

RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Enoch Albertí Rovira

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

En 1995 han sido publicados oficialmente 314 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que supone un significativo aumento respecto del número de convenios publicado en 1994 (226) e incluso en el año anterior (236), manifestándose así una clara tendencia al alza en el uso de este instrumento de relación. Sin embargo, hay que advertir de inmediato, como en años anteriores, que los datos que aquí se ofrecen van referidos a los convenios publicados en el *BOE* durante el período de referencia, y no a los efectivamente autorizados o suscritos en este mismo período. Ello sin duda provoca algunas modificaciones en el análisis de los datos, que deben ser tomados con algunas cautelas. La experiencia indica que uno de los principales efectos y una de las mayores desviaciones respecto de la realidad que produce la utilización de la publicación oficial como fuente de referencia consiste en un ligero retraso en la manifestación de las principales tendencias producidas. Así, en el aspecto que ahora nos ocupa, el significativo crecimiento de los convenios se produjo ya en 1994, aunque no encontró su reflejo en la publicación oficial hasta el año siguiente.

Situados pues en un volumen anual de convenios que se mueve ya por encima de los 300, la media por Comunidad Autónoma es de 18. Como en años anteriores, no obstante, las distintas Comunidades presentan oscilaciones importantes alrededor de esta cifra. Mientras algunas se sitúan claramente por encima de la misma (Cataluña, 35, Aragón y Asturias, 27, Comunidad Valenciana, 24, Murcia, 23, Baleares, 21, y Andalucía, 20), otras lo hacen sobre la media o en magnitudes ligeramente inferiores pero muy próximas a la misma (Canarias, Extremadura, La Rioja y Madrid, con 18, Castilla y León y Galicia, 17, Castilla La Mancha, 16), y otras, en fin, claramente por debajo (Cantabria, 11, Navarra, 3, y el País Vasco, 1). En relación con años anteriores aparecen algunas constantes que merece la pena reseñar: algunas Comunidades Autónomas repiten sistemáticamente en el grupo de aquéllas que mayor número de convenios suscribe con el Estado (Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana y Andalucía, mientras que otras Comunidades lo hacen en el grupo que menor número de convenios suscriben (Cantabria, y, muy acusadamente, Navarra y el País Vasco). Resulta aventurado intentar establecer las causas de una tal situación, que sin duda responde a motivos de índole diversa, pero probablemente pueda decirse sin excesivo temor al error que la constante y cada vez más acusada tendencia bajista de Navarra y del País Vasco se explica por

la peculiaridad de su sistema de financiación. Los convenios, como más adelante se dirá, siguen actuando como fuentes complementarias de financiación de ciertas actuaciones de las Comunidades Autónomas, y, en la medida en que dichas necesidades financieras puedan verse ya cubiertas satisfactoriamente por otras vías, de carácter regular, no resulta necesario tener que acudir a esta fuente adicional de financiación que son los convenios.

Como sucedía también en años anteriores, el abultado número de convenios no debe inducir a confusión: en muchos casos se trata de prórrogas de programas que se habían iniciado ya en años anteriores, de tal modo que en el actual simplemente se establece la continuidad de las actuaciones previstas y, en su caso, se determinan los proyectos o acciones a realizar en la nueva anualidad y se concreta la financiación que se destina a las mismas. En este sentido, hay ciertos convenios que se han convertido ya en actuaciones cooperativas "clásicas", que van reproduciéndose año tras año. Ello ocurre especialmente en el campo de los servicios sociales, en el que ciertos programas aparecen claramente consolidados bajo esta fórmula: así, los relativos al plan gerontológico, la prevención contra malos tratos en el seno de las familias, la integración del pueblo gitano, los servicios de atención a la primera infancia, la intervención social integral para personas con riesgo de exclusión social y económica, y, entre otros, de la mayor importancia y entidad económica, los relativos a las prestaciones básicas de servicios sociales por parte de las Corporaciones locales. Pero al margen del campo de los servicios sociales, existen igualmente ciertos programas que tradicionalmente vienen realizándose a través de instrumentos convencionales (en el terreno sanitario —el control y prevención de la hidatidosis—, educativo —cultura al campo—, industrial —apoyo a las PYME—, y de la investigación —química fina).

Por otro lado, el gran número de convenios, al igual que no indica un volumen equivalente de nuevas actuaciones cooperativas iniciadas en el año, sino más bien la consolidación de ciertos programas y actuaciones bajo fórmulas cooperativas convencionales puestas en marcha en años anteriores, tampoco apunta hacia un número igualmente diverso de actuaciones: en realidad, y como viene sucediendo en los últimos años, muchos convenios responden a un modelo o proyecto común (en algunos casos, acordado en el seno de una Conferencia sectorial), que después es concretado y concertado bilateralmente entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. Ello ocurre en un alto porcentaje y en un tipo muy significativo de convenios: 186 convenios responden en realidad a 19 tipos de actuaciones diversas, de tal forma que un 60 % de los convenios pueden agruparse de hecho en sólo un 6 % de los mismos. Estos convenios múltiples, además, recaen en su mayor parte en el campo de los servicios sociales, al que deben añadirse aquí los de la cultura y el medio ambiente, de tal modo que, de forma coincidente con la anterior conclusión, puede decirse que ciertas actuaciones y programas de carácter general se instrumentan en su concreta ejecución a través de mecanismos cooperativos convencionales.

Al igual que en años anteriores, es posible identificar también algunos rasgos generales que caracterizan la actividad convencional vertical de 1995. Sin necesidad de examen pormenorizado, cabe citar aquí dos notas:

— en primer lugar, la muy frecuente participación de otras partes, además del

Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, muy principalmente las entidades locales (municipios y, en menor medida, diputaciones provinciales), pero en ocasiones también otras, públicas y privadas, como son Universidades, cajas de ahorros y fundaciones y otros organismos,

— en segundo lugar, la casi inevitable creación de una comisión mixta y paritaria con funciones de seguimiento, control y evaluación de las actuaciones previstas en los convenios, a las que se atribuyen generalmente también funciones de composición amistosa de las controversias que entre las partes puedan surgir con ocasión de la aplicación del convenio, sin que se excluya sin embargo la intervención de los tribunales, a los que con creciente frecuencia remiten de forma expresa los convenios para resolver las diferencias que nazcan entre las partes durante la vida de los mismos. En algunos casos, no obstante, la previsión del órgano mixto va sofisticándose, pues se integra, como comisión territorial, en la Conferencia sectorial correspondiente (p.e. los convenios suscritos entre el Ministerio de Cultura y diversas Comunidades Autónomas para la financiación plurianual de determinadas infraestructuras y la participación en ciertos órganos de cooperación).

— y, en tercer lugar, como ya se ha dicho, la previsión de compromisos financieros nada despreciables, que este año, y según las cantidades expresamente consignadas, alcanzan un volumen total que supera los 230.000 millones de pesetas, que se concentran principalmente en algunos grandes proyectos y áreas: el plan de saneamiento de aguas residuales, las actuaciones en vivienda (especialmente, la rehabilitación de barrios), las inversiones en infraestructuras culturales (que presentan, como dato de interés añadido, una planificación plurianual que llega en algunos casos hasta el año 2005), y determinados programas sociales (especialmente, con mucha diferencia respecto los demás, la prestación de servicios sociales básicos por parte de las corporaciones locales).

Materias sobre las que recaen

Es posible observar una continuidad básica en las materias sobre las que recaen los convenios celebrados durante 1995 y en los años anteriores, con muy ligeras variaciones. Así, las prácticas convencionales se producen fundamentalmente, y por este orden de importancia, en los campos de los servicios sociales (158), la vivienda (32), la agricultura (21), el patrimonio histórico-artístico (17), la cultura (15) y el medio ambiente (12). A estas materias, y tal como se pone de relieve en el cuadro que se adjunta, hay que añadir otras, aunque situadas cuantitativamente en niveles inferiores (Administración de Justicia, consumo, educación, estadística, hacienda, industria, juego, obras públicas, ordenación de territorio y urbanismo, sanidad y trabajo). Ello refuerza tendencias manifestadas ya en años anteriores, que apuntan que este instrumento de colaboración se proyecta principalmente en el campo de los servicios sociales y en el de la realización de ciertas infraestructuras y obras de común interés (pues este segundo es en realidad el objeto de la mayor parte de los convenios suscritos en el resto de principales materias: cultura, patrimonio histórico-artístico y medio ambiente). En este año, efectivamente, el 50 % de los convenios publicados contemplan programas y actuaciones que cabe inscribir directamente bajo la rúbrica de los “servicios sociales” (o la atención o la asis-

tencia sociales), pero más genéricamente aún cabría también incluir en esta materia otras actuaciones que directamente se proyectan en otros campos, como el de la vivienda (programas de creación de viviendas de alquiler limitado para jóvenes) o el trabajo (programas de empleo), pero que responden a finalidades análogas, con lo cual quedaría aún más reforzada esta tendencia a articular los programas en los que se traduce una parte considerable de la política social mediante técnicas de colaboración, y específicamente convencionales.

Algunos de los *programas de carácter social* son los relativos a la reinserción y reeducación de internos en las cárceles, la prevención de malos tratos en el seno de las familias, la intervención social integral para evitar el riesgo de exclusión, la promoción de la juventud, la atención a la primera infancia, la reinserción del pueblo gitano, la promoción de la mujer, el plan gerontológico, la atención a los disminuidos y, con las mayores aportaciones financieras, la prestación de servicios sociales por parte de las entidades locales.

En materia de *vivienda*, las actuaciones convencionales se dirigen fundamentalmente este año a la rehabilitación de barrios y cascos antiguos de ciudades, con muy cuantiosas aportaciones económicas del Estado, la Comunidad Autónoma y el municipio implicados, en las que participan a veces entidades de crédito (cajas de ahorro) e incluso particulares (promotores). En materia de *agricultura*, los convenios (que responden esencialmente al mismo tipo o modelo) prevén la realización de ensayos de control de semillas y plantas, estableciendo al efecto fórmulas de auxilio y asistencia técnica. En el campo del *patrimonio histórico-artístico*, son dos los grandes tipos de actuaciones previstas: la realización del inventario del patrimonio histórico-artístico inmueble de algunas Comunidades y la restauración de catedrales. En materia de *cultura*, fundamentalmente la construcción de equipamientos e infraestructuras. En materia de *medio ambiente*, esencialmente, la recogida selectiva de residuos y las obras de saneamiento y depuración de aguas residuales, actuación ésta de una enorme entidad económica, a la que después se dedicará atención especial.

En el resto de materias en las que se clasifican los convenios, las principales actuaciones previstas y el objeto específico de los mismos es, a grandes rasgos, el que sigue:

- en *Administración de Justicia*, la informatización de juzgados y fiscalías,
- en *consumo*, la asistencia técnica a las corporaciones locales,
- en *educación*, la realización de ciertos cursos, la continuación de los acuerdos generales que en la materia celebraron años anteriores el MEC y las Comunidades del art. 143 CE que recibieron competencias educativas mediante la LO 9/1992 y, posteriormente, mediante la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía, y el sostenimiento de ciertos centros especializados, creados ya en régimen de colaboración (p.e., el centro de alto rendimiento deportivo de Sant Cugat),
- en *estadística*, la colaboración en el diseño, realización y explotación de ciertas estadísticas (p.e., la estadística industrial y la de explotaciones agrícolas de algunas Comunidades Autónomas),
- en *hacienda*, la asistencia técnica, bien a ciertas instituciones, con carácter

general (Cámara de Cuentas de Andalucía), bien para proyectos y tareas concretas (elaboración del catastro), así como la delegación de funciones al Estado (para la recaudación en vía ejecutiva de ciertos tributos de gestión autonómica),

— en *industria*, programas de seguridad minera e industrial y de apoyo a las PYME,

— en *juego*, la colaboración en la inspección y el control del mismo,

— en *obras públicas*, la conservación y mantenimiento de presas, la construcción de autovías y ciertas obras ferroviarias urbanas,

— en *ordenación del territorio*, la realización de estudios (p.e., sobre la estabilización del delta del Ebro) y trabajos de planeamiento (p.e., la gestión de la costa asturiana),

— en *sanidad*, la realización de ciertos programas (control y prevención de la hidatidosis), la coordinación hospitalaria y la colaboración en la prestación de ciertos servicios,

— y, finalmente, en *trabajo*, la realización de ciertos programas de empleo, especialmente en zonas rurales.

En este año merecen destacarse los convenios que se han suscrito en materia de *cooperación internacional* (entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y las Comunidades de Aragón, Murcia y La Rioja), para colaborar en la definición, realización y financiación de proyectos de cooperación de común interés, creando a tal efecto una Comisión de Coordinación y Seguimiento y preveyendo la aprobación anual de un plan operativo, en el que se especifiquen las acciones a realizar y los medios, personales, materiales y financieros, a emplear.

En el mismo plano de las *relaciones exteriores*, aunque con otros objetivos, se mueve igualmente el convenio suscrito entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Fundación Galicia-Europa "para el desarrollo del conocimiento en el ámbito de las relaciones internacionales" (según su propia denominación oficial), convenio que, a pesar de ser suscrito con una Fundación privada, entabla, por persona interpuesta, una relación cooperativa entre el Gobierno y la Junta de Galicia en el campo de las relaciones internacionales, aunque en el ámbito limitado del estudio, la investigación y la formación, tareas todas ellas referidas principalmente al proceso de integración europea.

Tipos de actuaciones previstas

Como en años anteriores, una de las principales características de los convenios suscritos reside en la gran variedad de actuaciones que mediante los mismos pretenden realizar las partes suscribientes. Una tal diversidad de objetos y finalidades continúa siendo, como se ha venido diciendo en los últimos años, un obstáculo grave para diseñar un régimen jurídico unitario (y a la vez claro y coherente) para esta fórmula de relación. Sin que merezca la pena insistir de nuevo en esta cuestión, se cita a continuación alguno de los tipos más destacados de actuaciones que se prevén en los convenios publicados en 1995, ilustrando suficientemente tal heterogeneidad.

La mayor parte de los convenios consisten en el establecimiento de un determinado proyecto o una serie de acciones concretas que las partes consideran de común interés y que se comprometen a realizar y, normalmente también, a financiar conjuntamente, según la fórmula de reparto que incluye el propio convenio. En ocasiones, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, el convenio no es sino el punto final de un proceso cooperativo más complejo, punto final que acaba detallando y concretando para un año y para cada Comunidad Autónoma las actuaciones a realizar, en el marco de un acuerdo general adoptado por una Conferencia Sectorial o de un programa ofrecido por el Gobierno a través de los Presupuestos. Puede decirse así que, de algún modo, y en ciertos sectores, está dibujándose un mecanismo cooperativo de actuación (especialmente en el terreno de los programas sociales, que son, como se ha visto, los que suponen el mayor número de convenios suscritos) cuya estructura básica responde al siguiente esquema:

— los Presupuestos Generales del Estado consignan ciertas partidas, para cubrir objetivos o fines de política social (p.e., la atención a la primera infancia, la prevención de malos tratos en el seno de las familias o la prestación de servicios sociales básicos por las Administraciones locales, entre otros muchos),

— las Comunidades Autónomas y el Estado acuerdan los criterios de distribución de estos fondos en la Conferencia Sectorial correspondiente,

— el Consejo de Ministros aprueba la distribución concreta de fondos entre las Comunidades Autónomas, según los criterios aprobados en la Conferencia sectorial,

— y, finalmente, el Gobierno (a través del Ministro correspondiente), suscribe con cada una de las Comunidades Autónomas convenios en los que se detallan los proyectos y las acciones a realizar en la aplicación de los fondos que la propia Comunidad recibe mediante el convenio, a los que debe normalmente contribuir también la propia Comunidad mediante fondos propios.

Una variante en esta categoría de convenios, de especial relevancia por el volumen de los fondos implicados (europeos, estatales y autonómicos) son los firmados entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas para instrumentar actuaciones del Plan nacional de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas (aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 17 de febrero de 1995), pues en este caso los convenios constituyen el final de un proceso de cooperación cuyo punto de origen se encuentra en una exigencia comunitaria (la Directiva 91/271 obliga a que en el año 2005 todos los municipios, incluso los de menos de 2.000 habitantes, cuenten con sistemas adecuados de tratamientos de aguas residuales) y que se desarrolla en gran parte a través de los mecanismos de planificación mixta e integrada que se siguen para obtener financiación a cargo de los fondos estructurales europeos.

Sin duda, éstos son algunos de los tipos de convenios más interesantes, por su engarce en un proceso cooperativo más amplio, en el que el convenio cumple una función de concreción final de las actuaciones a realizar. Pero el mismo propósito general de acordar, realizar y financiar conjuntamente determinados proyectos, obras u acciones se observa también en muchos otros convenios, que preven tales

actuaciones cooperativas con carácter singular, sin enmarcarse en procesos de colaboración más complejos o de mayor alcance. Este es el caso, entre otros, de los convenios que contemplan la realización de ciertas infraestructuras de carácter cultural (museos, archivos, bibliotecas y salas de conciertos, que presentan el interés añadido de prever una financiación plurianual); la rehabilitación de viviendas, barrios y cascos urbanos; la realización de cursos, seminarios y jornadas de estudios; la construcción de obras públicas (autovías, vías ferroviarias, obras hidráulicas, plantas de reciclaje de residuos, obras de saneamiento y depuración de aguas, etc); y, en general, la realización conjunta de determinadas actividades.

Pero no es éste el único objeto de los convenios y la única finalidad que persiguen las partes cuando recurren a este instrumento. Como venía ocurriendo en años anteriores, pueden distinguirse también otros objetos y otras finalidades, entre las que destacan:

— en primer lugar, el establecimiento de un marco general de cooperación en un determinado sector, más o menos amplio o específico, de tal modo que a partir de este acuerdo previo puedan las partes concretar proyectos y acciones cooperativas futuras, a través de los cauces y mecanismos previstos en el propio convenio, que normalmente remiten a la decisión de un órgano mixto, al que se encarga tal labor, o bien prevén tal concreción mediante la adopción de acuerdos futuros, a veces bajo la forma de nuevos convenios. En este grupo cabe incluir, p.e., los convenios suscritos entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y diversas Comunidades Autónomas para la cooperación al desarrollo de países del tercer mundo, o el suscrito entre el MOPTMA (a través de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir) y la Junta de Andalucía, para establecer un marco general de colaboración en materia de medio ambiente; o, en un ámbito más específico, el firmado entre el MOPTMA (a través del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas) y el Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada, para diseñar un marco general de colaboración en materia de obras públicas, ordenación del territorio y protección de recursos naturales, especialmente en cuanto a la formación de personal se refiere. A este tipo de convenios pueden equipararse también aquellos otros que pretenden una coordinación general de actuaciones en un sector determinado (de la acción pública, como p.e. la sanidad y la atención hospitalaria, o del territorio, como p.e., el planeamiento y la gestión integral de la costa).

— En segundo lugar, la previsión de ciertas relaciones específicas de colaboración en sectores concretos o para actuaciones determinadas, creando órganos mixtos y a veces entidades de derecho privado al efecto (como es el caso de la Fundación "Teatro Lírico", de Madrid, supuesto al que deben igualmente equipararse aquellos convenios cuya finalidad consiste en el sostenimiento de órganos e instituciones mixtas creadas en años anteriores, como el Consorcio del Gran Teatro del Liceo, o el Centro de Alto Rendimiento Deportivo de Sant Cugat), o bien estableciendo en general fórmulas de auxilio y de asistencia técnica. Este último es el caso, p.e., del convenio suscrito entre la Secretaría de Estado de Hacienda y la Cámara de Cuentas de Andalucía, o, para citar sólo los convenios que especifica y principalmente persiguen dicha finalidad (que comparten muchos otros), el convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia e Interior y diversas Comunidades Autó-

nomas mediante el cual, y una vez éstas han recibido competencias en materia de juego, el Ministerio pone a disposición de la Comunidad unidades del servicio de control de juegos de azar, dependientes de la Comisaría General de la Policía Judicial, para que realicen las funciones de inspección y denuncia que corresponden a la Comunidad Autónoma. Esta evita así la creación de un servicio propio, recurriendo a una fórmula de auxilio estatal que consiste en una cesión funcional de medios y servicios. Igualmente interesantes en cuestión de auxilio son las previsiones que contiene el convenio celebrado entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Foral de Navarra, por las que la primera se compromete a realizar ciertas actuaciones de gestión tributaria (notificaciones, embargos y enajenaciones) que deban tener lugar fuera del territorio de Navarra, cuando las mismas sean necesarias para la recaudación ejecutiva de tributos de la Comunidad Autónoma y ésta así lo solicite a la Agencia. Resulta un caso claro de auxilio en la realización de las funciones propias de las Comunidades Autónomas, cuando éstas se proyecten o exijan actuaciones fuera del territorio de la propia Comunidad, tal y como preven los art. 4.1.d y 4.4 de la Ley 30/1992.

— En tercer lugar, mediante convenios siguen produciéndose delegaciones de competencias (en sentido amplio) entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en los dos sentidos: así, el Estado (Centro de Gestión Catastral dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda) ha delegado en alguna Comunidad ciertas facultades de gestión catastral, mientras que las algunas Comunidades Autónomas han delegado en favor del Estado determinadas funciones en materia tributaria (la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público propios de la Comunidad Autónoma), delegación en materia de gestión tributaria que, con mayor o menor extensión, se venía produciendo ya en años anteriores por parte de algunas Comunidades Autónomas y que, en el presente ejercicio, ha sido ya prevista expresamente en la propia legislación (art. 139.2 de la Ley General Tributaria, modificada por la Ley 25/1995, de 25 de julio). Debe decirse, sin embargo, que tales delegaciones se instrumentan como tales, vía convenio, sin recurrir, al menos explícitamente, a la figura de la encomienda de gestión que prevé, parece que para supuestos de esta naturaleza, la Ley 30/1992 (art. 15). Sólo en contados casos se recurre a la figura de la encomienda, como sucede en el convenio entre el MOPT-MA y el Principado de Asturias para la gestión integral de la costa asturiana, de 29 de marzo de 1995, en el que la Comunidad *encomienda* al Ministerio las funciones de “vigilancia del litoral y de apoyo a las actuaciones sancionadoras correspondientes en la zona de servidumbre de protección establecida por la Ley de Costas” (cláusula tercera).

Los convenios, además, han continuado utilizándose para realizar traspasos de medios y servicios, aunque sólo de modo limitado, tanto materialmente como por su carácter complementario respecto de los correspondientes decretos de traspasos (así, los convenios sobre los “puntos de interés cultural”, celebrados entre el Ministerio de Cultura y algunas Comunidades Autónomas).

Especial significación tiene este año la publicación de algunos acuerdos de Conferencias sectoriales, que constituyen en realidad sendos convenios, aunque no reciban explícitamente la calificación que prevé al efecto la Ley 30/1992 (convenios de conferencia sectorial, art. 5.3). Este es el caso, en primer lugar, del Acuerdo

de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales, de 30 de noviembre de 1994, y del que ya se dio amplia cuenta en el Informe correspondiente a 1994 (publicado en el BOE de 22 de marzo de 1995, con corrección de erratas en el BOE de 1 de abril de 1995). Aún cuando el País Vasco es la única Comunidad no firmante de este acuerdo-convenio, esta misma Comunidad se ha adherido, con fecha de 30 de noviembre de 1995 (BOE de 22 de diciembre de 1995) a otros dos Acuerdos de la Conferencia (los de 29 de octubre de 1992, sobre institucionalización de la Conferencia, y de 14 de junio de 1994, sobre ampliación del ámbito temático de la misma).

Y, en segundo lugar, cabe mencionar igualmente la publicación de dos Acuerdos de la Conferencia de Educación, uno sobre la edición y difusión de materiales curriculares (materia sobre la que se habían firmado ya algunos convenios en años anteriores), y otro sobre reconocimiento de ciertos complementos retributivos (ambos publicados en el BOE de 12 de enero de 1995). Esta práctica, aunque muy incipiente y limitada, incita a pensar que, de seguir, muchos de los actuales convenios podrían ser sustituidos por acuerdos de Conferencia sectorial, aun cuando continuaría siéndoles de aplicación prácticamente el mismo régimen, pero que indicarían una tendencia hacia una mayor globalización de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desplazando en parte (en todo aquello que no responda a las peculiares características de una Comunidad) las actualmente excesivas relaciones bilaterales.

Relaciones entre Comunidades Autónomas

Las relaciones de colaboración horizontal siguen siendo raquílicas en España, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados compuestos, que, como se viene diciendo desde hace años, las emplean para sustentar después relaciones con el Estado, desde una perspectiva más global y, seguramente, más limitada. Cabe este año sin embargo destacar el acuerdo alcanzado por Navarra y el País Vasco (anunciado en rueda de prensa de los dos Presidentes, el día 25 de octubre de 1995, en Vitoria) para crear un órgano permanente de colaboración entre los dos Gobiernos, que extienda su actuación a los ámbitos de la educación, la cultura, la industria, la sanidad, la ordenación territorial y el medio ambiente, entre los más significativos. No consta por el momento que se haya suscrito y tramitado el correspondiente convenio o acuerdo, o bien que se haya creado efectivamente dicho órgano, sin base formal.

Colaboración prevista en la legislación del Estado

Durante 1995 las normas estatales, tanto legales como reglamentarias, incluyen un alto volumen de previsiones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, bajo técnicas y modalidades muy diversas. La fuente principal de estas previsiones continua siendo, como ha resultado habitual en el proceso auto-

nómico, los Decretos de traspasos de medios y servicios, que han ido tejiendo, muchas veces sólo sobre el papel, una compleja red de interrelaciones y conexiones funcionales y orgánicas entre los diversos niveles de gobierno. Este proceso se ha reactivado este año, como consecuencia de los nuevos traspasos que exige la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del art. 143 CE, operada en primer lugar por la Ley Orgánica de transferencias, 9/1992, y, posteriormente, por la reforma de 11 Estatutos de Autonomía. Pero también se ha producido una cierta eclosión en la previsión de mecanismos y técnicas de relación en la legislación *sustantiva*.

De la mayor importancia son los planes aprobados mediante el RD 2190/1995 (Plan de la Vivienda 1996-1999) y los Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995 (Plan Nacional de Residuos Peligrosos, Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados y Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales), que suponen una movilización de recursos financieros superiores a los dos billones de pesetas hasta el año 2005 (sin incluir en esta cantidad los recursos destinados al Plan de Vivienda, por no resultar aún disponible este dato, pero que aumentará en mucho esta cifra inicial). Desde el punto de vista de la estructura de la acción pública resulta del máximo interés destacar que tales planes nacionales han sido tratados, debatidos y acordados con las Comunidades Autónomas en el seno de las correspondientes Conferencias sectoriales (de Vivienda y de Medio Ambiente), y que, en su desarrollo, ejecución y financiación se prevé la continuidad de la acción cooperativa, tanto de carácter multilateral (a través de las Conferencias sectoriales), como bilateral, a través de convenios.

Esquemáticamente, según las técnicas utilizadas, las relaciones previstas en la legislación estatal que pueden reconducirse a la genérica idea de colaboración pueden agruparse en las siguientes categorías :

— el intercambio de información entre las diversas Administraciones, prevista en ocasiones con carácter general y a través de cauces inespecíficos, o a veces a través de mecanismos concretos, como el registral (así, p.e., los registros de instalaciones de venta de gasolineras, del RD 1905/1995, el registro de Títulos académicos, RD 733/1995, o el Registro de establecimientos industriales, RD 697/1995, registro de empresas de trabajo temporal, RD 4/1995), con el objetivo en todo caso de facilitar la información necesaria para que cada Administración pueda ejercer sus competencias en la materia. En bastantes ocasiones, además, el deber de información que se prevé concretamente para las Comunidades Autónomas sirve al objetivo de ser trasladada a las Comunidades Europeas (y especialmente, a la Comisión) por parte del Estado (RD 1999/1995, sobre fabricación de piensos, RD 1988/1995, sobre venta de productos pesqueros, RD 1696/1995, sobre industrias alimentarias, RD 276/1995, sobre aparatos de gas, RD 157/1995, sobre piensos medicamentosos, etc).

— los procedimientos mixtos, a los que se acogen prácticamente todas las normas reglamentarias que prevén un reparto de subvenciones, especialmente de origen comunitario europeo (así, p.e., en materia de pesca y acuicultura, RD 798/1995, medio ambiente, RD 928/1995, agricultura, RD 2306/1995, RD 1695/1995, etc), pero también en ocasiones cuando se trata de fondos únicamente estatales (p.e., RD Ley 4/1995). También se articulan intervenciones del Estado y

de las Comunidades Autónomas en un único procedimiento de actuación en otros supuestos, en los que el entrecruzamiento de las competencias hace difícil un deslinde nítido de actuaciones: así, p.e., para citar sólo algunos casos, el procedimiento de concesión de servicios de televisión local, cuya concesión corresponde a las Comunidades Autónomas, pero en el que éstas sólo pueden decidir previa obtención de la reserva de frecuencias, que corresponde al Estado (Ley 51/1995, de televisión local por ondas terrestres); o el procedimiento previsto en el RD 1997/1995, para establecer medidas de conservación de la biodiversidad, en el que intervienen tanto las Comunidades Autónomas como el Estado y las propias Comunidades Europeas; o el procedimiento para declarar el carácter histórico de los vehículos (RD 1247/1995).

A esta categoría pueden añadirse también aquellos supuestos en los que bien el Estado o bien las Comunidades Autónomas deben participar en el proceso de decisión que se sigue en la otra instancia, por resultar potencialmente afectadas sus propias competencias o, incluso con un criterio más amplio, sus intereses. Generalmente, este interés en participar se articula mediante un trámite de audiencia, con la correspondiente emisión de un informe, que normalmente no es vinculante. Es el caso, entre otros, de la previsión acerca de la emisión de un informe en el proceso de enajenación de participaciones públicas de empresas, por parte de la Comunidad Autónoma en la que tal empresa tenga una "especial relevancia para sus intereses económicos" (art. 5.3 RD 1525/1995), o bien la previsión acerca de la emisión de un informe por parte de las Comunidades Autónomas afectadas en el proceso de concesión de telecomunicaciones por cable en cada demarcación, informe que se prevé expresamente vinculante para cuanto afecte a las competencias de las Comunidades Autónomas (art. 6 de la Ley 42/1995, de telecomunicaciones por cable). El Estado se reserva, por su parte, la emisión de un informe previo en los expedientes de desafectación y expropiación de las vías pecuarias de competencia autonómica (no integradas en la Red nacional de Vías Pecuarias, Ley 3/1995).

Esta participación en decisiones de la otra instancia que afecten a los propios intereses se articula también, y aún con mayor frecuencia, a través de la creación de órganos comunes o del ofrecimiento de participación en órganos propios, normalmente con funciones consultivas y deliberantes, pero que pueden llegar a disponer también de poderes decisorios. Es el caso, entre otros, del Consejo Rector de la Zona Especial de Canarias (RD 1050/1995), de las Comisiones del plan de empleo rural (RD 274/1995), la Comisión nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales), el Consejo Territorial de la Agencia Industrial del Estado (Orden de 13 de julio de 1995), el patronato de diversos parques y reservas naturales (Picos de Europa, Ordesa y Monte Perdido, Cabañeros, Ses Salines), el Consejo Promotor del turismo (RD 328/1995), la Comisión Reguladora de la Agricultura Ecológica (Orden de 14 de marzo de 1995), la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza (RD 2488/1994), etc.

En algunos supuestos, las normas estatales establecen fórmulas y sistemas de coordinación de servicios y actuaciones, que reflejan y aplican los acuerdos alcanzados a veces en las correspondientes Conferencias sectoriales. Es el caso, por ejemplo, de la creación de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RD 2210/1995), o el de la regulación de las actuaciones interadministrativas relativas a

los gastos del FEOGA (RD 2206/1995). También responden a la finalidad general de coordinación la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (Resolución de la Secretaría de Estado de Interior de 31 de enero de 1995), que persigue la integración de los diversos planes de protección civil en la materia, así como el RD 2200/1995, que aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, que a través de técnicas diversas pretende asegurar una acción eficiente y eficaz de este tipo de organismos y entidades.

Y, finalmente, en algunos casos se prevén mecanismos específicos de auxilio (como en el de la reordenación de la red estatal de laboratorios agroalimentarios, Orden de 8 de marzo de 1995), y, genéricamente, la celebración de convenios para concretar fórmulas de colaboración que se exigen, o posibilitan, en la norma, pero que se dejan abiertas. Es el caso del Reglamento de la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria (RD 266/1995), el Centro de Investigaciones Sociológicas (Ley 39/1995, que prevé más bien la celebración de contratos por los que se encarguen estudios al CIS por parte de las Comunidades Autónomas). De especial interés en este sentido es la previsión acerca de la encomienda de gestión que puede operarse entre el Ministerio de Justicia e Interior y las Comunidades Autónomas, en favor de éstas, en relación con las actividades de las oficinas de asistencia a las víctimas en los juzgados, tribunales y fiscalías (Ley 35/1995, art. 16).

CUADRO CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 1995

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	CVal	Ext	Gal	L-R	Mad	Nav	Mur	PV	TOTAL SECTORES
Adm. Justicia	1										1	1						
Agricultura	3	4	1				1	1	3	3	1	1	1	1		1		21
Consumo		1	1	1		1	1			1	1	1						8
Cultura		1	1	1	3		1		4		1		1	1		1		15
Educación								2			1							3
Estadística									3						1		1	5
Hacienda	1		1							2				1	1		1	6
Industria			1	1	1			1		2		1						7
Juego			1	1			1				1							4
Medio ambiente	1	1	2				1			1	1		2		1	2		12
Obras públicas			2						1		1						2	6
Ord. Territ./urb.			1	1					2									4
Patrim. hist.		4	3		2						2		2	2		2		17
Sanidad			2					1					1					4
Servicios sociales	10	15	10	10	9	10	10	11	13	13	6	9	10	10		12		158
Trabajo	1						1											2
Vivienda	3		1	6	3			1	7	2	2	1	1	3		2		32
Otras materias		1							1			3				1		6
TOTAL CCAA	20	27	27	21	18	11	16	17	35	24	18	17	18	18	3	23	1	314