, que esta limitación temporal debe ser entendida como aplicable a la forma de adopción de las prórrogas —siempre por un máximo de cuatro años— pero no al número de éstas, pues de otro modo no cabría suscribir convenios para atender necesidades permanentes. La observación es razonable, dada la restricción de la duración máxima, solo excepcionalmente mediante norma (legal o reglamentaria, pero norma al fin y al cabo, con todo lo que ello conlleva desde el punto de vista procedimental).

(16) La LORJSPA completa y mejora la regulación básica, contenida en el art. 48.8 LRJSP, relativa a los requisitos de eficacia de los convenios, al precisar que la prestación del consentimiento de las partes (y, por lo tanto, el perfeccionamiento del convenio) se realiza mediante su firma. No obstante, la precisión sería ociosa, a la vista de la caracterización de la firma como instrumento de acreditación de la autenticidad de la expresión de voluntad y consentimiento, así como de integridad e inalterabilidad de lo suscrito ex arts. 10.1 LPAC y 43.1 LRJSP.

(17) No así para la prórroga que, «siempre que esté prevista, podrá suscribirse por el titular del órgano firmante del convenio, dando posterior comunicación al Gobierno de Aragón» (art. 150.4 LORJSPA).

(18) Las diferencias prácticas son notables, y tampoco quedan resueltas totalmente con esta remisión en blanco. De hecho, el TS está llamado a resolver el problema de la naturaleza jurídica de los convenios de financiación para la implantación de infraestructuras o servicios, distinta si se trata de articular subvenciones directas o de cooperar transfiriendo fondos, pues de ello se derivan consecuencias para la liquidación de las obligaciones correspondientes

Esta autorización previa no es la única formalidad previa a la firma, sino que el art. 151 LORJSPA regula pormenorizadamente un procedimiento de tramitación de los proyectos de convenio, que se propone ágil y simple, para no desmerecer los fines perseguidos con su formalización (art. 151.8 LORJSPA). Este procedimiento incluye la confección de una memoria expresiva de los antecedentes, el objeto, la necesidad y oportunidad de la actuación, los compromisos que se adquieran, su financiación y el impacto económico del convenio si lo hubiera, así como el carácter no contractual de la actividad en cuestión (19). Además de esta memoria, se exigen informes preceptivos en diversas circunstancias, tales como el del departamento competente en materia de universidades cuando la contraparte de la Administración aragonesa sea una universidad, o el del departamento competente en materia de hacienda, sobre la suficiencia de crédito presupuestario en caso de que se suscriban compromisos de gastos de carácter plurianual (20).

La publicidad de los actos relativos a cada convenio (suscripción, extinción, prórroga o modificación) se garantiza mediante el deber de inscripción en el Registro Electrónico de Convenios y Órganos de Cooperación de la Comunidad Autónoma en el plazo de un mes a partir de la firma, y la posterior publicación del convenio suscrito (o de sus eventos sucesivos) en el «Boletín Oficial de Aragón», incluso si se trata de convenios de instrumentación de subvenciones deberán igualmente ser inscritos en el citado Registro (21). Cuando los

(en el primer caso, la Administración financiadora exigiría a la financiada la justificación de todas y cada una de las partidas señaladas en el convenio, en el plazo estipulado, siendo improcedente el abono de aquellas cantidades que no estén debidamente relacionadas con las partidas expresadas en el presupuesto anexo al convenio: vid. el ATS 13 de octubre de 2021, de admisión a trámite del recurso de casación de la Comunidad de Autónoma de Aragón en relación con la liquidación final del convenio suscrito por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para la financiación de una línea de tranvía en la capital).

(19) A imagen de lo dispuesto en el art 50.1 LRJSP, precepto respetuoso con las competencias autonómicas al exigir únicamente la elaboración de una memoria justificativa de la necesidad y oportunidad del convenio, su impacto económico y el carácter no contractual de la actividad objeto del mismo, dejando a salvo «las especialidades que la legislación autonómica pueda prever». Se reflejan en la exigencia de esta memoria las preocupaciones relativas al cumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria.

(20) Esta regla parece incorporar a la realidad autonómica aragonesa la aplicable en exclusiva a los convenios estatales según el art. 50.2.d) LRJSP: «cuando los convenios plurianuales suscritos entre Administraciones Públicas incluyan aportaciones de fondos por parte del Estado para financiar actuaciones a ejecutar exclusivamente por parte de otra Administración Pública y el Estado asuma, en el ámbito de sus competencias, los compromisos frente a terceros, la aportación del Estado de anualidades futuras estará condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos».

(21) La norma reguladora del «Registro General de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón» (*sic*, sin mención alguna a su carácter electrónico ni a los órganos de cooperación) es el Decreto 57/2012, de 7 de marzo, del Gobierno de Aragón. Nótese la

convenios entrañen compromisos económicos superiores a trescientos mil euros, se deben remitir electrónicamente a la Cámara de Cuentas de Aragón dentro de los tres meses siguientes a su suscripción. Asimismo, se comunicarán a la Cámara de Cuentas de Aragón las modificaciones de contenido económico, prórrogas o variaciones de plazo, así como la extinción de los convenios indicados (22).

Finalmente, el art. 152 LORJSPA regula la extinción y los efectos de la resolución de los convenios, remitiéndose a las causas previstas en la legislación básica estatal, en el propio convenio o en las leyes (23). Dada la complitud de los preceptos de la LRJSP relativos a la liquidación económica, la remisión de la LORJSPA en este punto es perfectamente comprensible.

2. Órganos de cooperación. En especial, la Comisión Bilateral

La LORJSPA contiene la regulación de la dimensión orgánica del fenómeno colaborativo, distinguiendo tres especies concretas de órganos «denominados» (la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en el art. 153, la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros en el 154 y la Comisión Mixta de Transferencias en el 155 —es irónico que el numeral de la ley aragonesa coincida con el del precepto constitucional que regula el fenómeno inverso a las transferencias de competencias—). Asimismo, la LORJSPA prevé la eventual existencia de otros órganos «innominados» en su art. 156. Estos órganos pueden ser constituidos por iniciativa propia (y a tal efecto se citan los consorcios, organizaciones personificadas de gestión para la consecución de finalidades de interés común y las empresas públicas, remitiéndose a la

ausencia de referencias a las obligaciones de publicidad activa contenidas en el art. 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (ni el más específico y detallado art. 17 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de *Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón*). Tampoco la LORJSPA (ni la LRJSP, en lo que toca a los convenios suscritos por la Administración estatal) precisa qué parte del convenio suscrito se debe publicar oficialmente. El art. 8.1.b) de la LTBG, que es norma básica, exige la publicación de «la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas».

(22) La LORJSPA es más estricta en este punto que lo permitido por la norma básica: conforme al art. 53.1 LRJSP, la obligatoriedad de la remisión al órgano de fiscalización se reduce a los convenios cuyos compromisos económicos asumidos superen los seiscientos mil euros. Por cierto, esta competencia no ha sido incorporada al listado del art. 6 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de *la Cámara de Cuentas de Aragón*.

(23) Recuérdese que el propio art. 149.2 LORJSPA habilita la posibilidad de que se prevean causas de resolución adicionales a las de la LRJSP, así como indemnizaciones en caso de que el convenio se resuelva por incumplimiento de los compromisos suscritos.

normativa aplicable a cada figura) (24). Adicionalmente, puede tratarse de órganos ajenos, en los que la Comunidad simplemente participa por medio de representantes designados conforme a las reglas del art. 157 (el Consejero competente por razón de la materia en las conferencias sectoriales, el secretario general técnico o el director general designado por el Consejero en las comisiones sectoriales, el jefe de servicio designado por el Consejero o el director general en los grupos de trabajo y, por último, el órgano equivalente al que dispongan las administraciones participantes en las comisiones territoriales de coordinación).

Dada la proximidad del techo competencial autonómico establecido en el EAAr, son pocas las competencias ejecutivas («funciones y servicios») nominalmente aragonesas pero todavía materialmente ejercidas por la Administración estatal, a lo que se une la relativa serenidad de las pretensiones aragonesas por alcanzar dicho techo y la dudosa viabilidad de éstas (25). Consecuentemente, no es previsible que la Comisión Mixta de Transferencias, contemplada en la disposición transitoria sexta del EAAr originario de 1982, vaya a tratar objeto alguno, al menos a corto o medio plazo, tras su última intervención en 2007 (26). En todo caso, el carácter casual de esta comisión paritaria implica la remisión de la aprobación de sus normas de funcionamiento al momento en que se constituya, si llega a hacerse.

(24) Importa destacar lo inapropiado del término «órgano» empleado por el art. 156.1 de la LORJSPA en cuanto se refiere a organizaciones dotadas de personalidad jurídica pública (consorcios y otras organizaciones personificadas) y hasta privada (empresas públicas). Los vocablos «organismos», «entidades» u «organizaciones» se compadecerían mejor con la autonomía de que gozan las citadas figuras por razón de su personalidad diferenciada, dejando aparte su carácter innegablemente auxiliar de las Administraciones que los crean y constituyen.

(25) El presidente de la Comunidad Autónoma proclamó en su comparecencia en las Cortes de Aragón del 27 de enero de 2020 que «Vamos a reclamar las veintidós competencias pendientes de transferir, vamos a demandar del Gobierno central la suscripción del acuerdo bilateral económico-financiero, previsto en el artículo 108 del Estatuto y que ya en la pasada legislatura la comisión bilateral empezó a tratar (...) Si se transfieren competencias estatales a alguna comunidad, nosotros exigiremos la posibilidad de decidir sobre el acceso al mismo tratamiento». Así pues, parece estar en la agenda aragonesa la reivindicación del traspaso de competencias —de imprevisible llegada, me permito insistir— de las que destacan la gestión del sistema penitenciario, la de los ferrocarriles de cercanías y regionales, la de los aeropuertos de interés general no reservados al Estado, la de las relaciones laborales incluyendo las políticas activas de empleo y las subvenciones a la contratación, la de la inmigración, la del régimen económico de la Seguridad Social, así como la creación de un cuerpo de policía autonómica propio (superando el actual sistema de unidad adscrita del Cuerpo Nacional de Policía).

(26) Lo cual sucedió con ocasión del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, negociando la operación aprobada un mes y medio más tarde por RD 1702/2007, de 14 de diciembre.

Similar éxito cabe augurar a la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros, órgano bilateral entre las administraciones estatal y aragonesa para la negociación y acuerdo de todo lo relativo a la financiación de la Comunidad, tal y como prescribe el art. 109 del EAAr. La Comisión Mixta se reunió por primera y única vez el 21 de diciembre de 2009, para —literalmente— aceptar el (entonces) nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, fijar el valor inicial del Fondo de Suficiencia Global y modificar el régimen de cesión, el alcance y las condiciones de la cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón. Todavía en estos momentos no se ha podido acometer la revisión integral del sistema de financiación autonómica de régimen común, pendiente nada menos que desde 2014, a pesar de las sucesivas rondas de negociación mantenidas individualmente con las Comunidades Autónomas. La dificultad de articular el sistema planificador previsto por los arts. 108 y 109 del EAAr con el modelo general de financiación autonómica impide preferir la precedencia de esta Comisión Mixta o del Consejo de Política Fiscal y Financiera a la hora de intervenir en la definición del modelo financiero: probablemente no sea posible la precedencia de una u otro. Hoy por hoy no es ausplicable la activación a corto o medio plazo esta Comisión Mixta, también regida, en su caso, por el reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado conjuntamente. Curiosamente, ha sido en sede de otro órgano de cooperación regulado en la LORJSPA donde se han sustanciado negociaciones en materia financiera que habrían sido propias de la Comisión Mixta: la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado (27).

En efecto, el protagonismo en las relaciones de cooperación lo ostenta la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, instituida fácticamente, como recuerda LATORRE VILA, el 26 de marzo de 1990, y hoy regida por un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por acuerdo de sus partes integrantes el 27 de junio de 2017 (28). Su función es coordinar

(27) Contra lo previsto en el apartado primero de la disposición transitoria primera del EAAr. En la octava reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, celebrada el 19 de noviembre de 2018, se acordó la constitución de un grupo de trabajo específico para el desarrollo del art. 108 EAAr, relativo al acuerdo bilateral económico-financiero entre Aragón y el Estado, al que se aspira desde la reforma del EAAr de 1996, momento en que se aspiró formalmente por primera vez pretendió obtener un tratamiento financiero especial a imagen del foral navarro y vasco. La reunión fue también el marco para un debate acerca de dos cuestiones de honda preocupación para el Gobierno de la Comunidad, que trasladó a su contraparte su preocupación en torno a la incidencia de la despoblación, la dispersión y el envejecimiento de la población en la financiación autonómica, factores permanentes en la realidad y en la agenda aragonesa.

(28) Con anterioridad rigió otro de 8 de enero de 2009, sucesor a su vez de otro de 12 de noviembre de 2001. Conviene precisar que la constitución formal de la Comisión bilateral, conforme a la configuración jurídica vigente tras la reforma estatutaria de 2007, tuvo lugar el 9 de enero de 2008.

e impulsar las relaciones bilaterales y realizar el seguimiento de la participación de Aragón en las competencias estatales en los supuestos previstos en el Estatuto de Autonomía, de acuerdo con el artículo 90 del EAAr.

Esta Comisión tiene una composición paritaria de doce miembros, su presidencia es rotatoria anual y cuenta con una estructura auxiliar basada en la existencia de tres figuras: la secretaría permanente, las subcomisiones y el grupo de trabajo (29). La secretaría permanente es ejercida de forma conjunta por sendos cargos con rango de Director General, designados por cada parte. Las cuatro subcomisiones permanentes son temáticas (Seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos; Convenios y participación en las competencias y organismos estatales; Infraestructuras; y Asuntos europeos y acción exterior), mientras que el grupo de trabajo, constituido por tres representantes de cada parte, es un órgano permanente de carácter técnico, encargado de velar por el cumplimiento de los acuerdos y realizar el seguimiento de su ejecución.

La Comisión Bilateral ejerce funciones de deliberación y, en su caso, acuerdo sobre proyectos de ley estatales, actuaciones y planes conjuntos, conflictos competenciales, y diseño de mecanismos de colaboración sectoriales siempre que incidan singularmente en las competencias o intereses de la Comunidad Autónoma. Adopta sus acuerdos por conformidad de sus dos partes, acuerdos que pueden ser publicados oficialmente, de manera potestativa. La doctrina del Tribunal Constitucional ilustra sobre la posición institucional de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que ni reducen la superioridad del Estado ni son la única forma, ni la exclusiva, para articular la relación bilateral entre ambas instancias territoriales (30). De hecho solo relacionan a gobiernos (y sus Administraciones públicas) en el ámbito de sus respectivas competencias, que son por naturaleza ejecutivas, reglamentarias y, como mucho, preparatorias de la legislativa correspondiente a las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos.

Se trata de un instrumento valioso, de reforzado protagonismo desde la introducción en el ordenamiento constitucional del mecanismo de prevención y reducción de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas por el art. 33.2 de la LOTC, esa especie de fase de conciliación voluntaria tan efectiva, según revela un reciente análisis realizado por DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (31).

(29) La LORJSPA pauta la celebración anual de esta Comisión Bilateral en sesión plenaria, como mínimo. La presidencia será alternativa por períodos temporales de un año natural correspondiendo los pares al Estado y los impares a Aragón.

(30) Esta doctrina se halla en los FFJJ 13 y 115 de la STC 31/2010, de 28 de junio, relativos a los arts. 3.1 y 183 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

(31) DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «Un balance sobre la conflictividad y la cooperación en la resolución de las controversias competenciales», en COLINO, C. (coord.): *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el estado autonómico: de la pandemia al futuro*, INAP, Madrid, 2021, pp. 165, 170-171 y 174.

Hoy por hoy, la Comisión Bilateral se encarga, sobre todo, de sustanciar las negociaciones tendentes a la suscripción de acuerdos de tres tipos: en primer lugar, los representantes de las Administraciones respectivas se pueden comprometer a promover la modificación de los textos legales que suscitan el conflicto constitucional, modificación que harán efectiva, en su caso, las cámaras legislativas competentes. En segundo lugar, las Administraciones negociadoras pueden (esta vez en plenitud de facultades) comprometerse a adoptar un texto reglamentario en el que se despejen las dudas sobre la constitucionalidad del texto legal controvertido. Por último, cabe acordar los términos o criterios hermenéuticos orientativos de la práctica aplicativa de las Administraciones implicadas que, sin embargo, nunca serán vinculantes para los órganos jurisdiccionales eventualmente llamados a aplicar las normas controvertidas. Surge aquí la duda acerca de la conveniencia y alcance del mecanismo negociador cuando del mismo resulta la renuncia a impugnar normas «sospechosas» de incurrir en vicios de inconstitucionalidad (no ha lugar a dudas la procedencia de la negociación intraprocesal, por cuanto el desistimiento de un proceso ya entablado debe ser admitido por el Tribunal Constitucional). Es difícil asumir que las Comisiones Bilaterales puedan acabar hurtando facultades al Tribunal Constitucional, validando Derecho nulo simplemente a través de una composición preprocesal, en un sistema parajurisdiccional cuya naturaleza no es plenamente rogada.

De hecho, el Tribunal Constitucional ha reafirmado su facultad de pronunciarse sobre la vulneración de las competencias denunciada en el proceso por más que exista un acuerdo interpretativo entre las partes sobre el significado de un concreto precepto de una ley (32). En estos casos, el Tribunal Constitucional debe ponderar dos circunstancias para admitir el desistimiento instado por las partes: la posición de las demás partes personadas, cuando las haya, y la existencia de un interés general potencialmente lesionado por el desistimiento. Según refiere DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, el Gobierno estatal ha cifrado dicho interés general, a través de un acuerdo expreso del Consejo de Ministros posterior a junio de 2018, en la existencia de doctrina constitucional sobre la materia controvertida, la desaparición sobrevenida de la controversia por modificación de la normativa básica estatal que sirve de canon de control de la norma autonómica impugnada, o el compromiso firme, manifestado en un órgano de cooperación, de una Comunidad Autónoma de modificar un determinado precepto legal en el sentido delimitado por el legislador estatal o la doctrina constitucional. El tercero de estos presupuestos, como puede apre-

(32) Vid. SsTC 106/2009, de 4 de mayo —en cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley de comercio de Cantabria de 2002—; 22/2015, de 16 de febrero —en cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley del impuesto medioambiental sobre instalaciones de transporte de energía de Extremadura de 2005—; y 79/2017, de 22 de junio —en recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de garantía de la unidad de mercado de 2013—.

ciarse, añade valor a los trabajos de las comisiones bilaterales como factores de activación de las solicitudes de desistimiento de los conflictos constitucionales entablados por el Presidente del Gobierno contra disposiciones autonómicas.

BIBLIOGRAFÍA

- BUSTILLO BOLADO, R.: *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010.
- «Los convenios», en GAMERO CASADO, E. (Dir.): *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1057 y 1058.
- COLÁS TENAS, J.: «Encomiendas de gestión, encargos y convenios en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, 2016, pp. 170 y 171.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «Un balance sobre la conflictividad y la cooperación en la resolución de las controversias competenciales», en COLINO, C. (coord.): *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el estado autonómico: de la pandemia al futuro*, INAP, Madrid, 2021, pp. 149-181.
- DE PEDRO BONET, X.: «Aragón», en *Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía. Revista Jurídica de Castilla y León n° 19*, 2009, pp. 211-245.
- DIVASSÓN MENDÍVAL, J.: «Los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón (coord.): *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, 2008, pp. 205-227.
- GARCÍA LUENGO, J.: «Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: los principios de la potestad sancionadora, la responsabilidad administrativa y el nuevo régimen de los convenios administrativos», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho n° 63*, 2016.
- GARCÍA MORALES, M.J.: «Artículo 145», en PÉREZ TREMP, P., SÁIZ ARNAIZ, A. (dirs.): *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018: Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Vol. 2, Tomo II, 2018, pp. 1995-2003.
- «Las relaciones de colaboración en el estado autonómico a los treinta años de la Constitución», en *Treinta años de Constitución / Francisco Javier GARCÍA ROCA ENOCH ALBERTÍ ROVIRA coord.* 2010, pp. 163-190.
- *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico*, Generalitat de Catalunya, 2017.

- GARCÍA MORALES, M.J., MONTILLA MARTOS, J.A., ARBÓS I MARÍN, X.: *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- GIMENO LÓPEZ, A.: «Relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas», en Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón (coord.): *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, 2008, pp. 229-245.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H.: «Los convenios administrativos», en LÓPEZ MENUDO, F. (Dir.): *Innovaciones en el procedimiento administrativo y común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2016, pp. 271 y 272.
- LATORRE VILA, L.: «La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado», en esta REVISTA, n.º 39-40, 2012, pp. 317-356.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: «Los límites sustanciales de los convenios administrativos», en HINOJOSA MARTÍNEZ, E. y GONZÁLEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. (coords.): *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, I Jornadas de estudio del gabinete jurídico de la Junta de Andalucía, Civitas, Madrid, 1996, p. 414.
- MARTÍN HUERTA, P.: *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, 2000, p. 28;
- MENÉNDEZ REXACH, A.: *Los convenios entre comunidades autónomas: comentarios al artículo 145.2 de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- «Encomiendas de gestión y convenios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, 2016, p. 145;
- PASCUAL GARCÍA, J.: «La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídico del sector público», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, n.º 54 (septiembre 2016), pp. 157-186.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 20.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*, 4.ª ed., Iustel, Madrid, 2016, pp. 197 y ss.
- SANZ GANDASEGUI, F.: «Título I. De las Administraciones Públicas y sus relaciones», en VV.AA.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002.
- TOSCANO GIL, F.: «La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público», en *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 45, Iustel, 2017.

- VELASCO CABALLERO, F.: «Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015», en *Anuario de Derecho Municipal*, nº 9, 2015, pp. 25-59.
- VILALTA REIXACH, M.: «Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual», *Revista digital de Derecho Administrativo*, núm. 15, 2016, pp. 89 y ss.