

RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Enoch Albertí Rovira

Convenios

Datos generales

En 1994 han sido publicados en el *BOE* 226 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Hay que advertir inmediatamente, como en años anteriores, que ésta no es, sin embargo, la cifra de los convenios efectivamente celebrados entre las dos partes durante el año, sino que corresponde exclusivamente a la de los que, durante este mismo año, han recibido publicación oficial, motivo por el cual ambas pueden diferir, a pesar de que, como se verá más adelante, en los últimos años se ha producido un sensible acortamiento del tiempo que media entre la conclusión de los convenios y su publicación, que, en el 82 por ciento de los casos, no rebasa los tres meses. Por otra parte, y en esta primera presentación estadística, cabe señalar que el número de convenios publicados es prácticamente igual al que se señalaba en 1993 (239), manifestándose así una estabilización en el volumen de los mismos, en la frecuencia con que anualmente se recurre a esta técnica para canalizar ciertas relaciones entre las dos instancias de gobierno.

La media de convenios por Comunidad Autónoma se sitúa en 13. Pero, como en años anteriores, las oscilaciones en torno a esta media son importantes: un primer grupo de 6 Comunidades Autónomas se sitúan claramente por encima de esta cifra: Andalucía (25) y Castilla y León (20) encabezan este primer grupo, seguidas por la Comunidad Valenciana (17), Aragón (16) y Madrid y Murcia (con 14 cada una); un segundo grupo se sitúa alrededor de la media: Cataluña y Canarias (con 14), Asturias, Castilla La Mancha y Galicia (con 13), y La Rioja y Extremadura (con 12); y finalmente, un tercer grupo de Comunidades Autónomas se encuentra claramente por debajo de esta media: Cantabria (con 10) y Baleares (con 9), cerrando dicho grupo Navarra y el País Vasco (con 4 convenios cada una). Si se comparan estos datos con los de años anteriores, hay que advertir algunas constantes interesantes, que, sin embargo, responden a motivos probablemente diversos y de difícil explicación: en el grupo que más convenios suscribe anualmente con el Estado repiten sistemáticamente Andalucía, con una posición destacada, y la Comunidad Valenciana, mientras que en el que menor número de convenios suscribe se encuentran Cantabria, Navarra y el País Vasco. El resto de Comunidades Autónomas oscila casi siempre alrededor de la media, aunque en algún caso (Cataluña, por ejemplo) se observa este año

un decrecimiento relativo respecto de años anteriores, donde figuraba entre las que más recurrían a este tipo de relaciones con el Estado. Sin ser en absoluto concluyentes sobre las causas de estas diferencias, que, como se viene diciendo en Informes anteriores, pueden encontrar orígenes diversos (el sistema de financiación, el nivel competencial, las relaciones políticas), sí es posible al menos señalar la mayor o menor propensión de algunas Comunidades Autónomas a recurrir a la técnica convencional, con lo que ello conlleva (especialmente desde el punto de vista de la financiación mixta), para articular ciertas actuaciones con el Estado.

El abultado número de convenios suscritos no debe inducir a confusión. El 65,5 por ciento de los mismos (148 en total) responden a 20 proyectos o modelos de convenio idénticos, suscritos bilateralmente entre el Estado y las diversas Comunidades Autónomas, pero acordados con carácter general, o, al menos, multilateral. Así, un mismo tipo de convenio ha sido suscrito por 15 Comunidades Autónomas; 1 por 14; 1 por 12; 2 por 10; 2 por 9; 1 por 8; 2 por 7; 6 por 3; 5 por 5; 1 por 4; 1 por 3 y, finalmente, 1 por 2 Comunidades. De este modo, queda paliado en gran medida el componente fuertemente bilateral que puede desprenderse de una primera lectura de los datos sobre la suscripción de convenios, y, consiguientemente, del uso de esta técnica convencional, donde no aparece en absoluto la figura del "convenio de Conferencia sectorial" previsto en el art. 5.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. A pesar de ello, estos datos indican que una parte mayoritaria de los convenios suscritos lo son en el marco de programas o proyectos más amplios, desprovistos ya de un interés meramente bilateral. En el resto de los casos, sí se trata ya de actuaciones que afectan en singular a una sola Comunidad Autónoma. Entre los programas generales articulados a través de convenios bilaterales con cada una de las partes destacan este año los relativos a la asistencia técnica en materia de conservación y restauración de bienes culturales (con 15 Comunidades Autónomas); el convenio marco sobre servicios sociales (con 14); el convenio sobre servicios sociales prestados por corporaciones locales (con 12); los relativos a ensayos agronómicos y al establecimiento de la junta arbitral de consumo de ámbito autonómico (10 cada uno de ellos); los relativos a la prestación de colaboración y asistencia técnica en materia de consumo y la recogida selectiva de residuos (9 cada uno); el sistema de información de usuarios de los servicios sociales (8 Comunidades Autónomas) y, por su especial trascendencia, el relativo a la colaboración en la planificación educativa (7 Comunidades Autónomas).

Materias sobre las que recaen

Puede apreciarse continuidad respecto de años anteriores también en las materias y sectores sobre los que recaen los convenios. En general, éstos se proyectan bien sobre servicios de carácter personal, entre los que destacan los servicios sociales de asistencia, pero entre los que deben contarse también los relativos a sanidad, educación, defensa de los consumidores y cultura, bien sobre obras pú-

blicas, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, aunque ciertamente a gran distancia de los primeros.

En materia de servicios sociales se han suscrito un total de 62 convenios, que en general responden a programas conjuntos ya iniciados en años anteriores (atención a la primera infancia, promoción de la igualdad de la mujer). La novedad este año es la conclusión de diversos convenios marco que pretenden establecer bases permanentes de colaboración entre la Administración del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, y que integran programas que se venían desarrollando en años anteriores, así como nuevos proyectos, debiendo todos ellos concretarse mediante convenios específicos. El convenio marco aplica en cada Comunidad Autónoma los criterios generales de distribución de fondos que ha sido acordada previamente en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, según los diversos programas e intervenciones planificadas con carácter general, así como la cofinanciación a la que se compromete la misma Comunidad. Igualmente cabe destacar la celebración de un convenio con varias Comunidades Autónomas para el establecimiento de un sistema de recogida y tratamiento de información sobre los usuarios de los servicios sociales.

En materia de cultura se han celebrado convenios (36 en total) de contenido y función muy heterogénea, en consonancia con la propia heterogeneidad de la intervención pública en el sector y las peculiaridades de la distribución competencial en el mismo. Así, desde convenios para modificar la sede u otras circunstancias relativas a archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, cuya gestión fue en su momento trasferida a la respectiva Comunidad Autónoma también mediante convenio, hasta convenios para la coproducción de espectáculos, pasando por aquellos que tienen por objeto la restauración de monumentos y catedrales, la realización conjunta de catalogaciones o, lo que puede resultar más interesante desde un punto de vista jurídico, el establecimiento de mecanismos de auxilio y asistencia técnica a las Comunidades Autónomas por parte de la Administración estatal.

En materia de consumo, los 26 convenios suscritos responden fundamentalmente a dos actuaciones generales, que la norma reguladora de la materia (el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el sistema arbitral de consumo) prevé que se realicen mediante esta técnica convencional: el establecimiento de la Junta Arbitral de Consumo de ámbito autonómico, y la prestación de asistencia y colaboración a las entidades locales, por parte de las Administraciones estatal y autonómica, así como mecanismos de intercambio de información y colaboración entre ambas.

En materia de agricultura, los 19 convenios celebrados en general tienen por objeto la adopción de proyectos conjuntos sobre análisis, ensayo y control de semillas, plantas de vivero y ciertas especies de valor agronómico. En materia de medio ambiente, la mayor parte de los 14 convenios suscritos se inscriben en el mismo programa de colaboración para la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos. En sanidad, destaca la continuidad del programa de farmacovigilancia, una de las actuaciones convencionales con mayor raigambre en España. En ma-

teria de educación, hay que señalar este año, además de la continuación de programas ya consolidados mediante esta técnica (escuelas viajeras), la celebración de un convenio sobre planificación educativa que, por su especial significación, será tratado más adelante con un poco más de detalle. En industria, la práctica totalidad de los convenios suscritos responden a un único programa de fomento de las pequeñas y medianas industrias. De especial interés resultan algunos convenios suscritos en materia de obras públicas, que no se limitan a cofinanciar un determinado proyecto de común interés, sino que pretenden acordar la ordenación territorial de un determinado espacio en el que concurren competencias de ambas partes y donde deben planificarse actuaciones que corresponden a las dos. Este es el caso de los convenios relativos al Delta del Llobregat (con Cataluña) y la Bahía de Cádiz (con Andalucía), y, con carácter más sectorial, los relativos a la red viaria de carreteras en Canarias y en la Comunidad de Madrid.

De todo ello cabe concluir que existen ciertos sectores donde se concentran las relaciones convencionales, y que, dentro de los mismos, éstas sirven fundamentalmente para encauzar o instrumentar determinado tipo de actuaciones. Se produce así una cierta especialización material y funcional del instrumento convencional, que va afianzándose con el paso de los años.

Heterogeneidad de actuaciones previstas

Sin embargo, el mayor problema de los convenios continúa siendo la gran heterogeneidad de actuaciones que se cobijan bajo esta fórmula, que impide la construcción de una única categoría, con un régimen jurídico unitario que discipline las grandes cuestiones que se plantean a su alrededor, especialmente las relativas a su valor jurídico: su exigibilidad y el control de su cumplimiento. A este respecto cabe indicar que algunos convenios, en número creciente respecto de años anteriores, prevén expresamente el control de su cumplimiento y la resolución de los litigios que puedan presentarse en su aplicación por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como, por otra parte, establece con carácter general el art. 8.3 de la Ley 30/1992. Algunos incluso declaran su expreso sometimiento al régimen de la Ley de Contratos del Estado, a pesar de la expresa exclusión de "los convenios de cooperación que celebre la Administración (del Estado) con las Corporaciones Locales u otros entes de derecho público" que contiene la Ley (art. 2.4). Sin embargo, es obvio que muchos de ellos, por la naturaleza de los compromisos que adquieren las partes, difícilmente pueden ser exigidos judicialmente, al menos en los propios términos de las "obligaciones" o compromisos que contienen.

Así, para ilustrar esta gran heterogeneidad, baste indicar que bajo la forma de convenio se han acordado actuaciones que prevén la realización conjunta y cofinanciación de ciertas obras públicas y de otros proyectos, como la rehabilitación de viviendas y edificios singulares o la recuperación de espacios contaminados; el establecimiento de programas comunes de actuación, especialmente en el campo de los servicios sociales, la cultura, la educación y la sanidad, en los que ambas partes se comprometen a realizar ciertas acciones y a contribuir a su

financiación; la organización conjunta de ciertas actividades, científicas (como jornadas de estudio) o incluso culturales, artísticas o meramente lúdicas (Bienal del arte flamenco, festivales de música y danza o coproducciones teatrales); la creación y sostenimiento conjunto de ciertos órganos, como las juntas arbitrales de consumo de ámbito autonómico, los centros de farmacovigilancia o algunos organismos deportivos especializados; cambios de sedes de archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, cuya gestión se transfirió a las Comunidades Autónomas mediante convenio. Incluso en algunos (los suscritos en materia de seguridad minera), figura como objeto del convenio el “desarrollo” de un reglamento (el de explosivos), así como “la creación de una normativa” para la creación, a su vez, de un “carné de pirotécnico disparador”.

De especial significación son dos tipos de convenios, que ya venían produciéndose en años anteriores, pero que este año adquieren gran relevancia, bien sea porque su número ha aumentado notablemente, bien porque indican el camino por el que pueden resolverse algunos problemas difíciles de nuestro sistema de distribución de competencias. En primer lugar, los que establecen y concretan mecanismos de relación entre las dos Administraciones, especialmente en lo que se refiere al intercambio de información, a fórmulas de auxilio y asistencia técnica y a procedimientos de coordinación y planificación. En esta categoría genérica, y aunque con peso y significación diversas, cabe incluir los convenios a través de los cuales se concierta un programa de recogida y tratamiento de datos sobre los usuarios de los servicios sociales (firmado por 8 Comunidades Autónomas), los convenios de colaboración y asistencia técnica en materia de consumo (firmado por 9 Comunidades Autónomas), los relativos al establecimiento de un mecanismo de control de los fondos recibidos por las Comunidades Europeas, que se iniciaron ya el año anterior y que en el presente han sido suscritos por alguna Comunidad más; diversos convenios de colaboración y asistencia en materia estadística, sanitaria (con la particularidad de que en un caso la asistencia se presta de la Comunidad Autónoma al Estado : convenio entre Andalucía y el Ministerio de Defensa para el aprovechamiento de los servicios hospitalarios), de hacienda (entre la Secretaría de Estado de Hacienda y el Consejo de Cuentas de Galicia) o de conservación y restauración de bienes culturales (convenio de asistencia celebrado con 15 Comunidades Autónomas).

En este grupo de convenios mediante los que se concretan relaciones interadministrativas merecen, además, mención especial dos tipos particulares : aquellos por los que el Estado cede funcionalmente a la Comunidad Autónoma, o pone a su servicio, determinadas unidades orgánicas para el cumplimiento de funciones que corresponden a la Comunidad : es el caso del convenio celebrado con Navarra en materia de inspección de trabajo, o con 5 Comunidades Autónomas en materia de control e inspección del juego. Y, por otra parte, aquellos que establecen un amplio conjunto de relaciones (de información mutua, coordinación y planificación conjunta) estrechamente vinculadas al traspaso de servicios (como es el caso del convenio con Canarias en materia de formación profesional ocupacional, en el mismo sentido que se habían celebrado otros en años anteriores), o incluso sustituyendo dicho traspaso, aunque ciertamente de forma provisional (el importante convenio que se ha celebrado entre el Ministerio de

Educación y las Comunidades Autónomas que recibieron competencias de educación mediante la Ley orgánica 9/1992, primero, y la correspondiente reforma de sus Estatutos, después), de tal modo que dicho convenio establece un *modus vivendi* en el sector al margen de la distribución competencial que se desprende del bloque de la constitucionalidad, a la espera de proceder al correspondiente traspaso de servicios anudados a la competencia que ya pertenece a las Comunidades Autónomas.

Y, en segundo lugar, cabe destacar aquellos convenios, pocos en número pero cualitativamente muy significativos, mediante los que el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente establecen de común acuerdo la ordenación de un determinado espacio físico donde ambas partes pueden intervenir, planificando y coordinando las diversas actuaciones que deben llevarse a cabo en el mismo. Este es el caso de los convenios sobre el Delta del Llobregat, la Bahía de Cádiz, o, con un carácter más limitado y sectorial, los relativos a las carreteras en Canarias o la red viaria de la Comunidad de Madrid.

La publicación de los convenios

Como se sabe, el art. 8.2 de la Ley 30/1992 exige la publicación oficial de los convenios que se suscriban entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no establece mayores precisiones sobre el plazo en que debe ser cumplimentado tal requisito ni sobre las consecuencias de su eventual incumplimiento o, lo que es lo mismo, la situación jurídica de los convenios suscritos pero no publicados (aunque el mismo art. 8.2 dispone que los convenios nacen —obligan a las Administraciones intervinientes— en el momento de su firma, con lo cual podría entenderse que los convenios firmados pero no publicados son válidos, pero sólo eficaces respecto de las partes suscribientes, sin que puedan afectar a terceros). En los últimos años se advierte un mayor cumplimiento de este requisito (establecido con anterioridad a la Ley 30/1992 por simples Acuerdos de Consejo de Ministros), así como una disminución del lapso de tiempo que media entre la suscripción y la publicación en el BOE. Así, en 1994, el 25 por ciento de los convenios han sido publicados antes de transcurrido un mes desde su suscripción; el 44,6 por ciento, entre uno y dos meses; el 12,5 por ciento entre dos y tres meses; y el 17,9 por ciento después de tres meses. Entre éstos, el 95 por ciento antes de un año (la media está entre los seis y siete meses), y el resto con más de 1 año desde su celebración, llegando en algún caso hasta los 2 años o más. En alguno de estos supuestos, escasos pero graves, la publicación ha sido realizada cuando el convenio ha perdido ya vigencia.

Organos mixtos y conferencias sectoriales

La mayor parte de los órganos mixtos creados durante 1994 tienen su origen en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y se configuran como comisiones paritarias de seguimiento de las actuaciones pre-