

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enoch Albertí

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

En 1996 han sido publicados en el *Boletín Oficial del Estado* 389 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que representa un significativo aumento respecto de los publicados en el año anterior (314), cifra que, a su vez, suponía un incremento notable sobre las de los años precedentes (226 en 1994 y 236 en 1993). Con ello se confirma la tendencia a aumentar el número de relaciones formalizadas como convenios entre ambas instancias de gobierno, advertida ya en los últimos años.

A estas magnitudes hay que hacer rápidamente, sin embargo, algunas observaciones, que obligan a matizarlas tanto para aumentarlas como también, en sentido contrario, para relativizarlas a menos. En el primer sentido, porque, como ya se viene repitiendo en los últimos años, los datos que se toman de referencia son los de la publicación oficial en el BOE, que no tienen porqué coincidir exactamente con el número de convenios efectivamente suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que más bien reflejan un número inferior. Además, este año se han tenido en cuenta también los convenios suscritos por Ceuta y Melilla (4 convenios en total, cuya contabilización por primera vez prácticamente nada añade a la tendencia creciente que se está indicando).

En el segundo sentido, apuntando a una necesaria relativización de esta magnitud global, caben destacar varias circunstancias significativas. La primera, que se toman en cuenta todos los *actos convencionales* publicados, que incluyen tanto nuevos convenios como *addenda* a otros ya existentes y protocolos de diversa índole. No todos los convenios recogidos dentro de esta cifra global (389) disponen pues de la misma significación y trascendencia.

A esta circunstancia debida a un criterio de contabilidad estadística hay que sumar otra, sustantiva, de mayor interés : los 389 convenios contabilizados en realidad responden a 81 convenios distintos; y de éstos, 34 se repiten en varias Comunidades Autónomas, formando convenios múltiples y respondiendo en realidad a tipos de convenios sustancialmente iguales, que se van suscribiendo repetidamente por varias Comunidades Autónomas, e incluso en algún caso, varias veces por cada una (en el supuesto de *addenda* y protocolos adicionales). Las cifras correspondientes pueden observarse en el cuadro siguiente.

CONVENIOS MÚLTIPLES

<i>Nº Convenios</i>	<i>Nº de partes</i>	<i>CCAA distintas</i>	<i>Total convenios</i>
2	26	16,16	52
1	23	15	23
1	21	14	21
1	17	17	17
3	16	16,16,16	48
2	15	6,11	30
1	14	14	14
1	13	13	13
2	11	11,11	22
2	9	9,7	18
2	8	8,8	16
3	7	7,7,7	21
2	6	6,6	12
2	5	5,5	10
4	4	4,4,4,2	16
5	2	2,2,2,2,2	10
34			343

Del cuadro precedente se desprende con claridad que 34 convenios-tipo, o convenios múltiples (esto es, 34 modelos distintos de convenios que se van suscribiendo repetidamente con diversas Comunidades Autónomas) representan en realidad 343 actos convencionales singulares. Estos 34 convenios (un 9 por ciento del total) concentran el 88 por ciento de los convenios suscritos. Y esta misma circunstancia se hace incluso más significativa si se tiene en cuenta que existen 295 convenios múltiples con 7 o más Comunidades Autónomas participantes en cada uno. Así, un 75 por ciento de los convenios bilaterales suscritos son en realidad convenios modelo celebrados con 7 o más Comunidades Autónomas.

De todo ello cabe indicar dos conclusiones, obvias:

En primer lugar, el número total de convenios responde en realidad a una cifra sustancialmente menor de relaciones convencionales distintas, pues se encuentra ampliamente extendida la práctica de suscribir repetida y bilateralmente determinados convenios-modelo;

En segundo lugar, hay que corregir también sustancialmente la apariencia de predominio de las relaciones puramente bilaterales que producen estas cifras, por

otra más matizada: en realidad, se trata de actuaciones de dimensión general o multilateral, pero que se articulan a través de instrumentos bilaterales de relación. Ello puede provocar algunas disfunciones, y obliga a considerar que tales actuaciones de colaboración, cuando realmente tienen carácter general o ampliamente multilateral (y son nada menos que un 75 % del total) deberían efectivamente ser discutidas y acordadas en foros generales y multilaterales, sin perjuicio de que su posterior instrumentación y concreción en cada Comunidad se realice mediante convenio bilateral, aunque para ello podría utilizarse igualmente con mayor provecho la figura de los convenios de Conferencia sectorial previstos en el art. 5.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

La media de convenios suscritos por Comunidad Autónoma este año, si se toman en cuenta los correspondientes a Ceuta y a Melilla, es de 20, y si se excluyen éstos (que sólo son 4 en total, y que pueden distorsionar la serie de otros años, en los que no se contabilizaban), es de 22. Como en otros años, sin embargo, las Comunidades Autónomas presentan grandes diferencias en torno a esta media. En el cuadro final se indican los convenios suscritos por cada Comunidad, y de estos datos se desprende que algunas se sitúan en el grupo que mayor número de convenios ha firmado con el Estado (Cataluña, con 37, Madrid, con 32, Aragón, con 28, Andalucía, Castilla La Mancha y Castilla y León, con 25); otras se sitúan con un número de convenios alrededor de la media (Galicia y Murcia, con 23, Asturias y Extremadura, con 22; Baleares y Comunidad Valenciana, con 20); y el resto por debajo de la media, aunque entre ellas hay notables diferencias (Canarias, con 19, La Rioja, con 18, Cantabria, con 17, Navarra, con 16 y el País Vasco, con 13). A pesar de que algunas modifican su posición respecto de otros años, como hechos significativos pueden destacarse, por un lado, que algunas Comunidades Autónomas repiten en los primeros (Cataluña, Aragón) y en los últimos puestos de este peculiar *ranking* (Cantabria, Navarra y el País Vasco), y, por otro, que aunque Navarra y el País Vasco se mantienen como las Comunidades que menor número de convenios suscriben con el Estado (probablemente a causa de su especial sistema de financiación, como se ha apuntado ya en Informes anteriores), en 1996 dicho número ha aumentado significativamente.

Otras características comunes y generales que pueden destacarse de la actividad convencional producida este año, son:

a) Muchas de las actuaciones previstas en los convenios son continuación de otras iniciadas ya en años anteriores, circunstancia que confirma, un año más, que ciertos tipos de acción pública han encontrado en los convenios su instrumento de canalización principal.

b) Los convenios tienen una muy significativa trascendencia financiera. Aún cuando es muy difícil establecer con precisión los compromisos financieros que adquieren en firme las diversas partes intervinientes en los convenios (pues a veces no se cuantifican, o se hace con diversos grados de exactitud, y en otras se incluyen compromisos plurianuales globales), sí puede decirse que en 1996 el volumen total de recursos comprometidos mediante convenios asciende aproximadamente a 1 billón 615 mil millones de pesetas, cantidad en la que hay que tener en cuenta que se incluyen las previsiones totales plurianuales de los convenios publicados en

1996, entre los que se encuentran cuatro de carácter múltiple (los que instrumentan los planes nacionales de aguas residuales, de descontaminación de suelos y de residuos peligrosos, todos para 1995-2005, y el plan de actuación en vivienda y suelo, 1996-1999) que suman 1 billón 516 mil millones (834.000, 132.000, 180.000 y 370.000 millones, respectivamente, aunque las cantidades relativas a los tres primeros planes nacionales en materia de medio ambiente expresan más una previsión del coste total de las actuaciones a realizar que un compromiso de financiación por parte del Estado, que oscila, en principio, entre un 50 % y 25 % de la misma, pudiendo ir a cargo, incluso, de los fondos de cohesión europeos). Aún con esta advertencia, hay que resaltar el gran incremento que supone esta cifra global respecto de años anteriores, que se movía en torno a la ya respetable cantidad de 300.000 millones de ptas. Ello no hace sino confirmar, también, la creciente trascendencia de los convenios como medio para canalizar ciertas actuaciones públicas, que pueden incluir un fuerte componente de gasto.

c) Aún cuando las partes habituales de los convenios sean el Estado y las Comunidades Autónomas, en ocasiones también participan en ellos otras, entre las que destacan las corporaciones locales, y, con mucha menor frecuencia, otras entidades públicas (colegios profesionales, p.e.) o incluso privadas (fundaciones y asociaciones privadas).

d) La mayor parte de los convenios siguen incluyendo entre sus previsiones la de una comisión mixta y paritaria, a la que se atribuyen funciones de seguimiento de las actuaciones acordadas, en ocasiones también de gestión de actividades concertadas en el mismo, e, invariablemente, la de resolver las diferencias y los litigios que surjan entre las partes durante la vida del convenio. Estas comisiones se convierten así en un medio de conciliación previo a la posible y cada vez también más expresamente prevista intervención de la jurisdicción contencioso administrativa en la resolución de los conflictos originados por los convenios. En alguna ocasión, incluso se prevé explícitamente con este carácter de requisito previo al acceso a la jurisdicción.

e) Por lo que respecta a la duración de los convenios, la mayor parte de los que incluyen compromisos de trato sucesivo, que a su vez son también mayoría, prevé su prórroga automática, una vez llegado el plazo en el que expiran, salvo denuncia de alguna de las partes. La expresa inclusión de esta regla en los convenios tiene gran interés, pues, como se expone en el artículo monográfico dedicado a los convenios en este mismo número del *Informe*, permite conciliar el principio de indisponibilidad de las competencias, que juega como límite constitucional de la capacidad de obligarse del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la vinculación propiamente jurídica de su ejercicio. La falta de previsiones expresas acerca de la posibilidad de denuncia de los convenios no debe entenderse como una negación de su existencia, pero ciertamente complica la situación que puede crearse.

Materias sobre las que recaen

Como en años anteriores, es posible identificar también algunas materias sobre las que recaen especialmente los convenios, mereciéndose destacar, por un

lado, los relativos a los servicios sociales (o más en general, los servicios públicos de carácter personal, entre los que figurarían así también los suscritos en materia de sanidad y educación) y, por otro, los que pueden ser encuadrados bajo el rótulo general de obras públicas, y que contemplan la construcción y financiación conjuntas de infraestructuras (de diversa índole, y con independencia ahora de si las mismas sirven a un sector u otro de la acción pública).

Del mismo modo, puede observarse en cada sector material una cierta tendencia a realizar mediante convenio determinadas funciones o actuaciones. Así, y aun cuando naturalmente se concluyan también convenios con otros contenidos y finalidades, en materia de *servicios sociales*, en sentido más estricto, normalmente los convenios sirven para establecer programas asistenciales de actuación conjunta (como los derivados del plan gerontológico, del de asistencia a familias con malos tratos, del de integración del pueblo gitano, o de varios relativos a las mujeres y a la juventud), en los que normalmente el Estado ofrece fondos a las Comunidades Autónomas para realizar determinadas actuaciones, que son concretadas en el convenio, dentro del marco de un programa general, normalmente acordado en la Conferencia sectorial correspondiente. En materia de *agricultura*, la mayor parte de los convenios tienen por objeto la realización de ensayos y pruebas de valor agronómico; en *sanidad*, se persigue normalmente la coordinación de ciertas actuaciones y servicios, así como el establecimiento de ciertos mecanismos de auxilio y asistencia de unas partes a otras; en *medio ambiente*, predomina la colaboración en la construcción de infraestructuras y obras, en el marco de tres planes nacionales de gran importancia (descontaminación de suelos, saneamiento de aguas y residuos peligrosos) acordados en la Conferencia sectorial del ramo; en materia de *vivienda*, los convenios se dirigen fundamentalmente a programar y financiar conjuntamente trabajos de rehabilitación y a instrumentar las medidas previstas en el plan de actuaciones protegibles, canalizando los fondos estatales establecidos al efecto; en materia de *cultura*, tienen por objeto fundamentalmente la creación y gestión de centros e infraestructuras; en materia de *estadística*, la colaboración en la realización de encuestas; en *Administración de Justicia*, la dotación de medios materiales y la habilitación de edificios; y en *obras públicas*, la construcción y financiación conjuntas de ciertas infraestructuras, así como la realización conjunta de ciertas intervenciones urbanísticas.

Tipos de actuaciones previstas

Como se viene señalando en años anteriores, a través de convenios se realizan actuaciones heterogéneas, de tipo muy diverso. Siguiendo básicamente la misma clasificación de *Informes* precedentes, puede distinguirse este año entre las clases de convenios siguientes:

a) En primer lugar, el grupo más numeroso de convenios es aquel en el que las partes establecen un determinado proyecto de actuación conjunta. En este grupo genérico puede distinguirse a su vez entre aquéllos que prevén la realización y financiación conjuntas de una obra pública (en 1996, construcción de diversas infraestructuras, rehabilitación de barrios, poblados y monumentos,

intervenciones urbanísticas); aquellos otros que establecen un determinado programa de actuación conjunta o concertada, cuyos costes se distribuyen entre las partes (p.e., y en la misma línea de años anteriores, los diversos programas en materia de servicios sociales –integración del pueblo gitano, plan gerontológico, familias con malos tratos, asistencia a mujeres y juventud–, educación –planes de formación continua–, y sanidad –actuaciones preventivas del SIDA, programa de farmacovigilancia–); y, en tercer lugar, aquéllos en los que las partes acuerdan la realización conjunta de un proyecto o trabajo concreto (p.e., catalogación del patrimonio bibliográfico, realización y comercialización de trabajos cartográficos, realización de ensayos agronómicos, trabajos estadísticos conjuntos, etc).

b) En segundo lugar, hay convenios que tienen por objeto el establecimiento de un marco general de colaboración entre las partes, en un determinado sector de común interés. Este es el caso en 1996, p.e., de varios convenios celebrados por diversas Comunidades Autónomas con la Agencia Española de Cooperación Internacional.

c) En tercer lugar, a través de convenios se pacta el establecimiento de concretos mecanismos de relación y colaboración entre las partes, a veces en el marco de otro convenio previo, más general. Este es el caso, entre otros, en 1996, de los convenios suscritos para facilitar el intercambio de información respecto de prestaciones no contributivas; de apoyo a los entes locales para la prestación de servicios sociales; de prestación de auxilio y asistencia de una Comunidad a otra (p.e., el convenio suscrito entre el País Vasco, La Rioja y el Ministerio de Sanidad en materia de trasplantes renales); de prestación de servicios (auxilio, en sentido estricto) del Estado a una Comunidad (p.e, el convenio por el que el Estado presta el servicio de vigilancia a los edificios oficiales de la Comunidad de Madrid, a través de la Guardia Civil); de previsión de un conjunto de técnicas y concretos mecanismos de relación interadministrativa para ciertos sectores o clases de actuación (p.e., los convenios suscritos para la gestión interna de los fondos FEOGA-garantía); o, entre otros, de creación de órganos comunes de colaboración (convenio por el que se crea el Consorcio de la Ciudad Monumental de Mérida).

d) Y, en cuarto lugar, a través de convenio siguen produciéndose trasvases de funciones, sean encomiendas de gestión (como p.e., el caso ya citado de la vigilancia por la Guardia Civil de los edificios oficiales de una Comunidad) o delegaciones y transferencias de funciones de tipo diverso, aunque reconducibles todas ellas a la genérica categoría y régimen de las encomiendas, como única fórmula para salvar su legitimidad (casos, p.e., de la prorroga de la asignación de una unidad policial a la Comunidad de Galicia, o los convenios sobre gestión de archivos y otros depósitos culturales).

En 1996 cabe destacar especialmente cuatro series de convenios, de gran trascendencia económica :

1º Los suscritos entre el Estado y 16 Comunidades Autónomas en materia de descontaminación de suelos dentro del Plan nacional de recuperación de Suelos Contaminados, 1995-2005,

2º Los suscritos entre el Estado y 7 Comunidades Autónomas dentro del Plan nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas, 1995-200;

3º Los suscritos entre el Estado y 16 Comunidades Autónomas para la realización de actuaciones dentro del Plan nacional de Residuos Peligrosos, 1995-2000;

En estos tres casos, y aunque los convenios se hayan publicado este año, su celebración corresponde en realidad a 1995, a partir de los respectivos planes acordados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, y aprobados mediante sendos Acuerdos de Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, y de los que se dio cuenta ya en el *Informe* del año pasado.

4º Y, finalmente, entre los convenios publicados (y en este caso también celebrados) en 1996 debe destacarse la serie suscrita entre el Estado y 15 Comunidades Autónomas dentro del Plan de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo, 1996-1999, aprobado mediante RD 2190/1995, y que suponen una muy considerable movilización de recursos financieros, como ha quedado indicado ya.

Convenios entre Comunidades Autónomas

A diferencia de años anteriores, en 1996 sí se han producido algunas relaciones formalizadas de cooperación entre Comunidades Autónomas, mediante los instrumentos previstos en el art. 145.2 CE. Aún cuando sean muy escasas, en comparación con los convenios de colaboración vertical, y hayan tenido una existencia azarosa (de los cuatro convenios que van a reseñarse, uno fue retirado por uno de los Gobiernos suscribientes durante el trámite de autorización en el Senado, otro fue suspendido *de facto* en su aplicación también por una de las partes y un tercero fue convertido en convenio vertical, por la entrada, más o menos forzada, del correspondiente Ministerio estatal en el mismo), resulta de interés poner de relieve los convenios que han sido celebrados entre Comunidades Autónomas:

El convenio de colaboración entre las Comunidades de Castilla La Mancha, Madrid y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 22 de mayo de 1996, (texto publicado en el BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 47, de 11 de septiembre de 1996), mediante el cual se establecen sistemas y procedimientos de ayuda recíproca para la extinción de incendios que afecten a una o a varias de las Comunidades firmantes, especialmente en la denominada «zona de asistencia y socorro», formada por las provincias colindantes entre dos o las tres Comunidades partícipes, realizándose al efecto igualmente previsiones acerca de los gastos de asistencia y fórmulas adicionales de cooperación práctica y técnica. El propio convenio prevé la creación de una Comisión de seguimiento, a la que se encomiendan también funciones de conciliación en caso de discrepancias en su interpretación y cumplimiento. Su vigencia es, en principio, anual, aunque se prevé su prórroga automática por periodos anuales, salvo manifestación en contrario de alguna de las partes. La posibilidad de denuncia se establece expresamente con carácter general, requiriéndose una mera comunicación a las otras

partes, de tal forma que los efectos del convenio cesen transcurridos seis meses desde la comunicación de la denuncia.

El convenio de colaboración entre el Gobierno vasco y el Consejo de Gobierno de La Rioja sobre trasplantes renales, (texto publicado en el BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 15, de 29 de mayo de 1996), al que se sumó como parte el Ministerio de Sanidad (convenio de 10 de octubre de 1996, publicado en el BOE de 26 de diciembre de 1996), mediante el cual, y ante la inexistencia en La Rioja de un centro hospitalario donde se realice este tipo de trasplantes, el Gobierno vasco se compromete a incluir a los pacientes riojanos en sus listas de espera, realizándose la compensación económica entre La Rioja y el Ministerio de Sanidad, por una parte, y el País Vasco, por otra, según lo que se acuerde, con carácter general, en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Se prevén igualmente actuaciones de colaboración y auxilio complementarias, y se establece la vigencia bianual del convenio, con prórroga automática por periodos iguales, salvo denuncia de cualquiera de las partes con una antelación mínima de seis meses.

El convenio de colaboración entre el Gobierno vasco y el Gobierno de Navarra sobre captación en Navarra de los servicios de Euskal Irrati-Telebista (EITB), celebrado en Pamplona a 17 de abril de 1996 (texto publicado en el BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 15, de 29 de mayo de 1996), por el cual el Gobierno vasco se compromete a poner a disposición del navarro las señales de televisión correspondientes, para que éste último las difunda en su territorio. En el propio convenio (que fue después suspendido *de facto* por el nuevo Gobierno de Navarra, de UPN, surgido tras la dimisión como Presidente del Sr. Otano, tal como se indica en el Informe sobre el País Vasco, elaborado por los Prof. J.M. Castells y A. Saiz Arnaiz) se establecen ciertas previsiones para el caso que Navarra decida crear su propio canal público de televisión, y también otras relativas al tratamiento de Navarra por la propia ETB (respeto de sus símbolos propios, «de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y la sentencia del Tribunal Constitucional 94/1985, de 29 de julio»; tratamiento como «realidad diferenciada», tanto en «los aspectos gráficos como en las descripciones y los textos»). Se crea una comisión mixta paritaria, a la que se atribuye la resolución de los conflictos y controversias producidos en el cumplimiento del convenio, de tal forma que cualquier discrepancia debe plantearse en la misma, para que adopte las medidas destinadas a garantizar el correcto cumplimiento del convenio. El no seguimiento de estas medidas (en un plazo máximo de 7 idas) se constituye en causa de resolución unilateral del convenio.

Y, finalmente, conviene hacer mención al proyecto de acuerdo de cooperación entre el País Vasco y Navarra, que fue retirado, después de una agria polémica política, por el Gobierno de Navarra, de UPN, surgido después de la dimisión del anterior Presidente, del PSN, en el trámite de autorización en el Senado. El objeto fundamental del Acuerdo consistía en establecer un marco permanente y estable de cooperación entre ambas Comunidades, creando para ello un «órgano permanente de encuentro», integrado por un Consejo (del que formarían parte los Presidentes y tres miembros de cada uno de los dos Gobiernos), un Secretariado permanente y unas ponencias técnicas. Dicho proyecto de Acuerdo de

Cooperación fue aprobado por los Gobiernos de Navarra (13 de mayo de 1996) y del País Vasco (14 de mayo de 1996); autorizado por el Parlamento de Navarra (11 de junio de 1996), según exige la LORAFNA (art. 70.3; mientras que ni el Estatuto ni la legislación vasca exigen intervención parlamentaria alguna); y remitido para su autorización al Senado y al Congreso de los Diputados (en fecha de 18 de junio de 1996, el País Vasco, y 19 de junio, Navarra; publicación en el BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 27, de 26 de junio de 1996), habiendo despertado un gran debate político, en el que se significó especialmente por su oposición el partido de la Unión del Pueblo Navarro (UPN), como puede consultarse en el Informe sobre Navarra, del Prof. Martín M. Razquin. El Partido Popular, vinculado por un acuerdo político con UPN, presentó en el Senado una propuesta de autorización condicionada (BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 66, de 11 de octubre de 1996), en la que fundamentalmente se trataba de reconducir el «Órgano permanente de encuentro» a una comisión mixta paritaria con meras funciones de impulso y deliberación general. Finalmente, cuando la principal fuerza opositora del Acuerdo (UPN) accedió al Gobierno navarro, retiró el proyecto en el trámite de autorización en el Senado, retirada que fue aceptada por Mesa de éste (como retirada de la solicitud de autorización por una de las partes, Acuerdo de la Mesa de 10 de diciembre de 1996).

Colaboración prevista en la legislación estatal

La legislación estatal con incidencia autonómica sigue siendo una fuente importantísima de previsiones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, hasta el punto que difícilmente las normas dictadas en la materia dejan de contener referencias a procedimientos, mecanismos y fórmulas de colaboración, aunque de signo, forma e intensidad muy diversas. Esta larga serie de previsiones puede agruparse en algunas grandes categorías, que a continuación se refieren brevemente.

En primer lugar, son abundantes las *previsiones genéricas* a la necesaria articulación de las actuaciones de las diversas instancias de gobierno en sectores y ámbitos determinados, señalando especialmente los *convenios* a tal efecto. Este tipo de previsiones generales son comunes en los Reales Decretos de traspasos de medios y servicios, muy abundantes también este año, debido aún a los Pactos autonómicos de 1992 y a la ampliación de competencias de las Comunidades que supusieron. Pero también en otros casos, las normas estatales apelan genéricamente a los convenios para articular la necesaria colaboración que debe producirse para realizar ciertas actuaciones (así, p.e., el RD 299/1996, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en la educación), o para la aplicación de ciertos planes generales (p.e., entre otros, el Plan nacional de regadíos Horizonte 2005, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 1996).

En segundo lugar, los decretos de traspasos avanzan también en ocasiones en la concreción de ciertos mecanismos de colaboración, especialmente en cuanto se refiere al intercambio de información y a la prestación de auxilio y asistencia (así, p.e., los diversos decretos de traspasos que se han dictado este año en materia de

universidades, de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, de casinos, juegos y apuestas, de seguridad e higiene en el trabajo o de asociaciones, entre otros). Pero este tipo de colaboración no es exclusiva de los decretos de traspasos, sino que en ocasiones, algunas normas generales recurren también a previsiones de esta naturaleza. El establecimiento de mecanismos específicos de intercambio de información es frecuente en aquellos sectores donde ambas partes cuentan con funciones y servicios propios (pe., RD 44/1996, de medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor, RD 384/1996, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de competencia estatal, o, entre otros, el RD 397/1996, por el que se regula el Registro de prestaciones sociales públicas), del mismo modo que son frecuentes también las previsiones de auxilio, generalmente del Estado a las Comunidades Autónomas (p.e, RD 414/1996, por el que se regulan los productos sanitarios, RD 2076/1995, relativo a la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, o la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico, que establece mecanismos de apoyo al plan de la Comunidad Autónoma de Canarias).

En tercer lugar, algunas normas establecen mecanismos generales de coordinación en ciertas áreas donde el Estado cuenta con competencia para ello. Entre los casos producidos este año, destacan por su importancia la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carreteras y ferrocarril (aprobada por RD 387/1996, de 1 de marzo), que se convierte en el instrumento básico de coordinación de los planes especiales de protección civil en la materia, tanto estatal como autonómicos; y el RD 2210/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica, como mecanismo de coordinación y de intercambio de información entre los servicios sanitarios del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En ocasiones, en cuarto lugar, el Estado concede a las Comunidades Autónomas una participación en ciertas actuaciones y procesos de decisión que le corresponden, participación que puede revestir modalidades diversas, entre las que en 1996 conviene destacar dos: la primera, la concesión a las Comunidades Autónomas que reciben traspasos en materia de servicios asistenciales prestados por el INSERSO y por el Instituto Social de la Marina de la facultad de elaborar el anteproyecto del presupuesto general de gastos de la Seguridad Social para la gestión de los servicios traspasados. Esta es una fórmula de participación que, a su vez, significa que se mantienen bajo la órbita estatal y con una estructura unitaria ciertos organismos que cumplen funciones que han sido asumidas ya por las Comunidades Autónomas. La participación puede entenderse aquí como una alternativa a la plena asunción de las competencias correspondientes por parte de las Comunidades Autónomas, o como una compensación por no haberse producido tal asunción plena. Y, segunda, la participación de las Comunidades en la designación de los tribunales calificadoros para el acceso a ciertas plazas de personal al servicio de la Administración de Justicia, establecida en los Reglamentos orgánicos del Cuerpo de Médicos Forenses (RD 296/1996) y de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes judiciales (RD 249/1996).

En quinto lugar, siguen creándose órganos mixtos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, muchas veces mediante el expediente de ofrecer la participación autonómica en órganos estatales, que normalmente tienen carácter consultivo y deliberante. Entre estos órganos con participación autonómica cabe citar en 1996 la Comisión General de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, con sus Comisiones Territoriales en cada Comunidad, la Comisión de Coordinación con las Comunidades Autónomas sobre Seguros Agrarios, el Comité Nacional de Cooperación y Seguimiento de los Programas Nacionales de Erradicación de Enfermedades de los Animales, el Observatorio de la Distribución Comercial, el Consejo Consultivo de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, el Instituto Español de Comercio Exterior, el Consejo Superior de Fundaciones, el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Comisión de Coordinación del Transporte de Mercancías Peligrosas y la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos, entre otras. En algunos, además, se prevé específicamente la participación de una concreta Comunidad Autónoma : es el caso, p.e., del Organismo Autónomo Museo Nacional del Prado (Madrid) y del Consejo Asesor para la promoción del Comercio con África Occidental (Canarias).

De especial importancia este año son los órganos mixtos o participados creados con ocasión de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, destinados bien a resolver algunos conflictos que previsiblemente pueden producirse con el nuevo sistema (así, los conflictos entre Administraciones en torno al punto de conexión de los tributos cedidos, que serán resueltos en vía administrativa por una Junta arbitral, de composición mixta, según la nueva redacción que otorga la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, a los art. 23 y 24 de ésta); bien a establecer los instrumentos orgánicos que permitan la necesaria colaboración y coordinación en la nueva gestión de los tributos (así, la «creación» del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por la LO 3/1996, de reforma de la LOFCA, que no hace sino dar estatuto legal a dicho órgano mixto; y la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, creados ambos órganos por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, art. 33 y 34, y a través de los cuales se da entrada a las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria).

Y, en sexto lugar, las normas estatales, especialmente aquellas que disponen subvenciones en materias de competencia autonómica, establecen procedimientos mixtos y compartidos, en los que cada parte realiza ciertas actuaciones parciales (plan de empleo rural, ayudas para fomentar las inversiones forestales, plan marco de competitividad del turismo español, entre otras) . Este es igualmente el caso de las normas estatales que ordenan el procedimiento de gestión de las subvenciones con cargo a fondos comunitarios europeos (plan de abandono de la producción de leche, ayudas para la diversificación de la actividad económica en el medio rural, ayudas para mejoras estructurales y modernización de explotaciones agrarias, y gestión de ayudas a cargo del Fondo Social Europeo, entre otras).

En materia de gestión de subvenciones cabe destacar en 1996, en la dimensión

de las relaciones interadministrativas, un hecho importante, como es la modificación de la Ley General Presupuestaria en este aspecto (art. 153), mediante la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modificación que guarda una evidente relación con la STC 68/1996, de 18 de abril, que consideró insuficiente que las Comunidades Autónomas fueran sólo oídas en la fijación de los criterios objetivos conforme a los cuales deben distribuirse las subvenciones condicionadas. La modificación introducida en la LGP consiste en establecer un procedimiento general para la asignación y distribución territorializadas de subvenciones, que prevé que sean las correspondientes Conferencias sectoriales las que establezcan los criterios objetivos de distribución y, en su caso, los fines y actividades propios del programa o plan en cuestión, siempre que las subvenciones no se encuentren territorializadas en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado. Todo ello, se entiende, respecto de aquellas subvenciones que se proyecten sobre sectores de competencia autonómica y en los que el Estado pueda esgrimir algún título competencial, en aplicación de la doctrina contenida fundamentalmente en la STC 13/1992. En la STC 68/1996, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad, por insuficiente, de la fórmula de colaboración prevista en el antiguo art. 153 LGP, declarando al mismo tiempo que no le correspondía a él establecer la fórmula adecuada de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, que en todo caso debería presentar una intensidad cooperativa mayor (FJ 11). La reforma de la LGP ha venido a llenar el vacío producido por la declaración de nulidad de parte del art. 153 LGP, diseñando un régimen de colaboración donde el peso fundamental de la decisión se traslada a las Conferencias sectoriales. Ello, sin duda, puede contribuir a reforzar a estos órganos mixtos de encuentro y colaboración.

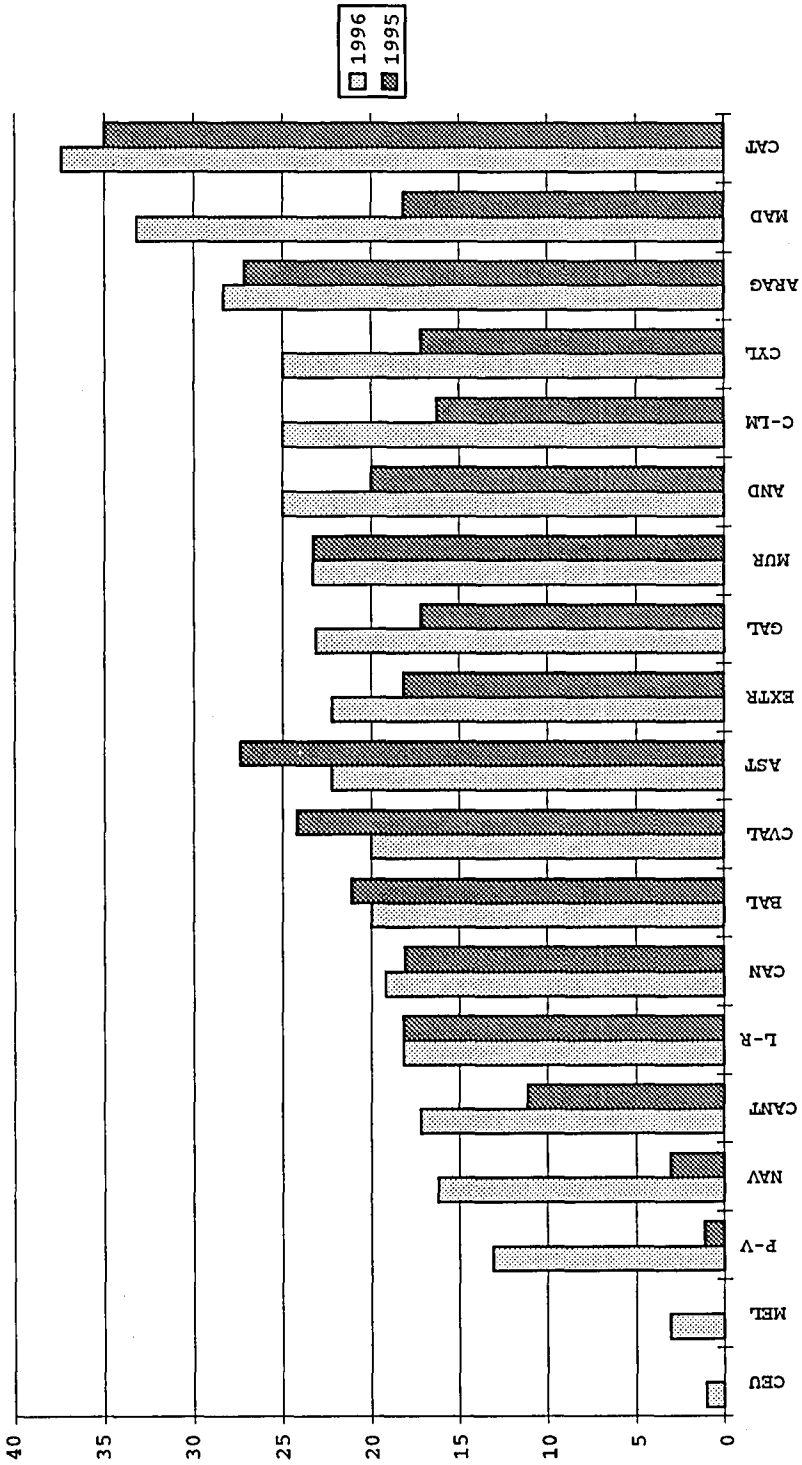
Finalmente, por su importancia singular en el campo que aquí interesa cabe destacar el RD 2105/1996, de 20 de septiembre, dictado en cumplimiento de un Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (de 22 de julio de 1996), y por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, dependiente funcionalmente del Ministerio para las Administraciones Públicas, y cuya misión principal consiste en relacionarse con las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y canalizar hacia éstas la información comunitaria europea, con independencia de los mecanismos de información establecidos en las Conferencias sectoriales.

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	Nav	Mur	PV	Mel	Ceu	TOTAL
Adm. Justicia		2		1	1				1			1		3			1			10
Agricultura	5	8	3	3	2	3	4	5	7	5	3	3	3	3	4	4				65
Consumo																				
Cultura		1	1	1	1		1	1	1			2		1		1	2			13
Educación	1	1	1	1	1	1		1			1	1	1		1	1		1		1114
Estadística	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	2	1	1	2	1	2			22
Hacienda									1					1						2
Industria											1									1
Juego						1												1		2
Medio Ambiente	5	4	4	3	2	5	2	5	3	4	1	4	4	5	2	4	2			59
Obras Públ.	2		2						9					2			1			16
Ord. Territ/urb									1							1				2
Patrim. hist.		3			1						3	2								9
Sanidad	1	2	2	2	4	2	5	4	3	1	1	2	4*	4	1	3	2*			42
Serv. sociales	7	3	5	4	3	1	7	5	6	4	7	3	3	8	4	6	2			78
Trabajo		1					1				1			1						4
Vivienda	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	1		1		26
Otras materias	1	1	1	2	1	1	2	1	1	3	2	2	1	2	1	1	1			24
TOTAL CCAA	25	28	22	20	19	17	25	25	37	20	22	23	18*	33	16	23	13*	3	1	289

* Convenio tripartito entre el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas del País Vasco y La Rioja sobre Transplante Renal

CONVENIOS POR CCAA 1995 Y 1996



NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIA

