

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enoch Albertí

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

En 1999 han sido publicados en el BOE 547 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta cifra representa un ligero retroceso respecto de la correspondiente al año anterior, en el que se habían publicado oficialmente 566 convenios. No es la primera vez, en los últimos diez años, que se produce una disminución en el número de convenios en relación con el año anterior, como se puede observar en el gráfico 5. Resulta más significativo, a mi juicio, el hecho de que el número de convenios se ha mantenido en un nivel muy alto, consolidando el muy acusado crecimiento que se experimentó en el año anterior, cuando se pasó de 372 convenios en 1997 a 566 en 1998. Puede decirse por tanto, y a reserva de lo que ocurra el año siguiente, que se consolida el crecimiento del número de convenios que se notó en 1998, manteniéndose en el nivel más alto de los hasta ahora producidos.

Como es habitual, sin embargo, hay que advertir que los convenios que se toman aquí en consideración son los *publicados* en 1999, y no los *celebrados* efectivamente en este año. Existen, naturalmente, discrepancias, que pueden ser notables, entre las cifras que resultan de la aplicación de estos dos diversos criterios. Puede citarse como muestra de ello que en este año 1999 la mitad aproximadamente de los convenios publicados fueron celebrados en el año anterior, especialmente en sus últimos tres meses. Esta circunstancia es inevitable hasta cierto punto, pues es comprensible que exista un cierto lapso de tiempo entre la celebración y la publicación. Pero resulta completamente disfuncional, hasta el punto de impedir que la publicación de los convenios cumpla su papel, cuando el convenio que se publica en un año contempla compromisos presupuestarios referidos al ejercicio anterior o cuando las actuaciones que prevé han sido ejecutadas ya, o al menos han debido serlo, a tenor de sus propias previsiones. En estos supuestos, de modo especial, la publicación oficial del convenio, exigida por el art. 8 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debería producirse sin demora alguna, para que no pierda su sentido.

El elevado número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe matizarse, además, por el hecho de que muchos de ellos responden en realidad a proyectos o programas comunes, acordados por el Estado y el conjunto de las Comunidades, pero concretados y desarrollados de modo bilateral,

mediante la fórmula de los convenios. La impresión de una acentuada bilateralidad en este tipo de relaciones, que podría desprenderse de una primera aproximación, debe ser corregida por esta circunstancia, de tal modo que la bilateralidad va referida a la ejecución de estos compromisos, que, sin embargo, han sido acordados en el marco de programas más amplios, que abarcan a varias o incluso a veces a todas o a la mayor parte de las Comunidades. Pero a pesar de esta multilateralidad subyacente, que viene observándose en los últimos años de modo muy acusado, no se formalizan convenios de conferencia sectorial, previstos igualmente por la Ley 30/1992.

Durante 1999, la media de convenios por Comunidad Autónoma (incluyendo las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que se sitúan en un volumen de convenios parecido ya al de las Comunidades que menor número de los mismos suscriben) es de 29. Pero, como ocurre todos los años, las Comunidades Autónomas se distribuyen alrededor de esta media con una gran dispersión. Como puede observarse en el cuadro adjunto y en el gráfico 1, hay algunas Comunidades que se sitúan claramente por encima de esta media: Cataluña, con 59 convenios, se presenta como la Comunidad que mayor número de convenios ha suscrito con el Estado, con distancia respecto de las demás, como no había ocurrido hasta el momento; también Andalucía y Castilla y León se colocan muy por encima de la media (43), seguidas por otras Comunidades que también han suscrito un importante número de convenios, superior a la media (Madrid, 37, Extremadura, 36, Galicia y Aragón, 35). Un amplio grupo de Comunidades, por otra parte, se sitúa prácticamente sobre la media (Asturias, Baleares y Castilla-La Mancha, con 30, y Murcia y Canarias, con 29). La Comunidad Valenciana, con 27, y Cantabria, con 26, se colocan ligeramente por debajo de la media, que queda ya lejos de la cifra de La Rioja, con 24 convenios. Finalmente, las dos Comunidades forales, el País Vasco y Navarra, y las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, se presentan como las Comunidades que menos convenios han celebrado con el Estado (10 o 11). En relación con otros años, es posible observar algunas circunstancias significativas: mientras que algunas Comunidades repiten sistemáticamente año tras año entre aquellas que mayor número de convenios suscriben con el Estado (Cataluña, Andalucía, Madrid, Castilla y León, Galicia, básicamente, aunque también se producen ciertas oscilaciones), otras lo hacen también sistemáticamente (y aquí sin apenas ninguna oscilación), entre aquellas que menor número de convenios suscriben (Navarra y el País Vasco, a las que hay que añadir a estos efectos en los últimos años las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla). Las demás Comunidades o bien se mueven normalmente alrededor de la media, o bien, en algunos casos, presentan oscilaciones acusadas. Es muy difícil ofrecer una explicación general para esta situación. Sin embargo, algunos de estos fenómenos sí parece que puedan explicarse de forma bastante plausible: en primer lugar, y como ya se ha apuntado en otros años, el tradicional bajo número de convenios que suscriben tanto el País Vasco como Navarra parece que tenga su causa en el peculiar sistema de financiación de estas dos Comunidades, que no incentiva la búsqueda de fuentes externas y adicionales de financiación para ciertas actuaciones que deben acometer, y, por ello, no incentiva tampoco su participación en estos planes y programas estatales. Y, por otro lado, creo que el mayor o menor número de convenios

suscritos tienen poco que ver con la mayor o menor sintonía política entre el Gobierno estatal y los Gobiernos autonómicos, como prueba el hecho de que, específicamente en 1999, tanto Andalucía como Castilla y León presenten exactamente la misma cifra, y, además, en la banda alta. Creo que la explicación de esta amplia variación hay que buscarla más en las dinámicas y las culturas administrativas que en la intencionalidad política.

Materias y actuaciones propias de los convenios

Durante 1999, un 41 % de los convenios publicados (226 sobre el total de 547) han recaído sobre lo que genéricamente podemos denominar como servicios sociales. Esta materia ha venido acaparando en los últimos años el mayor número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero en ningún caso había adquirido un peso específico semejante en el conjunto de los mismos. El año anterior, 1998, cuando ya se ponía de manifiesto como hecho destacado la concentración de convenios en materia de servicios sociales, éstos constituían un tercio del total, y este porcentaje representaba un notable incremento con respecto a años anteriores. Pues bien, esta tendencia no ha hecho sino aumentar su intensidad y reforzarse, y en el presente año estos convenios representan ya más del 40 por ciento del total. Es significativo que el siguiente grupo de convenios en razón de la materia (agricultura) roce el 10 por ciento del total, a gran distancia de los servicios sociales. Y a partir de ahí, el resto de sectores y materias se reparten, de modo muy fragmentario, la mitad restante. Por ello, cabe decir que los convenios se usan de un modo muy principal para dar cauce a la colaboración entre el Estado y las Comunidades en materia de servicios sociales, y especialmente, para poner en marcha planes y programas diseñados generalmente en el marco de órganos de colaboración (la Conferencia sectorial, básicamente) y que cuentan con financiación del Estado. Ello es así desde hace ya bastante tiempo, pues hay programas que presentan una continuidad de más de 10 años, pero se ha acentuado de manera muy notable este año. Además, estos convenios tienen una dimensión multilateral real muy acusada, pues la mayor parte de ellos responden a proyectos y programas generales que concitan la participación de entre 12 y 17 Comunidades, que van suscribiendo, de forma bilateral, el mismo modelo de convenio. Así, la práctica totalidad de los 226 convenios suscritos en esta materia se concentran alrededor de sólo 13 programas, que van concretándose, especialmente en cuanto a financiación se refiere, para cada una de las Comunidades Autónomas.

En materia de servicios sociales destacan los convenios para el desarrollo de programas sobre drogodependencias, de proyectos de intervención para la erradicación de la pobreza y la exclusión social, para la atención y la prevención de la marginación del pueblo gitano, para la atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, para el tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia, para actuaciones en el marco del plan gerontológico, para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda en alquiler, para actuaciones dirigidas específicamente a mujeres, para la realización de actividades de intercambio juvenil, para actuacio-

nes en el marco del plan estatal del voluntariado y para la puesta en marcha de acciones integrales para la atención a personas con discapacidad. La mayor parte de estos proyectos y programas cuentan con una larga tradición y constituyen acciones que, desde hace ya bastantes años, han encontrado en esta fórmula su modo de realización. De especial trascendencia, por ser uno de los programas que tradicionalmente moviliza mayores recursos financieros, es el relativo al desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales, que se mueve en el marco de un Convenio-programa, en el que anualmente, y mediante un protocolo específico, se concretan los proyectos a realizar y se detalla la financiación aportada por las partes.

En materia de agricultura destacan los convenios celebrados para la puesta en marcha de medidas estructurales de acompañamiento de la política agraria común previstas en diversos reglamentos comunitarios, suscritos este año, como ya venía sucediendo últimamente, con casi todas las Comunidades, así como algunos otros para la realización de pruebas y ensayos agronómicos, para la conservación e inventario de recursos fitogenéticos. En general, se trata de la co-financiación de ciertas ayudas y de la realización y financiación conjunta de ciertas actividades de carácter general. En este ámbito destaca igualmente la realización mediante convenio de encomiendas de gestión a algunas Comunidades, en materia de gestión de mercados (Extremadura y La Rioja).

En materia de cultura destacan este año, junto con la continuación de algunos programas de años anteriores, especialmente en materia de conservación del patrimonio histórico-artístico (como el plan de catedrales), los convenios celebrados en el ámbito específico del deporte, para la construcción, gestión y mantenimiento de centros de tecnificación deportiva, a veces de carácter general y a veces relativos a especialidades concretas.

A estos hay que añadir, como casi todos los años, los convenios que deben suscribir el Estado y las Comunidades Autónomas cuando se pretende ampliar, trasladar, remodelar o, en general, resultan afectados los centros de depósito cultural (museos, bibliotecas, archivos) cuya titularidad corresponde al Estado pero cuya gestión ha sido encomendada a las Comunidades.

En materia de turismo, la práctica totalidad de los convenios suscritos tienen como objeto la aplicación a una localidad o a una zona determinada de un plan de excelencia o de dinamización turística, acordándose entre ambas Administraciones las medidas oportunas y su co-financiación. Destaca igualmente la creación conjunta, mediante convenio, de un Centro de Investigación y Tecnología Turísticas, en Baleares.

En materia de Administraciones Públicas se han celebrado convenios para el desarrollo de planes de formación continuada de funcionarios, previstos con carácter general en el Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas cerrado en diciembre de 1996. De especial significación en este capítulo son los convenios suscritos entre el Estado y 14 Comunidades Autónomas mediante los cuales la Comunidad correspondiente encomienda al Estado (Agencia Estatal Tributaria) la recaudación, en vía ejecutiva, de los ingresos de derecho público propios de la misma (incluidos los tributos propios, los tributos

cedidos por el Estado y cualquier otro recurso de derecho público), a cambio de una comisión convenida.

En materia de estadística, los convenios celebrados tienen por objeto la recogida de datos para la elaboración de ciertos censos (como el agrario, de manera muy destacada) o encuestas (especialmente, de carácter económico y comercial).

En materia de medio ambiente, la mayor parte de los convenios son *addenda* a los convenios suscritos hace unos años en el marco de los planes estatales de recuperación de suelos contaminados y de residuos peligrosos, mediante las cuales se fijan los compromisos financieros de ambas partes para el ejercicio de 1998 (!). A estos convenios, suscritos normalmente en los meses de noviembre y diciembre de 1998 (alguno sin embargo lleva fecha de enero o febrero de 1999) y publicados entrado ya el año 1999, les resulta plena y especialmente de aplicación cuanto se ha dicho antes acerca de la finalidad no solo de la publicación, sino incluso del mismo convenio, que pierde todo su sentido cuando se celebra (o se publica) cuando su objeto material ya ha expirado. Otros convenios en materia de medio ambiente, estos ya regulares desde el punto de vista de la fecha de su celebración y publicación, son los que se han suscrito para desarrollar y cofinanciar actuaciones para la recogida selectiva de residuos urbanos, convenios que en algunos casos son de nuevo cuño y se enmarcan en los planes autonómicos de recogida de residuos sólidos urbanos (Madrid), y en otros casos constituyen modificaciones y concreciones de convenios ya celebrados en años anteriores. Cabe destacar también en materia de medio ambiente algunos convenios que tienen por objeto establecer un sistema de gestión compartida de algunas reservas naturales (Canarias y Murcia).

En materia de trabajo, los convenios suscritos, en general, han previsto actuaciones para el desarrollo y ejecución de planes de fomento de empleo (especialmente en Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura). En algún caso, no obstante, se ha utilizado esta técnica para desarrollar y concretar los acuerdos de traspaso de ciertos servicios de esta área (especialmente, la formación profesional ocupacional, Castilla y León).

En materia de sanidad, los convenios celebrados presentan una muy notable heterogeneidad de contenidos: a través de los mismos se han previsto actividades docentes, de investigación y de formación, programas de prevención y de detección de ciertas enfermedades, la mejora de ciertos servicios e instalaciones, la coordinación de algunos servicios (especialmente los de urgencias y de trasplantes), así como la extensión a algunos colectivos (mutualidades de funcionarios del Estado, ciertos colectivos de trabajadores,) de ciertos servicios y prestaciones propios de los organismos sanitarios de las Comunidades.

En materia de comercio destacan los convenios suscritos con la mayor parte de las Comunidades para el desarrollo del plan marco de modernización del comercio interior.

En materia de educación e investigación, los convenios para la co-financiación de ciertas infraestructuras de investigación (como el Parque Científico y Tecnológico de Pedralbes, en Barcelona) y de ciertos programas (como los del Instituto Español Oceanográfico). De manera especial hay que destacar el con-

venio suscrito entre la Estado y la Junta de Galicia para la introducción del gallego en los centros españoles en el extranjero). En materia de obras públicas hay que citar algunos convenios, pocos en relación con años anteriores, para la realización de ciertos estudios y proyectos, especialmente en materia ferroviaria y de obras hidráulicas. En materia de vivienda los convenios tienen por objeto, en general, la rehabilitación de grupos de viviendas y de ciertos barrios y zonas, así como la construcción de nuevas viviendas sociales, en el marco de los planes estatales de vivienda. En materia de industria y energía, los convenios celebrados contemplan medidas de ejecución de algunos programas de ahorro energético y de ayudas a las empresas, especialmente en materia energética y en el marco de subvenciones comunitarias europeas Y, para terminar esta relación, cabe decir finalmente que en materia de juego se han celebrado algunos convenios mediante los cuales algunas Comunidades (Madrid, Andalucía, La Rioja) han realizado una encomienda de gestión al Estado, y específicamente al Ministerio del Interior, para la homologación del material de juego.

De modo singular, cabe destacar algunos convenios de especial relevancia: en primer lugar, el suscrito entre la Generalidad de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona y el Estado (representado por la Presidencia del Gobierno, que firma el convenio, constituyendo esta circunstancia un hecho muy singular), por el que se crea un consorcio para la organización y el desarrollo del Forum Universal de las Culturas Barcelona 2004; en segundo lugar, el convenio marco entre la Junta de Galicia y la Agencia Española de Cooperación Internacional, para el desarrollo y ejecución de programas de cooperación internacional, especialmente en el área de Latinoamérica; en tercer lugar, el convenio por el que se prorroga del acuerdo administrativo de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Junta de Andalucía, de 1992, en materia policial, y por el que se crea y se adscribe a la Junta una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, de acuerdo con las previsiones de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y, finalmente, el convenio entre la Generalidad de Cataluña y el Estado (Ministerio del Interior) para la creación de una única Comisión de Videovigilancia, estableciendo al efecto su composición y la forma de designación de sus miembros, utilizando para ello la posibilidad contemplada en el RD 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LO 4/1997, de 4 de agosto, que prevé que en las Comunidades Autónomas a las que se refiere la disposición adicional primera de la citada Ley Orgánica, podrá existir una única Comisión de Garantías de la Videovigilancia para la instalación de videocámaras por cualquiera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúen en las mismas, previa suscripción del correspondiente Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

Convenios entre Comunidades Autónomas

Durante 1999 solo consta que haya sido tramitado según el art. 145.2 CE, al menos inicialmente, un solo convenio entre Comunidades Autónomas, suscrito entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana y la Comunidad de Murcia, además de la Diputación de Barcelona y el Consejo Insular de Mallorca,

denominado *Convenio Marco de Colaboración Transregional en materia de inmigración*. Este convenio entre Comunidades Autónomas, en el que participan además dos entidades locales de otras Comunidades que no participan como tales en el mismo, prevé la realización, en el marco de la iniciativa comunitaria europea INTEGRÁ, de ciertas actuaciones, básicamente de estudio y análisis, en materia de inmigración (elaboración de una guía de recursos para inmigrantes, estudios sobre la evolución del sector agrario en la cuenca mediterránea, y acciones para la inserción laboral de los inmigrantes), coordinando su realización entre las partes suscribientes e intercambiando información y experiencias, sin que del convenio, como expresamente se dispone, se desprendan obligaciones financieras para los suscribientes, sin perjuicio de que en el futuro, y a partir de los eventuales protocolos de desarrollo, éstos puedan preverlos.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	CVal	Extr	Gal	L-R	Mad	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL
Adm. Públicas	1	2	2	2	3	2	2	2	4	2	2	5	2	2	2	1		1	1	38
Agricultura*	6	5	3	2	3	3	4	3	4	4	5	3	3	2	2	1	1			54
Comercio	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	18
Cultura**	3	1	1	2			1	7	5		2	1	1	4	2	1	1	1		33
Educación***				1	1				2			2			1	1	1			9
Estadística	1			1			1	1	5		11	1					1			13
Indus. y energía			1			1		1		2				1				1		7
Medio ambiente	2	1		1		3	1	2	2	3	1	1	1		3	2			1	23
Obras Públicas								1	3		1					2				7
Sanidad	2	1		2	1		1	6	1	2	1	3	2	2	3		2		2	31
Serv. Sociales	16	17	13	14	13	14	13	15	16	13	14	14	12	16	12	4	4	2	4	226
Trabajo							2	2			2									6
Turismo	7	5	2	3	1	2	2	2	3		3	3		1	2					36
Vivienda y Urb.	2	2	1	1	3	1	1	1	10	2	3		1	4	2		1	1	1	37
Otras mat.****	2								2			1	1	1				1	1	9
TOTAL CCAA	43	35	24	30	29	26	30	43	59	27	36	35	24	37	29	10	11	8	11	547

* Incluye pesca y ganadería

** Incluye investigación

*** Incluye patrimonio histórico-artístico

**** Incluye convenios en materia de juego, policía, cooperación al desarrollo y la celebración del forum de las Culturas Barcelona 2004

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 1999

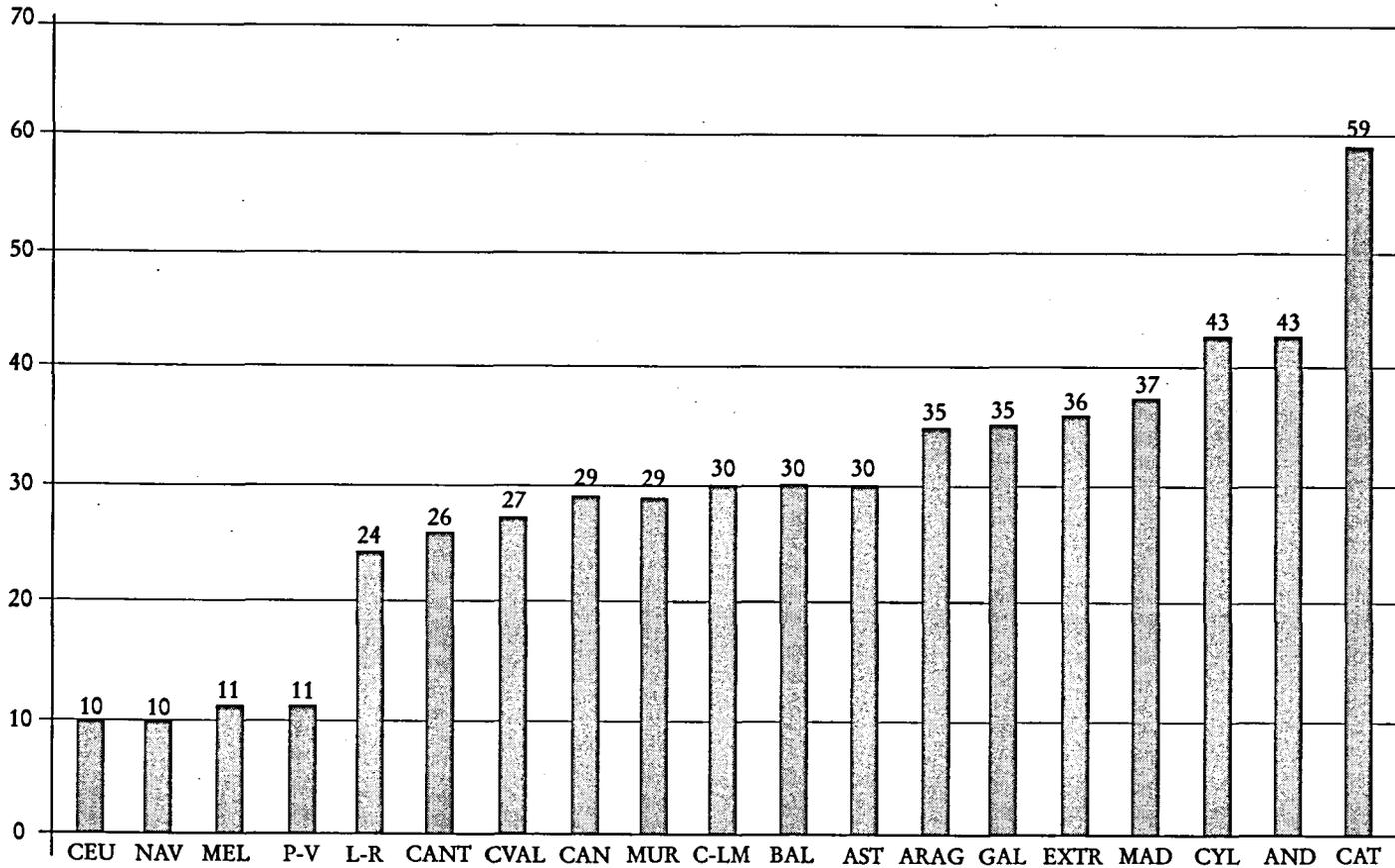


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 1998 y 1999

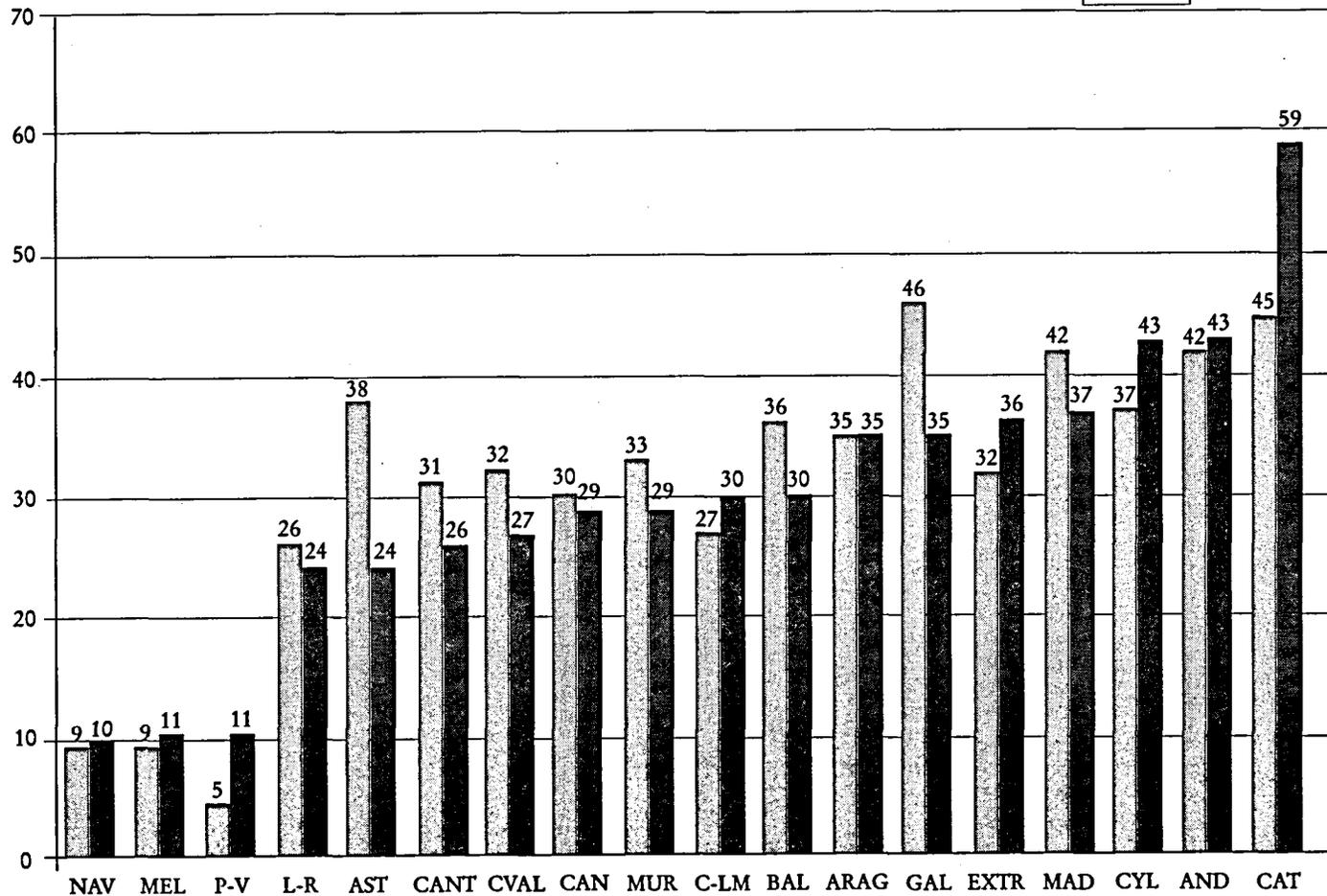
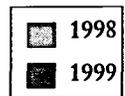


GRÁFICO 3. CONVENIOS POR MATERIAS 1999

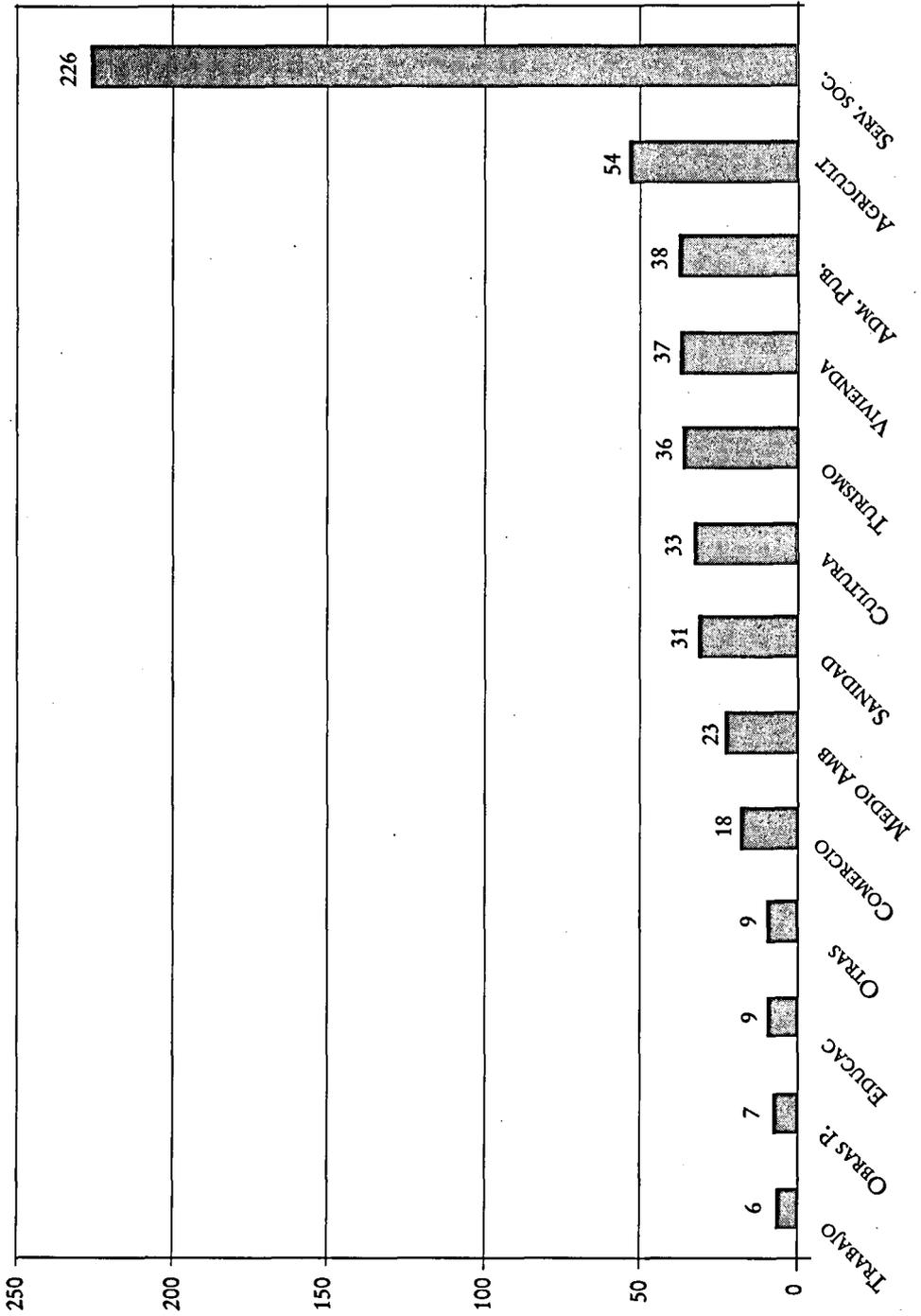


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 1998 Y 1999

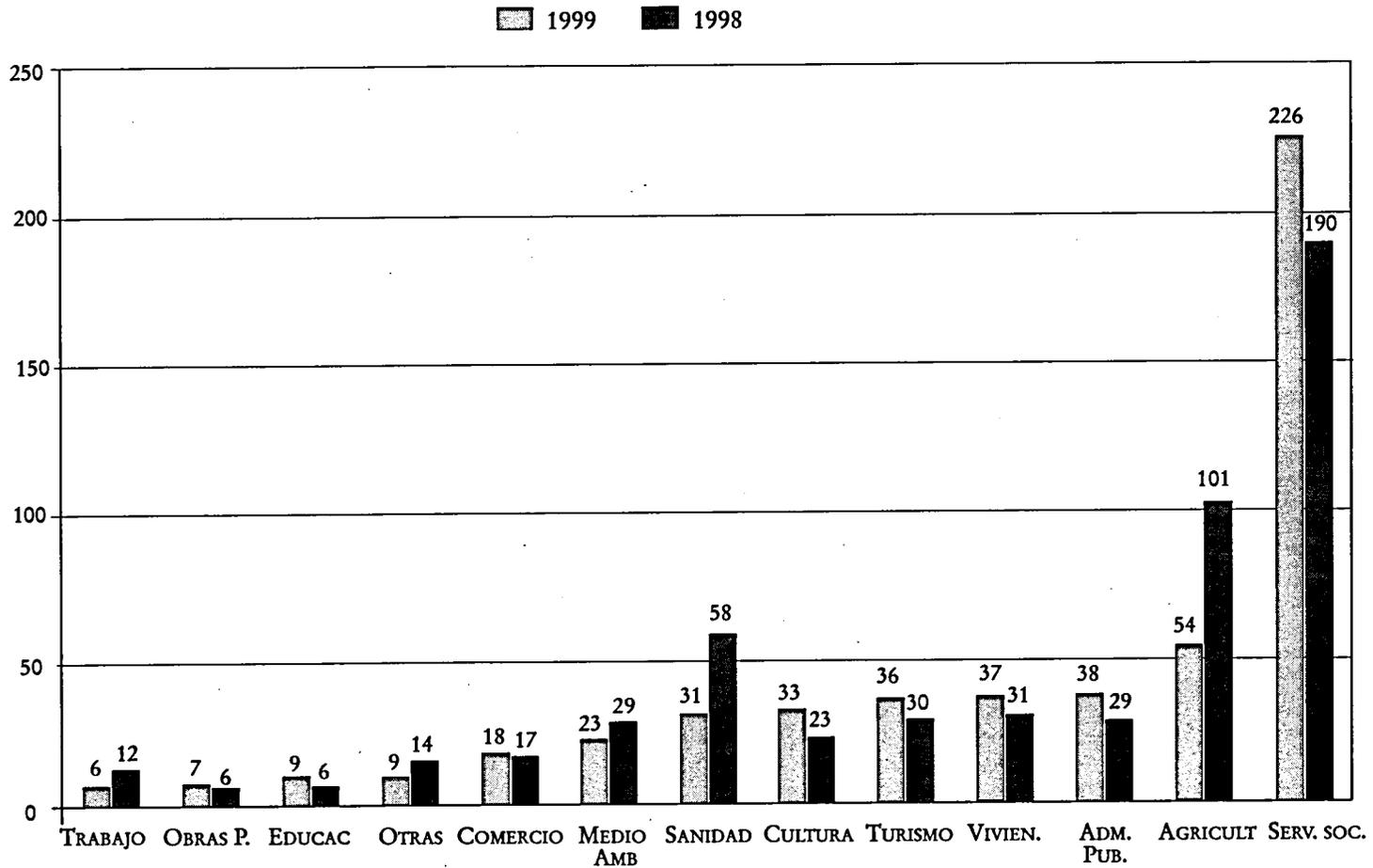


GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS CONVENIOS 1989-1999

