

3. RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Enoch Albertí Rovira

A) Convenios

La instrumentación de las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de la técnica convencional ha continuado siendo en 1991 el cauce principal de colaboración entre ambas instancias.

Durante este año han aparecido publicados en el Boletín Oficial del Estado doscientos cincuenta convenios frente a los más de ciento setenta que lo hicieron en 1990 (1). Una conclusión precipitada podría llevarnos a afirmar que se ha seguido incrementando la utilización de este instrumento. Sin embargo, es ésta una impresión equivocada toda vez que la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica autorizó en 1991 doscientos treinta y un convenios, cantidad inferior respecto a los doscientos cincuenta y dos que recibieron su autorización el pasado año. Del examen de los datos transcritos se constata un ligero descenso que puede interpretarse bien como una mera oscilación dentro del «volumen normal» de convenios que se producen en nuestro sistema (alrededor de los doscientos), o bien, como el inicio de una tendencia decreciente que pretende frenar la actual inflación de convenios. Habremos de estar a lo que suceda en años próximos para verificarla confirmación de una u otra hipótesis.

En relación al ámbito material de los convenios examinados cabe hablar de una continuidad respecto a los años anteriores. Persiste la enorme heterogeneidad de las materias pero además se afianza uno de los rasgos que estaba tomando la práctica cooperativa en España pues, como revelaba el Informe del 90, parecen existir unas determinadas líneas de actuación pública canalizadas vía convenio. Ello se verifica cuando se observa que hay sectores en los que de forma recurrente se acude a la técnica convencional, como es el caso de programas educativos y culturales, planes de vivienda, proyectos de obras públicas y especialmente programas de acción social, pues no en vano casi una cuarta parte de los convenios publicados en 1991 versaban sobre asistencia y servicios sociales.

De continuidad puede hablarse igualmente respecto a las funciones que han desarrollado los convenios publicados en este año. Cada vez son más los relativos a ejecución de obras, especialmente para la construcción de complejos polideportivos, hospitales, aeropuertos, infraestructura de la red viaria o restau-

(1) Téngase en cuenta que los comentarios y valoraciones que aquí se vierten toman en consideración el número total de convenios publicados durante 1991. Este punto de referencia es el mismo que tomaron los Informes «Pi i Sunyer» 89 y 90, y recuérdese que no sólo incluirá los convenios correspondientes al 91 sino también aquellos que pertenezcan a ejercicios anteriores pero que no hayan recibido publicidad hasta ese año. Igualmente debe advertirse que esta cifra de referencia no comprenderá los convenios que aun habiendo sido autorizados y suscritos en 1991 no han aparecido publicados en dicho año.

ración de monumentos. Todos ellos prevén un compromiso financiero, lo que determina que el convenio se convierta en un importante instrumento para la financiación de aquellas actuaciones. En ocasiones esa función adquiere tal importancia que en algunos convenios pasa a ser su único contenido, como es el caso del convenio sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda o del convenio para la remodelación de la Red Arterial Ferroviaria de Córdoba concluido exclusivamente para cubrir el incremento de coste de dichas obras.

Los convenios celebrados con mayor profusión han continuado siendo los relativos a la elaboración y desarrollo de planes conjuntos, bien sea así acordados (p.ej. los programas y actuaciones específicamente dirigidos a mujeres, de Lucha contra la Pobreza...), o bien realizados por una parte y en los que se da entrada a la otra (caso del Plan Nacional de Calidad Industrial del Ministerio de Energía e Industria).

Junto a estos convenios han seguido suscribiéndose aquellos cuya finalidad es la prestación de asistencia técnica o el intercambio de información, fórmula por autonomasia de auxilio (p.ej. convenio entre el Ministerio para las Administraciones Públicas y la Generalidad de Cataluña por el que el Instituto Catalán de la Salud prestará asesoramiento e información a los servicios del MUFACE radicados en aquella Comunidad). Algunos convenios, si bien mucho menos frecuentes que los anteriores, prevén otros mecanismos de auxilio, así ocurre en el convenio con Extremadura para la atención cultural de emigrantes extremeños y a través del cual se pretende canalizar el interés de la Comunidad Autónoma en actuaciones sobre las que, en principio, es el Estado quien ostenta la competencia (este convenio ya se había ensayado anteriormente con alguna Comunidad, como es el caso del convenio suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta de Galicia, BOE 06.10.89).

En la tónica de años anteriores se han continuado firmando convenios que establecen un marco general de coordinación, especialmente en materia de consumo, gestión de pensiones o política de empleo. Alguno de estos convenios como el suscrito para la promoción de la salud durante la EXPO92 prevén que su desarrollo se realice a través de convenios singulares, de forma que se configuran como un Acuerdo-Marco a partir del cual se instrumentaliza toda una cooperación particularizada.

Aunque en menor medida que otros años, siguen existiendo convenios que transfieren funciones del Estado a las Comunidades, como ocurre en el caso del suscrito con el Principado de Asturias sobre gestión de Bibliotecas de titularidad estatal. No se produce en estos supuestos una atribución de competencias pues las partes no pueden alterar el orden competencial sustantivo por la vía convencional. Mediante tales convenios únicamente se transfiere a la Comunidad la gestión de ciertos servicios de titularidad estatal a la vez que se delimita la relación de las partes en aquellos sectores. A partir de ahí, puede afirmarse que estos convenios están desarrollando en la práctica una función que los Estatutos inicialmente asignan a los Reales Decretos de Traspaso.

También se han concluido convenios en sentido contrario, es decir, de transferencia de funciones autonómicas al Estado como ocurre en los convenios sobre gestión tributaria concluidos en 1991 con La Rioja, Navarra y el Territorio Histórico de Vizcaya. En virtud de estos convenios, ya celebrados otros años, el Ministerio de Economía y Hacienda asume la gestión recaudatoria en

vía ejecutiva de los tributos cedidos que corresponden a la Comunidad. Fundamentalmente, las razones que motivan la conclusión de tales convenios son la imposibilidad de que la Comunidad organice una Administración Tributaria capaz de llevar la gestión de aquellos tributos, o en todo caso, la facilidad que supone residenciar esa labor en quien tiene los medios para hacerlo, el Ministerio de Economía y Hacienda, quien a cambio de asumir aquella gestión percibirá una comisión sobre lo recaudado (convenios de este tipo ya se suscribieron en 1989 entre dicho Ministerio y las Comunidades de Galicia, BOE 08.02.89, y de Cantabria, BOE 19.08.89, y en 1990 se celebró con Baleares, BOE 28.11.90).

Una mención destacada requieren los cinco Convenios-Marco suscritos entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas para la cooperación con Iberoamérica y que tienen por finalidad coordinar ciertas actuaciones de relieve internacional llevadas a cabo por las Comunidades firmantes (Andalucía, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana y Madrid). Es posible que las Comunidades Autónomas desplieguen, en materias de su competencia, una actividad con trascendencia supranacional, si bien dicha actividad no puede reconducirse al título «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE). A través de estos convenios las partes (Estado-CCAA) pretenden establecer un marco de colaboración que permita llevar a cabo cualquier actividad que se estime de interés para la promoción del desarrollo en países latinoamericanos y específicamente se enumera un elenco de proyectos entre los que se cuentan programas en materia de vivienda, rehabilitación urbana, ordenación del territorio, protección del medio ambiente, recuperación del Patrimonio Histórico, turismo, gestión de servicios municipales e investigación y desarrollo agrícola y agroalimentario. Tales convenios, de los que no se tiene constancia en años anteriores, suponen además un importante esfuerzo por coordinar la política exterior del Estado con las actividades de relevancia internacional que desarrollen las Comunidades Autónomas a fin de evitar interferencias y conflictos entre ambas instancias.

A partir de los datos que revela el cuadro adjunto podemos deducir que la media de convenios publicados por Comunidad Autónoma es de 14,7. Ampliamente por encima se sitúa Cataluña (27) seguida por Andalucía (24), Principado de Asturias (23), Madrid (21), Comunidad Valenciana (19), Castilla-La Mancha (17), Murcia (17) y Extremadura (16). Sensiblemente por debajo de la media aparecen Castilla y León (14) y alejándose de forma más acentuada Cantabria (12), La Rioja (12), Navarra (10), Canarias (10), Galicia (9), Aragón (8), Baleares (7), y País Vasco (4). Si se cotejan estos datos con los expuestos en los dos Informes anteriores se comprueba que cuatro Comunidades (Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Asturias) colaboran de forma constante y considerable con la Administración estatal mediante convenios. Esta situación contrasta con la vivida en la Comunidad Autónoma Vasca donde el recurso a la técnica convencional es escaso, sin que sea posible entrar aquí en los motivos de esta situación, que no pueden explicarse completamente por el particular sistema de financiación del País Vasco, pues uno de los convenios suscritos prevé precisamente la aportación financiera del Estado para el desarrollo de un programa de atención cultural.

Todos los Ministerios han suscrito algún convenio con las Comunidades Autónomas a excepción de los de Defensa, Interior, Relaciones con las Cortes, Portavoz del Gobierno y Agricultura y Pesca. Es significativo el descenso

CUADRO DE DISTRIBUCION DE CONVENIOS POR MATERIAS Y CCAA DURANTE 1991

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantab.	Cast-Man	Cast-León	Cataluña	C. Val.	Extremad.	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	P. Vasco	Total
Industrias	1						1		1	1						1		5
Medios comunicación	1		1					1										3
Sanidad	2			1	1		3	1	1	1	1			1	1	1	1	15
Cultura			2		1		1	1	1	1	2			1			1	11
Gestión tributaria													1			1	1	3
Consumo	1	1	1		1		1	1	1	1		1	1		1			11
Mujer	3		1	1		1	1	2		2	2			3	2			18
Patrimonio arquitect.			1							1				1				3
Educación	1		1		1	1	1		3	1	2	1		1	1	1		15
Deportes	1	2	2						2	1				2		1		11
Servicios sociales	4	1	3	1	1	4	3	3	5	2	5	2	4	6	3	1		48
Vda	3	1	1	1	1	2	1	1	6	2	1	1	1	1	1	1		25
Obras públicas	3	2	4		1		1	1	4			1	1		3	1		22
Función pública			1			2									1			4
Asistencia téc.							1				1		1			1		4
Estadísticas	1		1	1	1		1		2	1		1		1	1		1	12
Protección civil	1									1								2
Administración Pen.					1													1
SS	1		1	1	1	1	1	1		2	1	1	1	1	1			14
Empleo		1	1	1		1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1		16
Activ. relieve inter.	1		1							1				2				5
Medio ambiente			1															1
Energía															1			1
Total	24	8	23	7	10	12	17	14	27	19	16	9	12	21	17	10	4	250

experimentado por este último que ha pasado de ser parte en diecisiete convenios durante 1987 a no serlo en ninguno en 1991 y además por segundo año consecutivo. El Ministerio de Asuntos Sociales que desde su creación ha sido uno de los que más convenios ha suscrito, aparece a la cabeza este año participando en casi la tercera parte de los convenios publicados, siguiéndole con mucha diferencia los Ministerios de Obras Públicas, Educación y Ciencia, Cultura, Sanidad y Consumo, y Trabajo y Seguridad Social. Cabe apuntar también, que durante 1991 ha seguido creciendo el número de convenios en los que actúan los organismos autónomos adscritos a los diversos Ministerios (p.ej. el Consejo Superior de Deportes es el principal suscriptor por parte del Ministerio de Educación y Ciencia).

Las Comunidades Autónomas han suscrito convenios a través sus correspondientes Consejerías o Departamentos y sólo en contados supuestos lo han hecho a través de sus organismos autónomos (p. ej. en los relativos a la confección de estadísticas o censos donde normalmente intervienen los Institutos de Estadística de cada Comunidad). Es preciso destacar la presencia como suscriptora de una empresa pública (IRMASA) perteneciente de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

El número de convenios en los que son parte las entidades locales se ha incrementado de forma significativa. A estos efectos nótese que más de la mitad de los convenios que versan sobre realización de alguna obra específica, principalmente polideportivos, viviendas o infraestructura viaria, dan entrada a Ayuntamientos y en menor medida a otras entidades locales (p.ej. las Diputaciones Provinciales o la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona). Son supuestos más aislados aquellos en los que tales entidades intervienen en el desarrollo de proyectos culturales (caso del programa «Culturalcanarias» donde participan los cinco Cabildos Insulares).

Ocasionalmente, junto a Estado y Comunidades Autónomas aparecen como firmantes instituciones tan heterogéneas como Universidades, Fundaciones e incluso el Real Club Deportivo del Automóvil o la Oficina Regional Europea de la Organización Mundial de la Salud.

Durante 1991 un amplísimo número de convenios se ha prorrogado o extendido a otras Comunidades Autónomas. Este dato puede valorarse positivamente en tanto denota el buen funcionamiento de este instrumento entre las partes y/o en determinadas áreas. Por lo general, los casos de renovación se corresponden además con los convenios que en mayor medida se encuentran generalizados. Resulta ilustrativo verificar que en 1991 se ha dado continuidad al convenio sobre prestaciones básicas de las corporaciones locales o al relativo a la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, convenios de los que además son parte todas las Comunidades Autónomas con la sola excepción del País Vasco. Otros convenios en funcionamiento y que han sido renovados son el relativo a la ocupación de trabajadores desempleados suscrito por catorce Comunidades, el convenio en materia de consumo suscrito por diez o el concluido para la dotación de material didáctico a centros escolares de EGB suscrito por siete. También se acentúa la tendencia a extender convenios ya existentes a otras Comunidades Autónomas, como ocurre en el caso de Navarra, que se suma al programa sobre Escuelas Viajeras y también el de Cataluña y Madrid que deciden suscribir el convenio sobre Catalogación del Patrimonio Bibliográfico. Especialmente sintomática resulta la extensión del convenio

sobre programas y actuaciones específicamente dirigidos a mujeres a siete Comunidades Autónomas que se suman a las tres que ya lo suscribieron el pasado año.

Del seguimiento de los convenios publicados en 1991 puede inferirse que se está atenuando la marcada bilateralidad con la que hasta el momento se concluían. Tal y como indicaban los dos Informes anteriores, hasta 1990 era una práctica constante que modelos generalizables fueran negociados bilateralmente con el Estado en momentos sucesivos. En ese mismo año se dicta el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 9 de marzo, que intenta racionalizar la situación descrita regulando un régimen de autorización que facilite la suscripción generalizada con las Comunidades Autónomas de Convenios-Programa. Las previsiones del citado Acuerdo han conducido a que en la actualidad se avance hacia una sustitución, allí donde sea posible, de las relaciones bilaterales por el establecimiento de grandes áreas de cooperación (piénsese en educación, vivienda, consumo, fomento del empleo o acción social). Junto a ello debe advertirse que la falta de una plataforma general de encuentro entre el Estado y las Comunidades determinará que normalmente esos Convenios-Programa se impulsen desde las Conferencias Sectoriales que se hallen constituidas.

En relación al Acuerdo del 90 no puede dejar de enjuiciarse el grado de observancia de las prescripciones que contiene, especialmente en los extremos relativos al contenido y la publicidad que deben tener los convenios. Por lo que respecta al primero de ellos, se advierte un esfuerzo importante por respetar el estándar de contenido previsto en el Acuerdo y de forma significativa en relación al régimen de financiación donde cada vez es mayor la prolijidad con la que se describen los compromisos financieros. En algunos casos la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica ha autorizado convenios con observaciones, generalmente de escasa trascendencia y que en su mayor parte son de carácter sistemático o de redacción. Aunque las observaciones no son impeditivas de la autorización sí se aconseja a las partes que las incluyan en el texto.

En relación a la exigencia de publicidad, hay que señalar que no está siendo observada en la medida que cabría esperar e incluso se ha producido algún error aparentemente debido a una falta de coordinación entre distintos órganos de la Administración estatal (esto es lo que ha ocurrido en el caso del Acuerdo de adhesión del Instituto de la Mujer al convenio suscrito por la Comunidad de Madrid y el Instituto Nacional de Estadística para la realización del Estudio «Proyecto Internacional sobre Estructura, Conciencia y Biografía de Clase» publicado por dos veces en el BOE y en virtud de dos resoluciones distintas). Como se exponía al inicio de estas páginas, doscientos cincuenta convenios han aparecido publicados a lo largo de 1991 pero de ellos sólo algo más de la mitad, en concreto ciento treinta y nueve, pertenecen a este año según datos facilitados por el Servicio de Convenios de la Subdirección General de Cooperación Sectorial del MAP. De ahí se deduce que un número superior al centenar corresponde a ejercicios anteriores pero también que casi noventa convenios autorizados en el 91 no han recibido publicidad ese mismo año. La publicación preceptiva que hoy impone el Acuerdo de 9 de marzo del 90 ya estaba prevista en los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica de 13 de septiembre del 84 y de 18 de junio del 85. Dicha exigencia fue sistemáticamente desatendida hasta el punto de que más de la cuarta parte de los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas

durante el pasado año no fueron publicados. Muchos de estos convenios son los que han sido objeto de publicación en los Boletines Oficiales del Estado correspondientes a 1991, de modo que quizá sea este considerable retraso el que haya impedido que no recibieran publicidad todos los convenios correspondientes a este ejercicio.

De lo hasta ahora señalado es fácil advertir que en nuestro sistema la importancia de los convenios se subraya al constatar el considerable volumen de dinero que a través de los mismos se está comprometiendo. Cada vez más convenios se afianzan como instrumentos de financiación y buena parte de ellos prevén subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas. No pasa desapercibido el peligro que puede comportar una «territorialización» de la gestión de la actividad subvencional como forma de intervención del Estado más allá de su ámbito competencial.

Finalmente, es preciso advertir que no ha aparecido publicado convenio alguno entre Comunidades Autónomas. Un año más sigue desconociéndose en nuestro país la potencialidad de este instrumento que permitiría a las Comunidades abordar y resolver problemas de común interés sin necesidad de apelar a la intervención del Estado. La falta de una sólida relación de cooperación horizontal –al menos institucionalizada por vía convencional– impide también el desarrollo de relaciones cooperativas verticales (Estado-CCAA) de mayor dimensión multilateral o sectorial.

B) Organos mixtos

En 1991 no ha cesado el imparable crecimiento de los órganos de colaboración entre la Administración del Estado y las autonómicas. Durante el presente año se han previsto unos ciento setenta órganos mixtos lo que supone un incremento próximo al veinte por ciento en relación a 1990.

Sigue siendo una característica permanente que la inmensa mayoría de tales órganos tengan su origen en un convenio y sólo en una proporción muy reducida –ni siquiera alcanzan la docena– sean contemplados en normas legales y sobre todo reglamentarias bien sean del Estado o de las Comunidades Autónomas. Los convenios verticales han previsto órganos de colaboración de forma masiva durante 1991, existiendo incluso convenios cuyo único objeto es la creación de un órgano de esta naturaleza (p. ej. la Comisión Coordinadora de las actuaciones para la Salud Escolar creada por el convenio para la aplicación de la Ley 2/90 de la Comunidad de Extremadura). Entre las disposiciones legales y reglamentarias una parte de ellas también ha previsto la creación de tales órganos (caso del Patronato del Parque Nacional Marítimo Terrestre de Cabrera o del Consejo Jacobeo), mientras que otro grupo parece más preocupado por reestructurar órganos ya existentes o regular la puesta en funcionamiento de aquellos que contaban con una previsión normativa pero todavía no se habían constituido (p.ej. el Consejo Asesor de Telecomunicaciones).

Los órganos mixtos siguen desarrollando en 1991 unas funciones consultivas, de coordinación y en menor medida decisorias. En particular, los convenios que prevén Comisiones para su seguimiento reiteran, como si de una cláusula de estilo se tratase, que la función de los mismos es velar por el cumplimiento de lo estipulado, si bien a esa mención genérica suele adjuntarse un elenco de