

3. RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Enoch Alberti

A) Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

A pesar de no contar con ninguna previsión legal específica, los convenios se han convertido entre nosotros en una de las principales vías que instrumentan las necesarias relaciones de colaboración que deben producirse entre el Estado y las CCAA. Prueba de ello es el elevado número de convenios suscritos entre ambas instancias (171 publicados en 1989) y la amplia virtualidad que se otorga a los mismos, que cubren numerosos y variados objetivos a cuya realización contribuyen conjuntamente ambos niveles de gobierno. Esta heterogeneidad de su objeto es precisamente la primera nota a destacar de los convenios suscritos en 1989 (1).

En efecto, los convenios de 1989, al igual fundamentalmente que los de años anteriores, presentan un contenido muy diverso, tanto por los sectores sobre los que recaen como por las actuaciones que contemplan, cumpliendo así una amplia variedad de funciones. Con carácter general, puede decirse que los convenios de 1989 prevén:

a) *La realización de obras y proyectos conjuntos* (p. ej., instalaciones deportivas Albacete-2000, restauración de La Cartuja, construcción de un banco de sangre en Baleares, auditorios en Barcelona, Sevilla y Murcia, variante de Alcoy, obras de restauración hidrológico-forestal en Navarra y País Vasco, casas-cuarteles en Castilla la Mancha, circuito de velocidad en Cataluña, instalaciones deportivas en Santiago de Compostela, polideportivo en Gijón, etc), colaborando en algunos casos ambas Administraciones, a las que se unen con frecuencia en este tipo de convenios las entidades locales directamente afectadas, en la definición del proyecto, o bien, en otros casos, contribuyendo exclusivamente en su financiación.

b) *La elaboración de planes conjuntos*, que puede ser propiamente así, o bien consistir en la participación de una parte en programas elaborados por la otra (p. ej., programas de educación de adultos, de farmacovigilancia, de escuelas viajeras, de salud mental, de investigación en diversos sectores especializados, de educación física en las escuelas, de

(1) En realidad, publicados en dicho año, pues la fecha de referencia que se ha utilizado ha sido la de su publicación en el BOE. Ello hace que se traigan aquí convenios suscritos durante el año anterior, pero cuyo conocimiento público no se ha producido hasta el presente, o bien incluso que no figuren algunos convenios, si, a pesar de lo establecido en los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, de 13 de septiembre de 1984 y de 18 de junio de 1985, no han sido publicados en el BOE durante 1989. Por lo demás, ésta es la razón de la discrepancia que puede observarse entre los datos sobre convenios que aquí se ofrecen y los relacionados en el informe del Sr. Adolfo Hernández, que se incluye en la Parte II, pues mientras que en éste último la fuente de referencia es la autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, aquí sólo se ha tomado en consideración la publicación en el BOE.

protección civil, de fomento del empleo, de modernización de las industrias tradicionales, de catalogación del patrimonio bibliográfico, de lucha contra la pobreza, etc). En estos casos, la participación de cada instancia puede consistir en la aportación de fondos al proyecto, o bien en la prestación de asistencia técnica o medios propios, teniendo así un alto contenido de auxilio.

c) En ciertos convenios, el *auxilio* constituye el contenido propio y específico de los mismos, de tal forma que una Administración presta sus medios para la consecución de objetivos que son propios de la otra (p. ej., diversos convenios en materia de gestión tributaria, que delegan además dicha función, programas de farmacovigilancia, de formación de funcionarios, registro de personal al servicio de las Administraciones, de atención cultural a los emigrantes, de educación compensatoria, de difusión cultural, de enseñanza del catalán en Baleares, etc).

d) Todas las clases de convenios citados hasta el momento tienen un alto componente de *coordinación* de las actuaciones de ambas partes, pero algunos persiguen específicamente el establecimiento de un *marco general de coordinación* entre las dos Administraciones (así, p. ej., plan de protección de la vida silvestre en Baleares, planes de vivienda con varias CCAA, planificación hidrológica-forestal en Cataluña, planes de consumo, con varias CCAA, convenio de colaboración marco entre el MOPU y la Comunidad Valenciana, etc).

e) Finalmente, a través de convenio se han *transferido funciones*, tanto del Estado a las CCAA (convenio sobre protección de menores con Baleares), como de éstas al primero (convenios sobre gestión de los tributos cedidos, p. ej.), o se han precisado los términos de la relación que mantendrán ambas partes en ciertos sectores (p. ej., bibliotecas, museos y archivos de titularidad estatal cuya gestión ha sido traspasada a las CCAA).

Destaca por otra parte el acusado grado de bilateralidad con el que se concluyen los convenios. Con ser cierta esta afirmación, pues prácticamente todos los de 1989 han sido suscritos bilateralmente, debe ponerse de relieve que un alto número de convenios (122) se han reproducido al menos con dos CCAA (6 con 2 CCAA, 2 con 3 CCAA, 2 con 4 CCAA, 2 con 5 CCAA, 2 con 6 CCAA, 1 con 8 CCAA, 1 con 9 CCAA, 2 con 11 CCAA, 1 con 13 CCAA y 1 con 16 CCAA), lo que indica la existencia de una práctica de establecer un convenio-modelo, que se suscribe después de forma particularizada y bilateral. Los convenios que responden a un mayor grado de generalización son, en orden decreciente, los suscritos en relación a la financiación de servicios sociales a cargo de las administraciones locales, los planes de contratación temporal de fomento del empleo, los planes de consumo y vivienda, la coordinación de la política de empleo, la catalogación del patrimonio bibliográfico, los programas de farmacovigilancia, educación física en las escuelas y escuelas viajeras, la atención primaria de la salud, la formación de funcionarios, la educación compensatoria, la dotación de material escolar, el control de la hidatidosis, la gestión de bibliotecas de titularidad estatal, y finalmente, con dos CCAA por cada uno de los mismos, la gestión de museos y archivos de titularidad estatal, la informatización de órganos judiciales, el control de la eficacia administrativa, el programa «Culturalcampo», la gestión de tributos cedidos y la formación de profesora-

do. El resto de convenios, de contenido singular y plenamente bilaterales, contemplan en general la realización de alguna obra o proyecto conjunto, de interés autonómico.

El número total de convenios asciende, como se ha dicho, a 171, lo que arroja una media de convenios por CA de 10. Claramente por encima de esta cifra media se sitúan la Comunidad Valenciana (18) y Galicia (16). Ligeramente por encima, Asturias (14), Murcia (14), Cataluña (13), Andalucía (13) y Castilla-La Mancha (11). En la media, Extremadura (10) y Baleares (10). Ligeramente por debajo, Canarias (9), Cantabria (8), Navarra (8), Castilla-León (8). Claramente por debajo, La Rioja (6), Madrid (5), el País Vasco (4) y Aragón (4). De un primer examen de estos datos, y a reserva de la importancia económica real de los distintos convenios, que, como se verá, es difícil de cuantificar a la vista solo del texto de los mismos, parece deducirse que no resulta decisivo el signo de los diversos gobiernos autonómicos y su mayor o menor sintonía política con el central, al menos en cuanto al número de convenios suscritos.

Finalmente, cabe señalar que a través de los convenios entre el Estado y las CCAA se producen unos nada despreciables movimientos financieros. Aun cuando resulte difícil cuantificar con precisión el contenido económico global de los convenios, pues éste en ocasiones no se determina o bien se remite a una negociación posterior o al presupuesto definitivo de la obra o proyecto a financiar conjuntamente, estableciéndose en este caso sólo los porcentajes de participación de cada parte, del propio texto de los convenios recogidos en el presente Informe se desprende un gasto del Estado cercano a los 29.000 millones de ptas. Por parte de las CCAA, sus compromisos financieros ascienden a más de 18.000 millones de ptas, y la participación de otras entidades, de carácter local en su mayor parte, superiores a los 3.000 millones de ptas. Dado lo dicho anteriormente, cabe suponer que las cantidades expresadas deben incrementarse sustancialmente para obtener una aproximación real al volumen financiero que suponen los convenios. De ello se deduce que los convenios entre el Estado y las CCAA se han convertido en un importante instrumento de financiación de obras y programas. Ello indica asimismo que existe en la actualidad un importante sector de la actuación pública que se financia conjuntamente por el Estado y las CCAA, o, lo que es lo mismo, que se están creando entre ambas instancias unas complejas y a veces opacas relaciones de cofinanciación en ciertos sectores, que dan lugar a una profunda interconexión e interdependencia en el ejercicio de los poderes del Estado y, sobre todo, de las CCAA, al ser principalmente de su responsabilidad los sectores sobre los que recaen tales prácticas contractuales.

B) Organos de colaboración

La gran mayoría de órganos de colaboración creados en 1989 tienen su origen en un convenio suscrito entre el Estado y las CCAA (68 en total), y este hecho marca profundamente sus principales características. En efecto, la mayor parte de los convenios Estado-CCAA que prevén actuaciones conjuntas de cualquier tipo crean un órgano específico de seguimiento del convenio, compuesto paritariamente por representantes de ambas Adminis-

traciones, de nivel medio o técnico. Por parte del Estado es frecuente incluir en los mismos al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o a un representante de éste. Estos órganos tienen por tanto carácter bilateral, y asumen en general funciones de consulta y deliberación en relación con las actuaciones previstas en los convenios, convirtiéndose de este modo en canales permanentes de relación entre ambas Administraciones, aunque de alcance muy sectorial y especializado. Entre sus concretas funciones se encuentran normalmente las de interpretación del propio convenio, la elaboración de una memoria de las actividades realizadas en virtud del mismo y la evaluación general de las actuaciones que se desarrollan. No cuentan en general con reglamento de régimen interior, y su funcionamiento es flexible y en gran parte informal. Debido a ello, y a la escasez de datos disponibles sobre el funcionamiento real de tales órganos, su operatividad es difícilmente medible.

En algunos casos, sin embargo, los órganos mixtos creados por convenio asumen mayores y más concretas funciones. En este sentido, cabe destacar el hecho de que algunos *gestionen directamente* las actuaciones previstas, o, al menos, asuman parte de las mismas (p. ej., las comisiones de farmacovigilancia, las de equipamiento didáctico de las escuelas, la de coordinación del uso deportivo del circuito de velocidad de Cataluña, la de construcción del auditorio de Murcia, las de perfeccionamiento del profesorado o la de seguimiento del convenio sobre protección de menores de Baleares, entre otras). En otros casos, asumen funciones de *planificación*, (p. ej., las comisiones de catalogación del patrimonio bibliográfico, la del plan de protección de habitats naturales y vida silvestre de Baleares, las del programa de educación física y deporte escolar o las del plan de educación de adultos, entre otras). Algunos órganos prevén labores de *coordinación general* (las comisiones coordinadoras en materia de bibliotecas), aunque esta función implícitamente debe reconocerse a todas, y, finalmente, otros explicitan entre sus atribuciones la realización de ciertas labores de *auxilio*, especialmente en lo que se refiere al intercambio de información (así, p. ej., la Comisión de seguimiento para la defensa y conservación de la documentación referente a Euskadi custodiada en archivos estatales o la Comisión de seguimiento del convenio sobre obras hidráulicas en Navarra).

A través de normas estatales se prevén asimismo algunos órganos de colaboración, generalmente de carácter consultivo, deliberante o de planificación, aunque en ocasiones también tienen encomendadas tareas ejecutivas, o puedan realizar funciones de auxilio. Este es el caso, por ejemplo, de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, previsto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre o del Comité Interterritorial de Estadística, previsto en la Ley 12/1989, de 12 de mayo, de la función estadística pública. A nivel reglamentario, se prevé una participación de las CCAA en la Comisión de acreditación de laboratorios de control de la calidad de la edificación (RD 1230/1989, de 13 de octubre), el Consejo general de la emigración (Orden de 9 de enero de 1989, que desarrolla el RD 1339/1987, de 30 de octubre), la Comisión Técnica para el establecimiento de condiciones mínimas de accesibilidad a los edificios (RD 556/1989, de 19 de mayo) o la Comisión técnica de riesgo químico, creada como grupo de trabajo de la Comisión Nacional de Protección Civil (Orden de 21 de marzo de 1989).

A estos órganos deberían añadirse los ya creados en años anteriores y que han continuado desplegando su actividad en 1989 (órganos sectoriales de carácter multilateral, entre los que destacan las Conferencias Sectoriales, previstas con carácter general en el art 14 de la Ley del Proceso Autonómico y creadas particularmente por la legislación estatal o bien mediante acuerdo con las CCAA, o bien órganos bilaterales, de carácter general, como las comisiones bilaterales de cooperación existentes en algunas CCAA, o de carácter sectorial, previstas en su mayor parte en los Decretos de Traspasos o en los convenios suscritos entre el Estado y las correspondientes CCAA).

C) Otros mecanismos de colaboración

Además de los mecanismos citados en los dos apartados anteriores, la colaboración entre el Estado y las CCAA se instrumenta a través de otros medios, muchas veces informales, y por tanto, de muy difícil cuantificación. A pesar de la gran importancia de los mismos, por su prácticamente imposible aprehensión, se hace referencia aquí sólo a aquellos que han sido previstos formalmente en la normativa del Estado, siendo tratados en el apartado correspondiente aquellos otros previstos o formalizados en la normativa autonómica.

Por encima de todo, destaca la previsión de *procedimientos complejos o participados*, en los que intervienen ambas instancias. Estos procedimientos, muy habituales en nuestro sistema autonómico, en ciertos sectores, a partir fundamentalmente de los Decretos de Traspaso, establecen una estrecha interconexión entre ciertas actuaciones del Estado y de las CCAA. Por este motivo, por constituir un cauce de participación de una instancia en el ejercicio de competencias de otra, pueden catalogarse bajo la rúbrica general de mecanismos de colaboración. Ello no debe ocultar sin embargo que bajo tales procedimientos, de carácter muy heterogéneo, subyacen en ocasiones otros objetivos y técnicas, de descentralización de la gestión administrativa y de control, principalmente, que pueden incluso primar sobre la virtualidad cooperativa que pueda reconocérseles.

La intervención de las partes en procedimientos que se siguen en sede ajena reviste diversas modalidades. Así, en primer lugar, la mera *recepción de solicitudes*, que en realidad se dirigen y resuelven por la otra Administración, recepción y posterior remisión a la otra parte que puede ser meramente tal o ir acompañada en algunos casos de informe, que puede llegar a ser vinculante en el caso de resultar negativo. Este tipo de procedimientos, que consiste esencialmente en un modo de descentralización de la gestión administrativa, desde la perspectiva del Estado, o de centralización de ciertas fases del procedimiento de ejercicio de algunas competencias propias, según opinión de algunas CCAA, se utiliza fundamentalmente en relación a las subvenciones, y muy especialmente en materia de agricultura, ganadería y pesca (subvenciones al vacuno, ovino, caprino, aceite de oliva, patata de siembra, viñedo, acuicultura, buques de pesca, entre muchas otras), aunque también en otros sectores (p. ej., becas de estudio). En segundo lugar, *la elevación de propuestas* para la elaboración de planes o la adopción de ciertas decisiones (p.ej., la Orden de 17 de noviembre de 1989, por la que se establece un programa de promoción de lucha integrada

contra las plagas que afectan diversos cultivos, y, más singularmente, en el segundo aspecto indicado, las Ordenes de 3 y 12 de abril de 1989, por las que se establecen normas de coordinación de los tratamientos contra las plagas de la procesionaria del pino, el piojo de San José, la mosca del olivo y la grafosis del olmo, por las que corresponde a las CCAA la determinación de las zonas de tratamiento obligatorio). En tercer lugar, la *emisión de informes*, en un trámite de audiencia a la otra Administración, que puede tener diversos efectos. La solicitud de informe puede provenir tanto de la Administración del Estado, dando audiencia a las CCAA (pueden incluirse en esta categoría en general cuantas actuaciones y solicitudes corresponda tramitar a las CCAA, como es el caso de muchas subvenciones, siempre que éstas no actúen como meros órganos de recepción de documentos), como la de las CCAA, dando audiencia al Estado (caso, p. ej., de la modificación de las Areas de Salud en Extremadura, Decreto 64/1989). Y finalmente, la intervención puede consistir en una *autorización previa*, de modo que sólo podrá autorizarse determinada actuación si ésta cuenta asimismo con el consentimiento de la otra Administración (caso, p. ej., de los vertidos al mar desde tierra, que deben contar con la previa autorización de la CA correspondiente, RD 258/1989, o, en el mismo sentido, la gestión de los aceites usados, Orden de 28 de febrero de 1989).

Otros mecanismos de colaboración en cierto modo equiparables con los procedimientos complejos o participados, pero distintos de éstos en la medida en que las partes actúan por separado, en dos procesos distintos, pero interrelacionados en cuanto a alguno de sus efectos, son los consistentes en la *ratificación por el Estado de ciertas actuaciones de las CCAA* (en materia de denominaciones de origen, muy significadamente, como p. ej., en 1989, las de Paletas y Jamones de Extremadura, las Mielles de Villuercas-Ibor o la Faba Asturiana). En 1989, además, ha seguido esta fórmula la aprobación (provisional por la CA de Canarias y definitiva por el Estado) de la modificación de la Ordenanza General para la Exacción del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías en las Islas Canarias (Orden de 20 de marzo).

Las necesarias fórmulas de auxilio (asistencia técnica, intercambio de información,...) para el correcto y eficaz ejercicio de ciertas competencias tanto del Estado como de las CCAA se arbitran generalmente mediante convenio, pero en ocasiones se preven (ofrecen o exigen) en la legislación estatal. Así, p. ej., en 1989, en cuestión de *intercambio de información* (registro de sociedades anónimas laborales, especies declaradas protegidas por las CCAA a efectos de caza y pesca, campañas de lucha contra plagas —procesionaria del pino, mosca del olivo, etc.—, trabajadores de empresas en crisis no sometidas a planes de reconversión, etc.), y en cuestión de *asistencia técnica* (ofrecimiento de prestación de servicios por parte de la Administración del Estado para el cumplimiento de las funciones estadísticas sobre la edificación de viviendas a cargo de las CCAA, Orden de 29 de mayo de 1989).

Otras fórmulas de colaboración previstas en 1989, finalmente, consisten en la creación de *sistemas integrados de gestión*, en ciertos sectores, a través de la intensificación de medios de coordinación, planificación y acción conjunta (p. ej., en materia de bibliotecas, RD 582/1989, de 19 de

mayo), la *integración de las CCAA en procesos singulares de planificación estatal* (p. ej., en la delimitación de las zonas de promoción económica en la Comunidad Valenciana, RD 833/89, de 14 de julio), y el establecimiento de *subvenciones estatales, en régimen de cofinanciación con las CCAA* (p.ej., en materia de indemnización por daños sufridos por catástrofes naturales, RD 1113/89, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes de reparación de los daños causados por las lluvias torrenciales en Murcia y Baleares, o bien Orden de 28 de diciembre de 1989, que regula el procedimiento a seguir en el trámite de las subvenciones para reparar los daños causados por las lluvias torrenciales en Andalucía en los servicios e instalaciones de las entidades locales).