

3. RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Enoch Albertí Rovira
M^a Jesús García Morales

A) Convenios

En el presente año se publicaron 190 convenios entre el Estado y las CCAA, confirmando la tendencia ligeramente decreciente que se advertía el año anterior, aún cuando deba repetirse la advertencia que viene siendo habitual, en el sentido de que los datos que aquí se manejan toman como referencia los convenios publicados en el BOE durante el año, y no los suscritos por las partes en este mismo período, lo que puede producir pequeñas variaciones en la correspondiente apreciación de los mismos. Esta cifra total de convenios, sin embargo, se mueve en el volumen que puede considerarse normal en los últimos 4 años. Pero aún manteniéndose en general el volumen total de convenios, puede observarse, como se verá, una clara tendencia a su especialización en ciertas materias, de tal modo que las actuaciones convencionales van concentrándose en ciertos sectores característicos.

Reflejando el descenso producido este año, la cifra media de convenios por CCAA se sitúa alrededor de 11, frente a los 14 que arrojaba el año 1991. Pero al igual que éste y los anteriores, su distribución no es homogénea, sino que se produce una gran dispersión en torno a esta cifra media. Así, las CCAA que más convenios han celebrado con el Estado son Andalucía y Castilla y León, con 20 cada una de ellas; sigue, con un volumen aún superior a la media, Cataluña, con 17 y, más próximas a ella, Madrid (14) y la Comunidad Valenciana, Extremadura, Asturias y Canarias (con 13) y Castilla-La Mancha (12); exactamente en este punto medio se encuentra La Rioja; ligeramente por debajo, Galicia (10), Aragón y Murcia (9 cada una); con una cifra claramente inferior, Baleares (6), Navarra (5) Cantabria (4) y el País Vasco (3). Estas cifras confirman la conclusión que se avanzaba en el Informe correspondiente a 1991, en el sentido de que en algunas se advierte una mayor tendencia a emplear la técnica convencional en sus relaciones con el Estado (Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Asturias, Extremadura), mientras que en otras, también claramente, este tipo de relaciones es más bien escasa y poco frecuente (Cantabria, Baleares, Navarra, y el País Vasco, que vuelve a figurar como la Comunidad Autónoma que menos convenios ha celebrado con el Estado). En este año, no obstante, hay que destacar que respecto de Castilla y León

se ha pasado de un volumen de convenios por debajo de la media a figurar esta Comunidad, junto con Andalucía, como la que más acuerdos de este tipo ha suscrito con el Estado.

Por materias, cabe destacar que más de una cuarta parte de los convenios celebrados tienen por objeto actuaciones que se proyectan en el campo de los servicios sociales o, más genéricamente, la asistencia social (un 26,5 %). Pero esta proporción se eleva aún más, hasta llegar aproximadamente a un 60 %, si se consideran también los convenios que, habiendo sido clasificados según materias más específicas (vivienda, deportes, Administración penitenciaria, educación, trabajo) presentan igualmente, por su contenido y finalidad, un alto componente social. Ello indica que el mecanismo convencional de relación entre el Estado y las CCAA va centrándose cada vez más en actuaciones relativas a la asistencia y servicios sociales. Respecto de muchas de ellas (actuaciones relativas a situaciones de necesidad, vivienda ocasional para estudiantes, empleo para obras y servicios de interés social, tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, atención a la primera infancia, mujeres con hijos menores a su cargo en exclusiva, reeducación y reinserción social de personas con penas privativas de libertad, tratamiento de drogodependencias, rehabilitación de viviendas deterioradas, retorno de emigrantes, integración social de colectivos marginados o desfavorecidos, entre otras), la técnica empleada coincide en lo sustancial: el Estado diseña un programa general de actuación para hacer frente a determinados problemas sociales, aplicando al mismo ciertos fondos, y después concierta bilateralmente con las CCAA su aplicación a los diversos territorios, uniéndose éstas al concreto diseño de los proyectos y programas a realizar, participando igualmente en su financiación.

Por otro lado, en este año se han prorrogado (o extendido a otras CCAA) algunos convenios celebrados en años anteriores, que contemplan algunas actuaciones y programas que vienen realizándose bajo esta fórmula desde hace tiempo. Ello da pie a afirmar que esta técnica de actuación se ha afianzado en algunos sectores y programas específicos, de modo que los convenios se han convertido ya en el cauce habitual de la acción pública en los mismos (especialmente en el ámbito de la enseñanza y la promoción de la cultura, como p. ej., los programas «Culturalcampo», de escuelas viajeras y de educación compensatoria, entre otros, pero también los relativos a la farmacovigilancia, diversos aspectos relacionados con el consumo o la promoción de la vivienda, entre los más destacados en otras áreas).

Igualmente continúa siendo objeto de convenios la realización de ciertas obras públicas, bien con carácter singular, bien en el marco de programas estatales para la dotación de ciertas infraestructuras, especialmente culturales y deportivas. Por todo ello, los convenios siguen presentándose como importantes instrumentos de financiación complementaria o adicional de ciertas actividades que recaen principalmente bajo la órbita competencial

de las CCAA. En este año, y según datos del MAP, el volumen de fondos estatales comprometidos mediante convenio es especialmente significativo, situándose por encima de los trescientos mil millones de pesetas, de los cuales más de la mitad corresponden a los convenios firmados en materia de vivienda, a los que se alude después. Por ello también, los convenios siguen constituyendo un medio que posibilita un cierto grado de intervención estatal en sectores cuya responsabilidad de actuación se sitúa fundamentalmente en la órbita de las CCAA, permitiendo así que, a falta de sólidos mecanismos de cooperación horizontal, se generalicen ciertas líneas de acción y se orienten en sentido unitario.

Siguiendo la tónica de años anteriores también, los convenios del presente año continúan cumpliendo ciertas funciones características, entre las que destacan la previsión de mecanismos y fórmulas de asistencia técnica (este año especialmente en materia estadística y de función pública); el proyecto y financiación conjunta de obras (infraestructuras culturales y deportivas, así como obras públicas generales); y el establecimiento de marcos sectoriales generales de colaboración (en materia de educación, p.e.j, aunque este tipo de convenios ha disminuido respecto de años anteriores). A través de convenio se han continuado pactando ciertas transferencias de funciones, tanto del Estado a las CCAA (p.e.j., el traspaso de la gestión de museos de titularidad estatal), como de éstas a aquél (la recaudación ejecutiva de los ingresos propios de derecho público, que se encomienda a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en una fórmula que puede encuadrarse entre los supuestos de auxilio, y que había sido empleada ya en años anteriores por otras CCAA).

Pero los convenios han sido utilizados principalmente, como ha venido ocurriendo en los últimos años, para acordar conjuntamente el desarrollo y la financiación de ciertas actuaciones, en el marco de un programa general del Estado, especialmente en el campo de los servicios sociales, tal como se ha indicado más arriba. Entre los convenios inscribibles en esta categoría merece destacar en el presente año, tanto por su importancia económica como por su trascendencia social, los que ha suscrito el Estado con la mayor parte de CCAA sobre actuaciones en materia de vivienda y suelo, en desarrollo y aplicación del Plan estatal 1992-1995, tal como se prevé en el RD 1932/1991, de 20 de diciembre. Independientemente de las actuaciones que en paralelo deseen realizar las CCAA, el convenio se manifiesta como el instrumento clave que permite articular las acciones de promoción de la vivienda del Estado (que carece de un título competencial específico en la materia, y que apoya su actuación en títulos generales y «horizontales», como la «ordenación general de la economía» ex art. 149.1.13 CE y la «igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos» ex art. 149.1.1 CE, en relación al art. 47 CE) y de las CCAA (que han asumido en exclusiva las competencias sobre «vivienda», tal como permite el art. 148.1.3 CE). A través de estos convenios se acuerdan las áreas de localización preferente o

prioritaria de los objetivos a conseguir, las actuaciones protegibles a desarrollar en estas áreas, su cuantificación y calendario, así como las acciones complementarias que corresponde realizar a cada Administración para lograr los objetivos propuestos (especialmente en materia de suelo y de infraestructuras urbanísticas y de transportes).

Particularmente significativo también en el presente año es la suscripción entre el Estado y buena parte de las CCAA de convenios para la coordinación de controles sobre ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios. Dichos controles, que deben responder a las directrices establecidas por las propias Comunidades Europeas, deben ser realizados por la instancia competente en razón de la materia en cada caso, pero es obvio, como se reconoce en los propios convenios, que resulta conveniente el establecimiento de ciertos mecanismos de coordinación y colaboración entre ambas, que faciliten el intercambio de información y el apoyo entre los órganos de las diversas Administraciones. Además, el art. 18.2 de la Ley General Presupuestaria (en la redacción dada por la Ley de Presupuestos para 1991) faculta a la Intervención General de la Administración del Estado para establecer las relaciones entre las Administraciones estatal y territoriales a fin de lograr la coordinación de dichos controles, preveyendo los convenios como fórmula adecuada para dar cauce al seguimiento y evaluación de las subvenciones y ayudas gestionadas por las Administraciones territoriales (art. 81.11 LGP, en versión de la LPE para 1991). En estos convenios, que pueden tener una importante virtualidad para evitar duplicaciones administrativas y reforzar la eficacia y la eficiencia de los controles sobre subvenciones —redundando ello en una mejor utilización de los fondos concedidos— se establecen previsiones acerca de los planes de control a ejecutar, sus procedimientos, la comunicación y participación de una Administración en los controles que realice la otra, la subsanación de defectos e irregularidades en los procedimientos de control, la formación de funcionarios y las fórmulas de seguimiento de los compromisos adoptados en el convenio (fundamentalmente, la constitución de una comisión mixta paritaria). La previsión de dichos mecanismos de coordinación, que deben asegurar un adecuado y eficaz control sobre los fondos recibidos, resulta especialmente significativa ante el notable incremento que van a experimentar los fondos estructurales, así como por la puesta en marcha de los nuevos fondos de cohesión, representando ambos una muy importante transferencia de dinero desde las Comunidades Europeas, cuya concreta gestión va a estar encomendada a Administraciones diversas, en función del reparto competencial existente.

Finalmente cabe destacar en el presente año que algunos convenios contemplan previsiones específicas acerca de su régimen jurídico, especialmente en cuanto al control de su cumplimiento y a la resolución de los litigios que se susciten a lo largo de su vigencia. Aunque la mayor parte

de ellos continúan confiando dicha misión a comisiones mixtas de seguimiento creadas ad hoc, algunos, además, reconocen expresamente la competencia de los tribunales contencioso-administrativos. La cuestión, de especial relevancia, debe enmarcarse en lo que aún hoy continúa siendo el principal problema de los convenios: la indefinición jurídica de esta figura, que abarca actuaciones convencionales o concertadas de muy diversa índole, impidiéndose con ello el establecimiento de un régimen jurídico general y unitario. En esta línea, no obstante, se ha producido la mayor novedad del año en materia de convenios: la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contempla la figura de los convenios en su Título I, otorgándole este régimen general básico del que carecía hasta el momento. Es la primera vez que se intenta abordar positivamente esta compleja y difícil cuestión, que no es posible, sin embargo, tratar aquí, donde se pretende únicamente ofrecer un balance de la actividad convencional desplegada por el Estado y las CCAA durante el año de referencia. La cuestión es objeto de atención monográfica en la segunda parte de este Informe.

CUADRO CONVENIOS POR CCAA Y SECTORES

	And	Arg	Ast	Bal	Canar	Cant	C-LM	CyL	Cat	CVal	Ext	Gal	LR	Mad	Nav	Mur	PV	TOTAL SECTORES
Adm. Justicia															1			1
Adm. Penitenciaria	1		1															2
Consumo	1	1	1	1	1	1	1	1		1		1	1	2		1		14
Control fondos CEE	1		1									1		1				4
Cultura	2		2		1		2	2	1									10
Deportes	4							5	2				1					12
Educación	2				2				3	2		2	1	1	2		1	16
Estadística	2								2	1		1			1	1	1	9
Función pública					1										1			2
Industria		1																1
Investigación									1									1
Lenguas coof.									1									1
Minas/Energía								1										1
Obras públicas	1	2				1							2					7
Ord. Territorio																	1	1
Patrim. Hist.											1							1
Sanidad	1				1		1		1				1	1		1		7
Servicios sociales	3	2	4	4	3	1	5	5	3	4	4	3	3	6		2		51
Telecomunicaciones			2		3						1							6
Trabajo		1						2			2							6
Tributos	1	1	1				1	1	1	2	1	1	1	1		1		13
Vivienda	1	1	1	1	1	1	1	3	2	3	4	1	1	2		3		26
TOTAL CCAA	20	9	13	6	13	4	11	20	17	13	13	10	11	14	5	9	3	TOTAL 192

B) Organos de colaboración

La mayor parte de los órganos mixtos de colaboración entre el Estado y las CCAA creados en 1992 tiene su origen en un convenio y se configuran como órganos de encuentro permanente entre las partes firmantes a fin de resolver los problemas que puedan surgir durante su vigencia. Prácticamente no hay convenio que no prevea, en efecto, la creación de una comisión mixta de seguimiento. Este es, por lo demás, el método que habitualmente se emplea para dar cauce a la resolución de los litigios que puedan surgir con ocasión de los convenios suscritos, relativos tanto a su interpretación como también al cumplimiento de las obligaciones y compromisos que contienen. En todos estos casos, sin embargo, lo realmente relevante es la relación convencional subyacente, sin la cual los órganos mixtos previstos carecen de sentido. Pero ello no es obstáculo para que deba llamarse la atención sobre la enorme proliferación de este tipo de órganos (más de un centenar de nueva creación en el presente año), que, en algunas ocasiones, llegan a asumir también ciertas funciones ejecutivas o de gestión, por atribución del convenio que les sirve de base. Todo ello da lugar a la creación de una muy espesa y compleja red de relaciones orgánicas, bastante opaca, que impide o al menos dificulta la necesaria transparencia con la que deben operar las diversas Administraciones y provoca un cierto desleimiento de las responsabilidades que incumben a cada parte. Estas circunstancias hacen pensar, si se confirma finalmente la tendencia a la consolidación de las Conferencias sectoriales como órganos permanentes y generales de encuentro entre el Estado y las CCAA al máximo nivel, en la conveniencia de replantear esta fórmula de creación singular y particularizada de órganos mixtos, reconduciéndolos (ellos mismos o incluso las funciones que ejercen) hacia los órganos generales de mayor nivel político y administrativo, a los que en todo caso, cuando su existencia se considere apropiada, podrían vincularse.

Durante 1992 se han creado igualmente algunos órganos mixtos de colaboración entre el Estado y las CCAA mediante normas estatales, con carácter deliberante y consultivo en general, pero en ocasiones también con funciones directas de gestión. Así, p.ej., entre los más significativos pueden citarse, con funciones consultivas, la Comisión Nacional para el Uso Racional de los Medicamentos, la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos, la Comisión para la Competitividad Industrial, el Consejo de Coordinación para la Seguridad Industrial, el Comité Consultivo del Sistema Nacional de la Salud (que se integra en el Consejo Interterritorial), las Comisiones de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en las CCAA, y la Comisión General para la Vivienda y la Edificación (cuya misión, que merece ser puesta especialmente de relieve, es la de propiciar la coordinación de la revisión de la normativa vigente en materia de suelo y vivienda). Con funciones de gestión, pueden citarse las Comisiones Permanentes integradas en las Juntas de Gobierno de las Confederaciones

Hidrográficas (con la misión de velar por el uso riguroso del agua, ante la situación de sequía en algunas CCAA) y la Comisión del Fondo de Ayuda de Cultura, que administra dicho Fondo, creado por la Ley de reforma de la legislación de propiedad intelectual. A otro nivel, es de destacar el Consejo de Administración de la Universidad de La Rioja, la Junta Rectora de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja y la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes.

Aún cuando no se trate propiamente de órganos mixtos, en sentido estricto, resulta de interés reseñar este año la creación de una serie de órganos (la Junta Superior de Archivos, la Junta Superior de Monumentos y Conjuntos Históricos, la Junta Superior de Excavaciones y Exploraciones Arqueológicas y la Junta Superior de Etnología), todos ellos en el seno del Ministerio de Cultura, a los que se atribuyen funciones consultivas y a los que las CCAA pueden solicitar igualmente informes y asesoramiento, en general. Así, se posibilita que las CCAA puedan disponer de unos servicios que de otro modo difícilmente estarían en condiciones de crear por sí mismas, y que, en todo caso, resultarían claramente ineficientes, dada la gran especialización técnica que los mismos requieren y la previsiblemente escasa utilización que de los mismos se haga. De esta forma, e incluso en el supuesto de que pudieran crear unas estructuras de asesoramiento de índole parecida, este mecanismo de auxilio y asistencia evita la duplicación burocrática y administrativa.

Pero en materia de colaboración mediante órganos lo más significativo en 1992 es, sin duda, el impulso que han recibido las Conferencias sectoriales. Los Acuerdos Autonómicos de febrero, en efecto, consideran las Conferencias como el medio habitual para canalizar la colaboración, en general, entre el Estado y las CCAA, a efectos de conseguir una adecuada articulación entre las actuaciones de las diversas instancias. En este sentido, se dice explícitamente que las Conferencias deben «constituirse en órganos efectivos de trabajo, con contenido y vida propia. Para ello será preciso dotarlas de una estructura, principios y mecanismos de funcionamiento que garanticen la participación, la adopción de acuerdos y su cumplimiento».

Un primer reflejo de esta voluntad es la institucionalización que reciben en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, aunque, como se verá en el tema monográfico que se desarrolla en la segunda parte de este Informe, pocas son las innovaciones normativas que se producen en relación a su previsión anterior, contenida en la Ley del Proceso Autonómico, que era ya escasa y claramente insuficiente.

Dado que la creación y el funcionamiento de las Conferencias sectoriales se remite fundamentalmente a la decisión conjunta de las partes, mucha mayor importancia práctica puede tener el conjunto de previsiones que se contienen en los propios Acuerdos, en los que se hace balance de los órganos ya existentes, indicando las mejoras a introducir en su funcionamiento, así

como de los sectores donde, no existiendo aún Conferencia, sería conveniente su creación. Respecto de las ya creadas (Agricultura, Asuntos Sociales, Consumo, Educación, Protección Civil, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Plan Nacional sobre la Droga, Sanidad, Turismo y Vivienda) se tiende sobre todo a reforzar su funcionamiento como órganos de coordinación y de participación recíproca en la toma de decisiones, aunque las concretas medidas que deban ser adoptadas en tal sentido difieren sustancialmente unas de otras, dada la gran diversidad de situaciones en las que se encuentran. Por otro lado, respecto de los sectores donde no existen aún, se considera conveniente proceder a su creación en los ámbitos de Cultura —ya constituida—, Industria, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Pesca y Trabajo.

C) Procedimientos mixtos y otras previsiones contenidas en la legislación estatal

La legislación sectorial del Estado tiende a incorporar previsiones cada vez más amplias sobre las relaciones interadministrativas que deben producirse entre el Estado y las CCAA en el sector correspondiente, contemplando instrumentos y piezas diversas que pretenden articular adecuadamente las diversas actuaciones públicas que se proyectan sobre el mismo. Cada vez más, los distintos instrumentos y técnicas utilizables (convenios, órganos mixtos, métodos de planificación conjunta, procedimientos participados y bifásicos, cofinanciación) se engarzan en un mecanismo global de relación, que conforma un determinado modelo de relaciones interadministrativas, propio y específico del sector. No existe aún un modelo global y unitariamente diseñado que, con la debida flexibilidad, pueda ser aplicado en general a todos los sectores (o, al menos, a aquéllos que comparten un mismo régimen competencial o unas características comunes), sino que puede decirse que cada sector va construyendo su propio modelo de relaciones, con una cierta desconexión con los restantes, aunque también hay que constatar que existe una natural proximidad entre los respectivos diseños.

En este sentido, pueden citarse este año a modo de ejemplo las previsiones que se contienen en tres normas de gran alcance: el RD 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias; el RD 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda para el Plan 1991-1995 (incluidos en el presente Informe en la medida que su publicación oficial se produjo ya en 1992); y el RD 1112/1992, de 18 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre, modificación que trae causa de las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991,

de 17 de octubre. En los dos primeros casos se emplean combinadamente técnicas convencionales y procedimientos mixtos o bifásicos para lograr una actuación conjunta y concertada del Estado y de las CCAA, en el marco de una programación estatal, y aún comunitaria (en el primer supuesto), articulando la acción de ambas instancias mediante métodos de planificación mixta. En el tercero, prima en cambio el elemento de la coordinación, que se expresa fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, mediante la técnica de los procedimientos participados, en los que la instancia que puede resultar afectada por la actuación de otra debe ser oída por ésta, con efectos diversos.

Los procedimientos mixtos son profusamente utilizados cuando se trata especialmente de actuaciones de fomento en ejecución de políticas de las Comunidades Europeas, particularmente en materia agrícola y ganadera. En estos casos, que se encuentran reseñados en la tercera parte del Informe, es común atribuir la presentación y tramitación de las solicitudes a las CCAA, mientras que el Estado se reserva su resolución. El control de las ayudas concedidas, a su vez, vuelve a corresponder a las CCAA, aunque con la intervención coordinadora del Estado, establecida en algunos casos mediante convenio, como se ha visto más arriba.

Son numerosas igualmente las normas estatales que remiten ciertas actuaciones al acuerdo posterior con las CCAA, mediante convenio. Así, destacan las previstas en la Ley de Presupuestos para 1993 en materia de territorialización de subvenciones, en gran parte como consecuencia de la STC 13/1992. En este sentido pueden citarse también, entre otras, algunas relativas a parques naturales, centros de profesores, organizaciones de productores agrícolas y medidas urgentes contra la sequía.

Finalmente, hay que remarcar en este año la concertación producida en el desarrollo reglamentario de la LOGSE. No sólo se han establecido consultas previas para dictar algunos de los principales reglamentos de aplicación y desarrollo de la nueva ordenación del sistema educativo, lo cual tiene una gran significación política, sino que los propios reglamentos contienen numerosas previsiones de actuaciones concertadas entre el Estado y las CCAA (mediante convenios, informes, consultas y acciones conjuntas), que deben redundar en una pacífica y más eficaz renovación del sistema educativo que prevé la nueva Ley Orgánica.