

3. RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Enoch Alberti Rovira

A) Convenios

Cabe destacar en primer lugar, y como nota general característica del año 1990, el mantenimiento de la misma tónica del año anterior en cuanto a la utilización de este instrumento de colaboración entre el Estado y las CCAA. Y ello tanto por lo que se refiere al número de convenios suscritos y publicados (con una coincidencia casi exacta entre las cifras de 1989 y de 1990, como se verá), como por las materias que han sido objeto de pactos convencionales entre ambas instancias y las funciones que los convenios vienen a cumplir, por disposición de las partes.

En 1990 han sido publicados en el BOE 179 convenios entre el Estado y las CCAA (frente a los 171 que lo fueron en 1989), mientras que la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica ha autorizado en el mismo período la firma de 252 (frente a los 249 de 1989). De estas cifras se desprende una estabilización prácticamente absoluta, con una levisima tendencia al alza en el recurso que las partes han hecho a este instrumento, que contrasta vivamente con el gran crecimiento experimentado en años anteriores. La coincidencia de cifras en sólo dos años probablemente no resulta lo suficientemente significativa para observar una tendencia real y persistente a la estabilización, pero podría aventurarse que quizá nos encontremos ya ante lo que pueda considerarse «volumen normal» de convenios en nuestro sistema autonómico, al menos con los parámetros y condiciones de la actualidad, o, al menos, en todo caso, que este «volumen normal» no se alejará mucho de estas cifras.

La misma semejanza, y, por tanto, la misma tendencia a la estabilidad, puede apreciarse además tanto en las materias que han sido objeto de los convenios como en las funciones que éstos son llamados a cumplir. En relación al primer aspecto, puede observarse en el Cuadro adjunto cómo las materias objeto de convenio han sido fundamentalmente las relativas a educación, vivienda, asistencia y servicios sociales, empleo, deportes, sanidad, cultura, consumo y obras públicas, eso es, en general, materias relacionadas con la política y los servicios sociales o bien (y en algunos casos, estrechamente relacionado), con infraestructuras y equipamientos.

Del examen de estos convenios, que en muchos supuestos reproducen prácticas de años anteriores o bien, directamente, constituyen la prórroga de otros suscritos con las mismas CCAA o la extensión a otras Comunidades de convenios firmados con algunas, puede desprenderse la conclusión de que existen algunas líneas «típicas» de actuación pública via convenio, lo que induciría a creer, con las cautelas debidas al poco tiempo transcurrido aún, que determinados sectores han pasado a ser tratados preferentemente por las Administraciones Públicas a través del instrumento de los convenios, mediante prácticas convencionales, y que tales prácticas se están convier-

tiendo ya en el modo ordinario de actuación de las Administraciones en los mismos. De esta manera, se estaría instaurando una cierta práctica por la que determinadas competencias estarían siendo ejercidas normalmente de modo convencional o concertado entre las diversas partes. Este es el caso, principalmente, de ciertos programas culturales y de acción social, de proyectos de grandes obras públicas (especialmente en el campo de las infraestructuras del transporte terrestre) y de planes y programas complementarios de enseñanza (educación física, escuelas viajeras, educación compensatoria, etc.).

CUADRO DE DISTRIBUCION DE CONVENIOS POR MATERIAS Y CCAA

	And.	Arag.	Ast.	Bal.	Can.	Cant.	C-LM	C-LE	Cat.	CVal.	Ext.	Gal.	L-R	Mad.	Mur.	Nav.	P-V	Total	
Sanidad	1	1	1		1		1		1	1	1	1		2	1	1		14	
Cultura			2		1		1		1					2	1	1	2	1	12
Consumo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				1		1			13
Patrimonio his.-artístico		1	1	1			1			1				1					6
Educación	3			1	2	1			1	3	1	3		2		1	3		21
Deportes				1	1	1	1	1	3	4	1	1		2		1	3		18
Serv. y asist. sociales	2	1	2	1	1	1	3		2	1	1	1	1	1	1	1			19
Adm. Just. (medios mat.)									1		1	1		1					4
Vivienda	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	1	1	1			20
Obras públicas	1		2		2		1	1	2	2	1			1		2			15
Turismo									1										1
Asistencia técnica	1			1					1	1		1		1					6
Estadística														2				2	4
Protec. civil	1								1										2
Adm. Penit.												1							1
Empleo	1	1	1		1	3	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1		19
Energía							1												1
Medio amb.																1			1
Función pública									1										1
Industria									1										1
TOTAL (CCAA)	12	6	11	7	12	8	12	7	15	20	9	11	10	11	10	9	9		

Del cuadro adjunto se desprende que la media de convenios (publicados) por CA es de 10,5. Por encima de esta media se sitúan claramente la Comunidad Valenciana (20) y, a menor distancia, Cataluña (15), Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha (12). Sobre la media, Asturias, Galicia y Madrid (con 11 cada una), y Murcia y La Rioja (10). Ligeramente por debajo, Extremadura, Navarra y el País Vasco (9), y, ya a mayor distancia, Cantabria (8), Baleares, Castilla y León (7) y Aragón (6). Al igual que el año pasado, y a reserva del volumen real de financiación que comporten los convenios, de estas cifras se desprende que no existe una correlación entre número de convenios suscritos y afinidad política entre los dos niveles de gobierno.

La misma tónica de continuidad respecto del año anterior se sigue en cuanto a las funciones que cumplen los convenios, las finalidades que persiguen o se les encomiendan. Así, se han suscrito convenios que prevén fórmulas de asistencia técnica; que establecen compromisos de financiación participada de programas y proyectos; que contemplan el establecimiento de mecanismos de coordinación y de intercambio de información, o que crean órganos mixtos de gestión y de programación conjunta de actuación.

nes, o bien el planeamiento y la ejecución de ciertas obras; en otros casos, el objetivo del convenio consiste en el establecimiento de un marco general de coordinación entre un Ministerio y una Consejería o una Comunidad Autónoma, globalmente considerada. Más significativo y problemático continúa siendo el caso de los convenios sobre delimitación o «aclaración» de competencias (en materia de autorización del transporte de energía eléctrica en Castilla-León, a semejanza de un convenio anterior suscrito con Cataluña) y de delegación de competencias o de realización de actuaciones «por encomienda», tanto de una CA al Estado (en materia de gestión tributaria en Baleares), como de éste a las CCAA (en cuestión de reconocimientos médicos a emigrantes, respecto de Andalucía, el País Vasco, la C. Valenciana y Cataluña). Dado que el límite de los convenios debe situarse en el principio de indisponibilidad de las competencias, en estos casos sólo cabe aceptar que estos convenios constituyen un pacto político entre las partes, con el valor de un «acuerdo entre caballeros» que en ningún supuesto puede dotarse de eficacia jurídica y ser, consecuentemente, exigidos judicialmente. Estos acuerdos, que no pueden erigirse en reglas de redistribución de competencias, que alteren la titularidad de los poderes que el bloque de la constitucionalidad asigna al Estado y a las CCAA, sólo pueden aceptarse bajo la consideración de que constituyen un determinado modo de ejercer ciertas competencias (modo sobre el cual las respectivas partes gozan de disponibilidad) y de que, en ningún caso, las diversas instancias renuncian a sus propios poderes, con lo que pueden recuperar libremente su pleno ejercicio. En este sentido, sólo serán eficaces en la realidad en la medida en que sean cumplidos voluntariamente, en que las partes se atengan en su actuación al pacto político que han concluido.

Una de las características que se mantiene respecto de años anteriores continúa siendo la dimensión bilateral con la que se concluyen los convenios entre el Estado y las CCAA, con los riesgos y problemas que ello encierra, y que se pusieron ya de manifiesto en el Informe del año 1989. Sin embargo, este bilateralismo cabe matizarlo por el hecho de que algunos convenios suponen la extensión de un acuerdo marco a varias o incluso a todas las CCAA. Esto es lo que ocurre en materia de vivienda, empleo, escuelas viajeras, farmacovigilancia, consumo, dotación material escolar, educación física en escuelas, lucha contra la pobreza (Programa para Situaciones de Necesidad), fomento de asociaciones deportivas juveniles y otros. En realidad, en estos casos estamos ante programas generales (estatales) de cooperación, que se instrumentan posteriormente, para su aplicación, por vía de convenio singular con las CCAA. En estos supuestos cabría reflexionar sobre la bondad y conveniencia de este método, a la vista de la posible alternativa (que se utiliza ya en algunos casos), de acordar estos planes en los órganos sectoriales de encuentro con todas las CCAA, con una dimensión plenamente multilateral. De este modo, se pasaría de la actual situación general en la que el Estado realiza una genérica oferta de cooperación que después negocia bilateralmente con las CCAA (con las suspicacias que ello conlleva y con una débil posición de las CCAA), a una actuación propiamente cooperativa, decidida de común acuerdo con todas las CCAA (o, al menos, con su mayoría).

En relación a las partes que intervienen en los convenios, cabe destacar que en 1990 en muchas ocasiones son organismos autónomos del Estado, y

que participan igualmente entidades locales (municipios, en general), cuando los proyectos afectan directamente a los mismos.

Resulta especialmente importante en este año, en relación con la disciplina jurídica de los convenios, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 (BOE de 16 de marzo), que sustituye a los Acuerdos que sobre la misma cuestión adoptó la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, de 13 de septiembre de 1984 y de 18 de junio de 1985. Este Acuerdo, que regula el proceso interno de formación y exteriorización de la voluntad convencional en la Administración del Estado, constituye sin duda un paso adelante en la tarea de disciplinar y racionalizar este importante instrumento de colaboración, aunque sólo afecte (como no podría ser de otra manera, seguramente) a su dimensión interna.

Esencialmente, las grandes líneas de esta normativa interna consisten en lo siguiente :

— Se establece, en primer lugar, un régimen de autorización previa para los convenios, a cargo de un órgano del Gobierno. Así, la iniciativa de su celebración, por parte del Estado, corresponde al Ministerio sectorial interesado. Una vez negociado el texto con la Comunidad Autónoma correspondiente, éste deberá ser informado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, a efectos de comprobar su coherencia con la política autonómica global del Gobierno. Finalmente, su suscripción se atribuye al Ministro del ramo, o al Presidente del Organismo Autónomo interesado.

— Por otra parte, se establece la obligación de su publicación, una vez suscrito, en el Boletín Oficial del Estado, cuestión ésta que entiendo reviste una gran importancia, pues aún cuando este requisito no sea imprescindible para su nacimiento a la vida del Derecho, resulta sumamente conveniente a efectos de publicidad de las actuaciones administrativas y de transparencia de las relaciones entre Administraciones, sobre todo teniendo en cuenta que en muchos casos resultan afectados derechos y expectativas de terceros.

— Otra cuestión de gran interés es que se intenta standarizar o tipificar al máximo el contenido de los convenios que puede suscribir la Administración del Estado. Así, se establece que deberá indicarse el título competencial en que se basa, los motivos que aconsejan la colaboración, los órganos firmantes, su concreto objeto (area material y objetivos que se persiguen), los mecanismos y técnicas que se van a utilizar (de auxilio o asistencia técnica, de coordinación o de actuación conjunta), el régimen de financiación (con indicación de las cuantías, la periodificación y las partidas presupuestarias a las que se imputa el gasto), los mecanismos de seguimiento de las actuaciones derivadas, la vigencia prevista (con su eventual prórroga), la posibilidad y la forma de denuncia y, finalmente, la fórmula de solución de las controversias que puedan producirse en su aplicación.

— Además, con esta normativa se pretende favorecer los programas en los que participen varias o todas las CCAA, a través de la suscripción de convenios-marco, sustituyendo, en la medida de lo posible, las relaciones meramente bilaterales y estableciendo la cooperación por grandes areas o sectores, integrando a la vez los diversos instrumentos utilizables.

La normativa establecida en este Acuerdo resulta sólo de aplicación,

naturalmente, a la Administración del Estado. Las CCAA, en general, por su parte, o bien no han establecido nada al respecto, o lo han hecho hasta el momento sólo de manera parcial e incompleta. Sería por tanto de gran interés que, dada la importancia que están adquiriendo los convenios, las CCAA adoptaran igualmente normas sobre la cuestión, que disciplinaran internamente este instrumento de colaboración. Ello redundaría sin duda en beneficio de la transparencia de la actuación pública, condición previa e imprescindible para su control.

B) Organos mixtos

Durante 1990 puede apreciarse una continuidad en la tendencia a la creación de órganos mixtos entre la Administración del Estado y las CCAA (unos 140 en este año). Estos órganos, en su mayoría, son previstos en convenios (como comisiones de seguimiento de las actuaciones que se derivan de los mismos, en general), y, en mucha menor medida, en leyes y reglamentos estatales, o incluso en normas autonómicas. En todos estos últimos casos, cuando el órgano no nace de la voluntad concurrente de las partes, se realiza en realidad, por lo común, una oferta a las demás instancias para participar en un determinado órgano, con funciones consultivas y deliberantes.

Constituye una práctica habitual en los convenios la creación de un órgano mixto (Comisión de Seguimiento) con funciones de seguimiento y control de las actuaciones previstas, o bien de deliberación y coordinación general. En ocasiones, estos mismos órganos reciben el encargo de realizar directamente las actuaciones previstas o de prestar el apoyo técnico necesario a las mismas.

Los órganos mixtos creados o previstos en 1990 tienen en general una composición bilateral. En ocasiones, sin embargo, pero como excepción, se crea una comisión multilateral, con todas las CCAA firmantes del mismo convenio-tipo. Este es el caso de algunas comisiones de seguimiento y coordinación de programas generales, que se aplican a prácticamente todas las CCAA mediante convenios bilaterales (p.e.: Comisión de Seguimiento del Programa Piloto para Situaciones de Necesidad).

En cuanto a la naturaleza y composición de los órganos mixtos, puede decirse en general que tienen carácter administrativo y son de composición gubernamental, de segundo nivel, o con representación de organismos autónomos. En algunos casos, pero no en todos, se prevé la inclusión del Delegado del Gobierno en la respectiva CA, y, también en ocasiones, de entes locales (Ayuntamientos, Consejos Comarcales en Cataluña). Igualmente, en algunos supuestos, pero no de manera habitual, al menos en 1990, se acude a fórmulas jurídico-privadas (SA Festival Cine San Sebastian).

Resulta de interés poner de relieve cómo en este año, en algunas ocasiones, las normas (reglamentos o incluso leyes) y los convenios toman en consideración la existencia de órganos mixtos ya creados, para atribuirles nuevas funciones o incorporarlos a los procesos de colaboración que prevén (p.e.: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Conferencia Nacional de Transportes Terrestres, Comité de Inversiones Públicas...). Esta