

**APLICABILIDAD DE LA REGLA DE ADAPTACIÓN CONTENIDA EN LA
DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE
OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO, A LOS
CONVENIOS DE COOPERACIÓN SUSCRITOS ENTRE COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid)¹

La entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, en adelante) ha generado algunos problemas de índole práctica, en especial en lo relativo a la duración de los convenios de colaboración vigentes en el momento en que dicho cuerpo legal despliega sus efectos.

La regulación de los convenios en nuestro ordenamiento jurídico se contiene, en la actualidad, en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, en vigor desde el 2 de octubre de 2016². Su artículo 47.2.a), define los convenios interadministrativos como aquellos *“firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas”*. Sin embargo, a continuación dispone en su segundo párrafo, que *“quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía”*.

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

² Estos preceptos constituyen legislación básica, de conformidad con la Disposición final decimocuarta de la mencionada Ley.

En materia de duración, el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 establece, como regla general, que *“1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior”*. Seguidamente, el número 2 del mismo precepto dispone que *“2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción”*.

En relación con estas reglas de vigencia introducidas por la Ley 40/2015, su disposición adicional octava prevé la necesaria adaptación a las mismas de los convenios vigentes, en los siguientes términos:

“1. Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley”.

El hecho de que la transcrita disposición adicional octava imponga la adaptación obligatoria en materia de duración a todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes, sin excepción, ha suscitado dudas sobre su aplicabilidad a los convenios de cooperación suscritos entre Comunidades Autónomas.

Un adecuado enfoque de la cuestión planteada exige tomar en consideración la regulación existente en nuestro ordenamiento jurídico sobre estos convenios de cooperación.

Dentro del Capítulo III del Título VIII de la Constitución Española (CE, en adelante), relativo a las Comunidades Autónomas, el artículo 145 señala:

“1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

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

Este precepto constitucional es el fiel reflejo del principio de cooperación entre Administraciones Públicas, implícito en la propia esencia de la organización territorial del Estado español, que, como afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 80/1985, de 4 de julio, *“no es menester justificar en preceptos concretos”*.

El principio de cooperación presenta dos dimensiones: una vertical y otra horizontal. La cooperación vertical haría referencia a las relaciones que se pueden producir entre el poder central, por un lado, y las Comunidades Autónomas, por otro. La cooperación horizontal, por su parte, aludiría al sistema de relaciones que se producen entre las Comunidades Autónomas.

Es a la cooperación horizontal a la que se refiere el artículo 145 CE transcrito.

Siguiendo a Santolaya³, la admisión de estos convenios interregionales supone *“un reconocimiento explícito por parte del Texto (constitucional) de la existencia de una esfera de intereses que sin ser estrictamente regionales tampoco han de caer necesariamente en el campo de actuación del Estado (poder) central”*. De este modo, se consagra a nivel constitucional el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas

³ SANTOLAYA MACHETTI, P. *“Descentralización y cooperación”*, IEAL, Madrid, 1984. pg. 379.

de sus propias competencias de forma aislada respecto de los poderes de la Administración territorial del Estado.

Ahondando en la naturaleza de este tipo de acuerdos, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 628/2011, de 16 de junio, entre otros, ha afirmado:

“Establece el artículo 145.2 de la Constitución: “Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”. (...) De lo expuesto se desprende que existen dos figuras de colaboración entre Comunidades Autónomas: los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación, cuyo tratamiento tanto constitucional como estatutario es distinto. En cualquier caso, la trascendencia de esta clasificación se halla en el diferente régimen jurídico a que se somete cada uno de esos dos tipos de convenios interautonómicos, puesto que mientras que los de colaboración sólo requieren de una comunicación a las Cortes Generales, que tendrá el carácter y los efectos que, en cada caso, prevean los Estatutos de Autonomía, los acuerdos de cooperación requieren la previa autorización de aquéllas para su celebración por las Comunidades Autónomas interesadas. (...) Aquellos convenios entre Comunidades Autónomas que tengan por objeto la “gestión y prestación de servicios propios de las mismas” podrán articularse mediante convenios de colaboración”.

No obstante ese limitado poder de intervención por parte de las Cortes Generales, la regulación de estos convenios, por expresa previsión constitucional queda reservada, como vimos, al nivel estatutario⁴.

⁴ STC 44/1986, de 17 de abril, y Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León citado *ut supra*.

En el ámbito madrileño, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (EA en lo sucesivo), se refiere a este tipo de convenios y acuerdos en su artículo 31, configurando la siguiente regulación:

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

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

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

Determinada la competencia estatutaria para regular este tipo de cooperación, debemos analizar el alcance de la competencia estatal básica para incidir en la regulación de convenios de esta naturaleza.

Sobre este particular ya tuvo ocasión de pronunciarse de manera específica el Consejo de Estado en su Dictamen de 29 de abril de 2015 sobre el anteproyecto de la que luego fue aprobada como Ley 40/2015, donde precisamente determinó que dichos convenios debían quedar fuera del poder de regulación estatal para fijar las bases del régimen jurídico común de las Administraciones Públicas.

En efecto, en dicho Dictamen se lee lo siguiente:

“El capítulo IV del título preliminar del anteproyecto (artículos 22 a 27) se dedica a los convenios de colaboración. (...) El establecimiento de un régimen jurídico de los convenios de colaboración como el contemplado en el anteproyecto no necesita ampararse en la competencia básica ex artículo 149.1.18ª de la Constitución cuando uno de los firmantes sea la Administración del Estado. Sin embargo, como el capítulo IV del título preliminar del anteproyecto resulta de aplicación, en la mayor parte de sus preceptos, a los convenios suscritos por cualesquiera Administraciones Públicas, es preciso analizar si la regulación proyectada en este capítulo entra dentro de la referida competencia básica. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, uno de los objetivos que el Estado puede perseguir mediante la fijación de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex artículo 149.1.18ª de la Constitución es la satisfacción de "intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas" (Sentencia 130/2013, de 4 de junio, FJ 6º), entre los cuales tiene sin duda cabida el mejor control del gasto público realizado por todas las Administraciones Públicas a través de los convenios de colaboración. Además, debe tenerse en cuenta que la actividad convencional no es una mera actividad interna de las Administraciones Públicas, al ser frecuente que tales convenios se suscriban con otras Administraciones o con los propios administrados. El Tribunal Constitucional ha señalado que, dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas a que alude el artículo 149.1.18ª de la Constitución, el alcance de lo básico será mayor en relación con aquellas cuestiones que "inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados" (Sentencia 50/1999, de 6 de abril, FJ 3º), como sucede precisamente en el caso de los convenios de colaboración.

En tales circunstancias, el anteproyecto puede abordar una regulación básica para los convenios de colaboración suscritos por las Comunidades Autónomas y/o por las Entidades Locales radicadas en su territorio en los que el Estado no sea parte.(...) El régimen jurídico básico de los convenios de colaboración contenido en el anteproyecto puede considerarse amparado en la competencia estatal básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas del

artículo 149.1.18ª de la Constitución, salvo un concreto aspecto, que es el relativo a los convenios entre Comunidades Autónomas. El artículo 23.1.a) del anteproyecto incluye dentro de su ámbito de aplicación los "convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas". La generalidad de los términos con que este precepto está formulado da cabida a los convenios entre Comunidades Autónomas. Sin embargo, el artículo 145.2 de la Constitución reserva la regulación de estos convenios a las normas estatutarias de las Comunidades Autónomas: "Los Estatutos podrán prever -dice este precepto constitucional- los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales". A la vista de esta previsión, los convenios entre Comunidades Autónomas deben excluirse expresamente de la regulación básica contenida en el anteproyecto" (el subrayado es nuestro).

En atención a lo expuesto, con independencia del cierto grado de intervención atribuido por la CE al poder estatal en relación con los convenios de cooperación que las Comunidades Autónomas puedan suscribir entre sí, lo cierto es que la competencia básica del Estado para definir el régimen jurídico de las Administraciones Públicas no alcanza a acuerdos de esta naturaleza, que por expresa previsión constitucional quedan fuera de dicha regulación –como confirma el segundo párrafo del artículo 47.2.a) de la Ley 40/2015- por razón de la reserva estatutaria establecida por el artículo 145.2 CE, siendo los respectivos Estatutos de Autonomía los que deben proceder a regular los supuestos, requisitos y términos en que aquellos se pueden celebrar, tal y como hace el artículo 31 del Estatuto madrileño.

Es pues, dable, concluir, que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 40/2015, y, por ende, de las reglas contenidas en su disposición adicional octava.

Septiembre de 2022.