

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enoch Albertí

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

Durante el año 2000 se han publicado oficialmente 518 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cifra que representa un ligero descenso en el volumen de convenios suscritos entre ambas partes respecto del año anterior, en el que fueron publicados 547. Este descenso se une, además, al que ya se experimentó en 1999 respecto de 1998, año en el que se alcanzó el máximo número de convenios celebrados hasta el momento (566). Si ello es una simple variación anual dentro de una banda determinada de convenios, bastante elevada además respecto del volumen que se venía produciendo antes de 1998 (alrededor de los 300 convenios, moviéndose al alza), o bien representa una tendencia más persistente, en sentido descendente, es algo que sólo podrá verificarse en los próximos años. En el actual cabe sólo constatar el descenso producido por segundo año consecutivo (algo que no se había producido nunca aún desde que en 1989 se inició esta serie), que representa, uniendo los dos años, una disminución de un 8,5 % acumulado desde 1998.

Como en años anteriores, cabe realizar dos advertencias, necesarias para valorar adecuadamente la información que se facilita. La primera de ellas, que los datos sobre convenios se refieren a los publicados oficialmente en el BOE, que, según la Ley 30/1992, art. 8, deben ser todos los suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no necesariamente en el mismo año que se han suscrito, o dentro de un margen temporal determinado y forzosamente limitado. Por ello, muchos de los convenios celebrados en un año (en general, los suscritos durante los tres últimos meses) son publicados oficialmente en el siguiente, lo cual puede suponer una diferencia de cifras respecto de otras series que tomen en cuenta otros criterios. El hecho, sin embargo, de que desde el primer momento aquí se haya seguido el criterio de la publicación oficial para contabilizar los convenios hace que las cifras anuales sean perfectamente homogéneas y comparables.

La segunda advertencia necesaria es que este alto volumen de convenios no puede inducir la idea de un alto grado de diversidad de los tratos convencionales realizados entre el Estado y las Comunidades. En efecto, y al igual que ocurría también en años anteriores, muchos de los convenios celebrados (y especialmente los suscritos en materia de servicios sociales y de agricultura, que forman el grueso principal de todos ellos) son en realidad convenios-modelo que respon-

den a un proyecto común, normalmente acordado en una Conferencia sectorial, que después se va formalizando en modo bilateral entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas como convenio propio o singular. Este ha sido un modo de operar habitual en los últimos años, en los que apenas se ha recurrido a la formalización multilateral de este tipo de acuerdos, bajo las fórmulas expresamente previstas en la legislación en la materia (como convenios de Conferencia sectorial o incluso como acuerdos de las mismas). En este año, este tipo de convenios generales de concreción bilateral suponen más de las dos terceras partes del total, y resultan especialmente significativos en materia de servicios sociales, donde la mayor parte de los 238 convenios celebrados en este sector pueden agruparse en torno a unos 13 o 14 proyectos generales, de carácter común, que han sido suscritos por casi todas las Comunidades.

En este año, la media de convenios por Comunidad Autónoma es de 27. Alrededor de esta media se sitúan las diversas Comunidades, con oscilaciones menores que en años anteriores, de modo que puede observarse un mayor agrupamiento en torno a esta cifra. Junto a esta diferencia respecto de años precedentes, se observan algunas semejanzas notables: así, Cataluña continua siendo la Comunidad Autónoma que más convenios suscribe (43), pero la diferencia respecto de la media y de las otras Comunidades Autónomas se reduce de forma muy significativa, como se muestra en el gráfico 2. Por encima de la media se sitúan también Comunidades que habitualmente se colocan entre las que mayor número de convenios suscriben (Galicia, 39; Aragón, 37; Madrid, 34). La Comunidad Valenciana se sitúa también este año en este primer grupo (con 38 convenios). Ligeramente por encima de la media se encuentran Castilla y León (33) y Andalucía (30), ambas con un fuerte retroceso respecto de 1998, Castilla-La Mancha (33), Baleares (30) y Canarias (28). Sobre la media se colocan Extremadura (que experimenta un retroceso notable respecto del año anterior), Asturias y La Rioja. Ligeramente por debajo de la media se encuentran Murcia (26) y Cantabria (22). Y claramente por debajo, como viene siendo habitual, se sitúan Navarra (13) y el País Vasco (7). Las Ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, con 12 convenios cada una, se colocan también por debajo de la media, pero experimentan un incremento respecto de los celebrados durante el año anterior.

Materias y actuaciones previstas en los convenios

En este año hay que destacar como dato relevante la mayor concentración que se ha producido aún en torno a los servicios sociales. Desde hace ya muchos años, los convenios suscritos en el conjunto de materias que podemos englobar bajo el rótulo de servicios sociales vienen representando una parte muy significativa del conjunto, hasta constituir el grueso de la actividad convencional. Esta tendencia no ha hecho sino reforzarse en los últimos tiempos, y, en el año 2000, esta concentración de los convenios en los servicios sociales ha alcanzado su máximo nivel: aún a pesar de la disminución del número total de convenios respecto de año pasado, los suscritos en materia de servicios sociales han aumentado en términos absolutos (238 frente a los 226 del año 1999), y han pasado a significar el 46 % del total. Puede decirse pues que hoy casi la mitad de los convenios cele-

brados lo son en el ámbito de los servicios sociales, y que éstos, además, se concentran en torno a unos 13 o 14 programas generales de actuación, prestando asistencia de diverso tipo, a los que después se hará referencia. A gran distancia de esta materia se sitúan otros sectores, como la agricultura (que concentra el 12 % de los convenios celebrados), la sanidad (7,7 %) y la educación (6,5 %). A mayor distancia aún, las Administraciones Públicas (un 4,2 %, especialmente en programas de formación), la estadística (3,5 %), la cultura y el turismo (un 3,3 % cada una de estas dos materias), y la vivienda y el urbanismo (un 2,7 % del total de los convenios).

Junto al reforzamiento de la tendencia al incremento de la concentración de los convenios en torno a los servicios sociales cabe destacar este año algunos otros datos de interés. Así, en primer lugar, hay que notar la práctica desaparición de los convenios en las materias de medio ambiente y de obras públicas, que en el pasado, incluso reciente, habían tenido una notable significación, a veces no tanto por el número de convenios suscritos como sobre todo por su envergadura, tanto desde el punto de vista de la entidad de las actuaciones proyectadas como de la financiación comprometida. En segundo lugar, y muy relacionado con este mismo hecho, hay que notar también una disminución de los convenios que tienen por objeto la proyección (y co-financiación) de obras o de proyectos singulares, de actuaciones concretas que se agotan con su ejecución, y un paralelo aumento de los convenios que prevén actuaciones que podríamos denominar de tracto continuado, de programas de actuación mediante los cuales las partes acuerdan la prestación de determinados servicios, comprometiendo en el convenio la forma de prestación y su financiación (en general, la forma en que el Estado contribuye financieramente a la realización de las actuaciones prestacionales objeto del convenio). Puede observarse pues una tendencia a que los convenios tengan por objeto programas, más que proyectos singulares. Ello sin duda da paso a un esquema de cooperación estable y permanente en ciertas áreas (concentradas en torno a los servicios sociales) para determinado tipo de actuaciones, que pasan a ser realizadas bajo fórmulas de colaboración interadministrativa.

Este hecho enlaza con la tercera característica que es preciso notar: la continuidad básica que puede observarse en muchos convenios, que supone la continuidad de muchos programas ya iniciados en años anteriores, y que van repitiéndose y reproduciéndose año tras año, también especialmente en el sector de los servicios sociales, pero también en el de la sanidad, la agricultura o el turismo. Así, puede decirse que la mayor parte de los convenios en esta materia representan la simple continuación de programas acordados en años anteriores, que se prorrogan y se actualizan en cuanto a sus previsiones, especialmente de carácter financiero.

Es preciso notar también el incremento de los convenios mediante los cuales se acuerda la prestación de servicios interadministrativos, de diversa especie, y se concretan fórmulas de colaboración y de auxilio entre las distintas Administraciones, recurriendo en ocasiones a la figura de la encomienda de gestión. Así, entre los más destacados, cabe resaltar los convenios mediante los cuales la Administración estatal cede a las Comunidades Autónomas el uso de ciertos programas informáticos para la gestión de pensiones no contributivas a la segu-

ridad social, aquellos por los cuales se establecen canales permanentes de comunicación informática entre ambas Administraciones en materia de agricultura, aquellos por los que algunas Comunidades Autónomas encomiendan a la Administración estatal la realización de ciertas actividades de carácter técnico relacionadas con la homologación de material de juego, los que prevén la colaboración entre ambas Administraciones para el tratamiento de información relativa a la gestión de los fondos estructurales europeos, los que prevén el desarrollo de planes de formación continua para funcionarios o los que establecen procedimientos para el intercambio de información catastral.

Casi como curiosidad, por infrecuente, cabe destacar finalmente la denuncia de diversos convenios que se habían celebrado en 1997 entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y distintas Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de las medidas de acompañamiento de la política agraria común, dado que el procedimiento establecido en los mismos para la transferencia de fondos se había revelado como inadecuado, originando, según el propio texto de la denuncia, graves problemas para los beneficiarios finales de las ayudas. De este modo, se da por concluido el convenio antes de la fecha de su expiración, de mutuo acuerdo entre las partes, acordándose que «la distribución y transferencia de fondos a las Comunidades Autónomas se regularán por lo que viene establecido en el art. 153 de la Ley General Presupuestaria, en su redacción actual, conforme a la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, y a la Ley 55/1999, de 30 de diciembre». Además de la denuncia en sí, no deja de resultar curioso el hecho de que a través de un acuerdo (de denuncia de un convenio anterior, en este caso) se pacte entre el Estado y las Comunidades Autónomas el cumplimiento de una ley, que, en este punto, parece no dejar margen dispositivo a las partes.

En relación con las diversas materias y sectores en los que recaen los convenios durante este año, cabe destacar lo siguiente:

—en materia de servicios sociales, que con 238 convenios concentra el 46 por ciento del total de los celebrados, éstos en general contienen programas de actuación por los cuales se prevé la prestación de asistencia, de índole diversa, a distintos sectores o bien se establecen medidas de apoyo para ciertos objetivos de interés social. Muchos de estos programas, que son concretados bilateralmente con cada una de las Comunidades Autónomas, son en realidad la continuación y la actualización de actuaciones iniciadas en años anteriores, y alguno de ellos cuenta ya con una larga tradición. Entre los más destacados cabe citar el programa para la atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo, los proyectos de intervención social integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión social, el programa gerontológico, los proyectos de intervención social integral para la atención y prevención de la marginación del pueblo gitano, los programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia (0-3 años), los programas experimentales para la prevención de situaciones de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, los planes de acción para personas con discapacidad, los programas de intercambio juvenil, los destinados específicamente a las mujeres y los de atención a las drogodependencias. De especial mención, dada su cuantía económica, que es sin duda la más ele-

vada, y con diferencia, de todas las relativas al campo de los servicios sociales, son los convenios-programa para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales, y que se suscriben anualmente con todas las Comunidades Autónomas, excepción hecha de Navarra y el País Vasco, a causa, presumiblemente, de su especial sistema de financiación. Y de especial mención este año, dada su novedad en un panorama fundamentalmente de continuidad, aunque el convenio-marco de referencia date de 1998 (publicado en 1999), es el protocolo adicional al convenio suscrito entre el Estado y muchas de las 17 Comunidades Autónomas para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, por el que se recogen una serie de programas prioritarios, en orden al establecimiento de observatorios permanentes de la inmigración, órganos de participación y consulta, una red de información, orientación y apoyo legal a inmigrantes, mecanismos de intercambio de información y asesoramiento, programas territoriales de acogida e integración social y programas de empadronamiento. El protocolo prevé la financiación conjunta de estos programas y detalla las aportaciones de cada parte, siendo notablemente mayores las que corresponden a las Comunidades Autónomas (en el caso de Andalucía, por ejemplo, 531 millones de ptas. de aportación de la Comunidad Autónoma frente a 43 millones de ptas. de aportación del Estado), lo cual induce a reflexionar sobre el sentido de estas fórmulas de colaboración, que se producen sustancialmente en ámbitos de la competencia propia de las Comunidades Autónomas, otorgando una intervención al Estado a cambio de una (en este caso bien escasa) aportación financiera.

—En materia de agricultura (62 convenios, el 12 % del total) cabe destacar diversos convenios celebrados entre las Comunidades Autónomas y el INIA (Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria), por los que se establecen proyectos y acciones de investigación en el sector, especialmente en relación a los recursos fitogenéticos, que deben ejecutarse en el territorio de las Comunidades y que son financiados por el Estado, a través del INIA. Son igualmente destacables, por otra parte, los convenios celebrados también con la práctica totalidad de Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de las medidas estructurales de acompañamiento de la política agraria común, en un programa de actuación que viene desarrollándose desde hace ya unos años y que se va actualizando anualmente mediante los correspondientes protocolos y addendas. Por lo demás, los convenios en esta materia tienen por objeto la canalización de ciertas ayudas estatales para determinados proyectos en materia agraria, alguna encomienda de gestión a las Comunidades de actuaciones de intervención y regulación de mercados, y el establecimiento de algunos mecanismos de colaboración interadministrativa, a los que se ha hecho referencia ya.

—En materia de sanidad (40 convenios, el 7,7 % del total), repiten algunos programas que cuentan ya con una larga trayectoria (el de farmacovigilancia, como más destacado en este aspecto, que se desarrolla desde 1988 a través de una serie de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud, por los que se puso en marcha el Sistema Español de Farmacovigilancia, como red coordinada de centros competentes en la materia, tanto de las Comunidades como del Estado). Otros convenios en materia de sanidad versan sobre la prestación de servicios

sanitarios por parte de las Comunidades Autónomas a un círculo más amplio de personas de las que serían estrictamente sus beneficiarios originarios, como por ejemplo a pacientes de otras Comunidades Autónomas, a los afiliados a algunas mutualidades estatales o a accidentados de otros territorios; a la coordinación de servicios sanitarios, bien sea con carácter general o en relación a algunos servicios específicos, como los de urgencias a través de ciertos teléfonos o el de transporte aéreo de emergencias; a la mejora de ciertas infraestructuras e instalaciones sanitarias; o al desarrollo de algunos programas de actuación, como la prevención del cáncer de mama, la eliminación del sarampión o la prevención de enfermedades emergentes o reemergentes.

—En materia de educación, los 34 convenios suscritos (que representan un 6,5 % del total), destacan por su número los que tienen por objeto establecer la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas firmantes para la gestión y la financiación de centros de tecnificación deportiva, en diversas especialidades. Por la cuantía de los recursos financieros comprometidos, en cambio, destacan los convenios suscritos con algunas Comunidades Autónomas para la realización de inversiones en instalaciones educativas y en su equipamiento, ejecutadas por la Comunidad respectiva, pero financiadas en gran parte por el Ministerio, a través de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura. Igualmente, se han celebrado convenios mediante los cuales el Estado se compromete a ceder o poner a disposición de las Comunidades Autónomas firmantes materiales educativos, especialmente para la enseñanza a distancia. Cabe señalar también la celebración de algunos convenios mediante los cuales el Ministerio de Defensa cede el uso de determinadas instalaciones y centros cuya titularidad le corresponde a algunas Comunidades Autónomas, para fines docentes.

—En el sector que hemos agrupado bajo el rótulo *Administraciones Públicas* (con 22 convenios, un 4,2 % del total) básicamente se recogen los convenios celebrados entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas (a excepción del País Vasco y La Rioja) que tienen por objeto el desarrollo de planes de formación continua de funcionarios, según un programa que data de diciembre de 1996, mediante los cuales el INAP financia diversas actuaciones en la materia, ejecutadas por las propias Comunidades. Son de señalar igualmente tres convenios, suscritos entre el INAP y las Comunidades Valenciana, de Galicia y de Navarra para la realización de actuaciones de formación y de capacitación de funcionarios en las respectivas lenguas cooficiales autonómicas.

—En materia de cultura (20 convenios, que representan el 3,8 % del total), cabe señalar que en su mayor parte se dedican a establecer una colaboración entre el Estado y las correspondientes Comunidades Autónomas para el desarrollo de actuaciones de restauración del patrimonio histórico, cultural y artístico, bien con carácter general, estableciendo un marco general de relación en la materia (como es el caso del convenio con Aragón), bien respecto de obras y proyectos concretos, que es el caso más habitual (aunque éstos pueden moverse también en el marco general establecido por convenio en años anteriores). Otros convenios tienen por objeto la colaboración entre las dos partes en otros proyectos (como la realización del catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico)

u obras (como la rehabilitación, mejora o construcción de ciertas instalaciones de carácter cultural).

-En materia de estadística (18 convenios, un 3,5 % del total), los convenios suscritos tienen por objeto bien la aportación de medios a las Comunidades Autónomas para la implantación de bases de datos o el tratamiento de información en ciertos campos (como por ejemplo la gestión de las ayudas financiadas con fondos estructurales europeos), bien la recogida de datos para finalidades estadísticas estatales, en materias donde la competencia -y por tanto, la información, corresponde a las Comunidades- (censo agrario o estadísticas alimentarias, por ejemplo), o bien el acuerdo sobre los aspectos técnicos de ciertas series estadísticas de interés para las dos partes, a fin de hacerlas compatibles y de no duplicar esfuerzos (por ejemplo, estadísticas diversas en materia de vivienda o el censo de edificios y locales).

-En materia de turismo, la totalidad de los 17 convenios suscritos (un 3,3 % del total) tienen por objeto la aprobación por las dos partes de planes o bien de excelencia o bien de dinamización turística de ciertos municipios o zonas, mediante los cuales las partes (entre las que se incluye también la entidad local correspondiente) se comprometen a financiar conjuntamente ciertas actuaciones, previstas en el convenio, destinadas a conseguir objetivos turísticos determinados.

-En materia de comercio (17 convenios, un 3,3 % del total), todos los convenios celebrados tienen por objeto el desarrollo del plan marco de modernización del comercio interior, aprobado por el Gobierno en 1995 y revisado en 1996, y adoptado por la Conferencia Sectorial de Comercio, y por el cual se prevén diversos programas de fomento y subvención, que las partes se comprometen a gestionar y a financiar en unas determinadas proporciones. Resulta de interés en estos convenios la inclusión del procedimiento de concesión y pago de las ayudas previstas, funciones que se hacen corresponder a las Comunidades Autónomas respectivas, y en cuyo ejercicio el Estado se reserva facultades de información y seguimiento.

-En materia de vivienda (15 convenios, que representan un 2,9 % del total), los convenios celebrados responden a uno de estos dos tipos: o bien tienen por objeto la colaboración entre las partes (con inclusión de la entidad local correspondiente) para la rehabilitación de ciertos barrios o centros históricos de determinados municipios, o bien concretan para la respectiva Comunidad el programa «bolsa de vivienda joven en alquiler», que comprende diversas actuaciones tendentes a facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda en régimen de alquiler, estipulándose la financiación que cada parte aporta al desarrollo de programa en el territorio de la Comunidad.

-Finalmente, cabe citar otros convenios celebrados en materia de trabajo (9 en total), para el desarrollo de ciertos programas de fomento de empleo, o bien para establecer cauces de colaboración interadministrativa en el campo de la inspección del trabajo y de la seguridad social (a través especialmente de la Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, prevista en la Ley 42/1997); de seguridad pública (7 convenios), para encomendar al Estado la gestión de la homologación del material de juego, para realizar ciertas obras de inte-

rés para la seguridad pública, incluida la protección civil, y para prorrogar convenios anteriores sobre protección y vigilancia de edificios autonómicos; de industria y energía (7 convenios), por los que se establecen determinados programas de subvención; y de medio ambiente (5 convenios), sobre actuaciones diversas en la materia, como continuación, en general, de programas anteriores. Entre éstos convenios, y como práctica a evitar, cabe citar la publicación en marzo de 2000 de tres convenios mediante los que se definen, en el marco de ciertos programas generales pactados en años anteriores, los compromisos de gasto para el año 1999.

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	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL
Adm. Públicas	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2		1	2	1	1	3		1	1	22
Agricultura*	4	6	5	4	4	2	6	6	5	4	4	3	3	3	3			1	1	62
Comercio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	17
Cultura**	1	5		1			1	1	1	2	1	4	3							20
Educación***	1	2	1	3	2		1	3	4	1	2	3	2	4	2	3				34
Estadística	1		1	1	1	2			2	2		1		2	1	2	2			18
Indus. y energía	1	1	1		1		1	1	1											7
Medio ambiente	1								2			2								5
Sanidad	4	6	1		1	3	2	1	1	5	2	3	2	2	3	1	2		1	40
Seguridad pub.							2				1			4						7
Serv. Sociales	11	13	13	16	15	11	15	16	15	15	13	19	14	15	14	1	3	10	9	238
Trabajo			1	1		1	1	1		1	1				1	1				9
Turismo	4		2			1	1	2	4	1		1	1							17
Vivienda y urb.		2			2		1		6	1	1			1		1				15
Otras mat.****				1						3			1	1		1				7
TOTAL CCAA	30	37	27	30	28	22	33	33	43	38	27	39	27	34	26	13	7	12	12	518

* Incluye pesca y ganadería

** Incluye patrimonio histórico-artístico

*** Incluye investigación y deportes

**** Incluye convenios en materia de obras públicas (2), hacienda-catastro (2), telecomunicaciones (2) y lenguas co-oficiales (1)

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2000

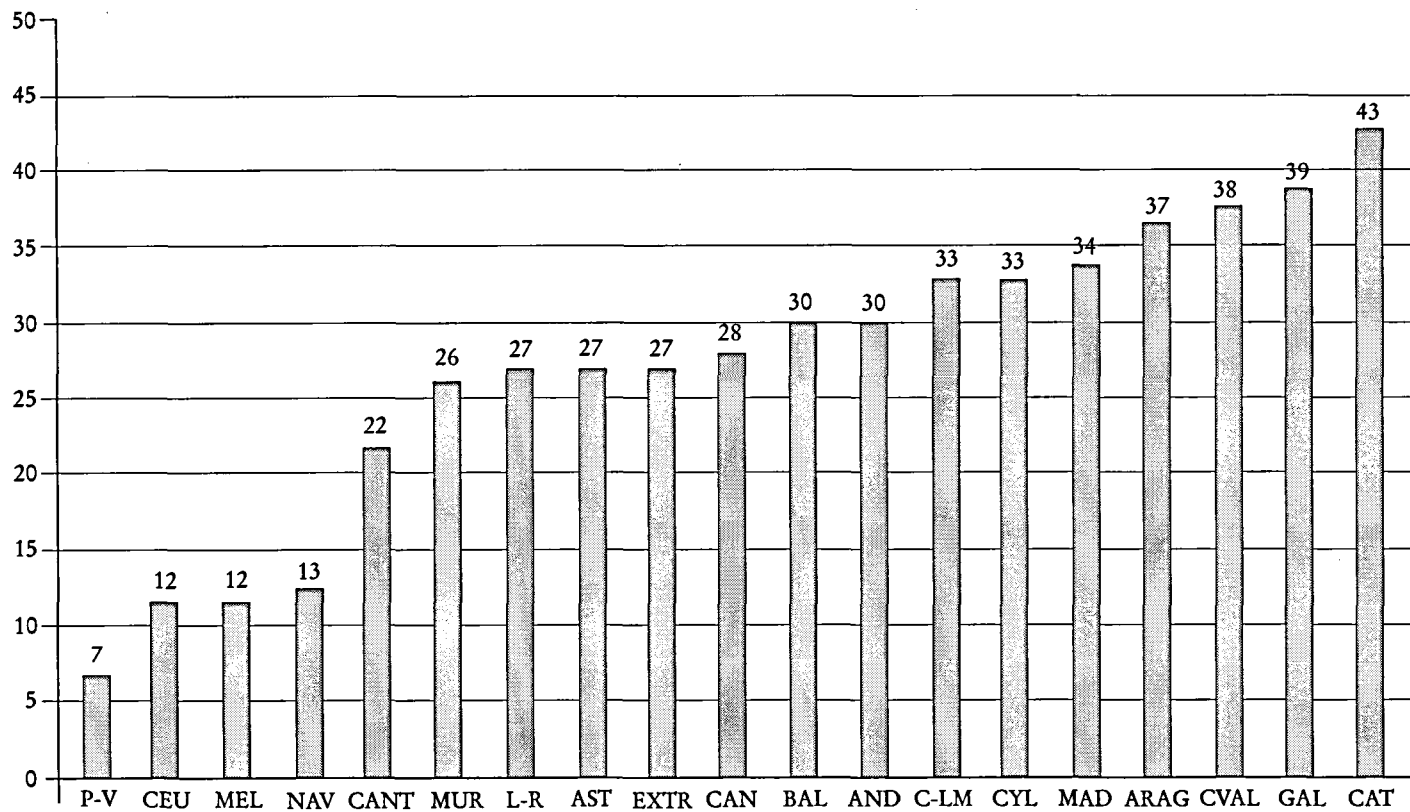


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 1999 y 2000

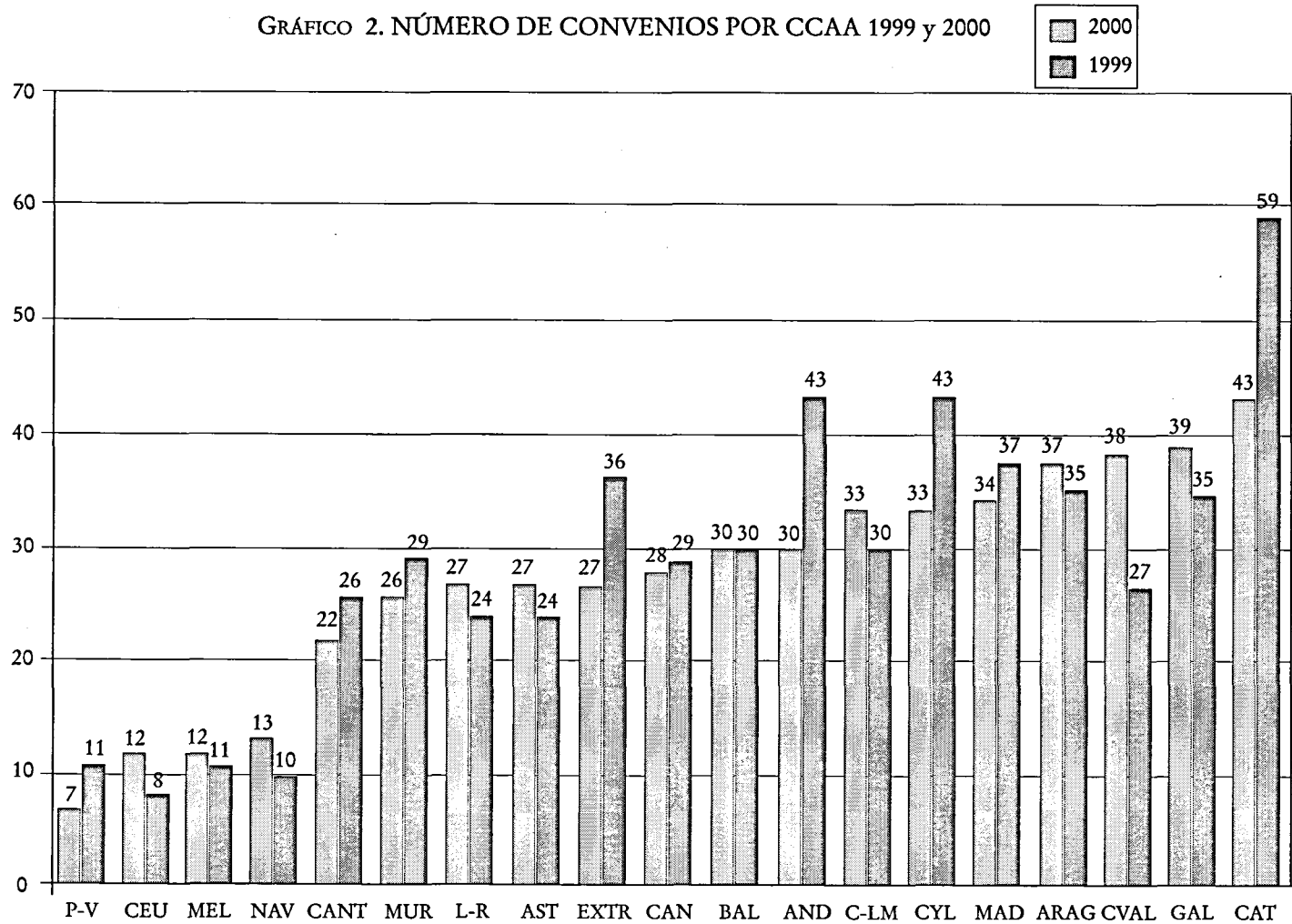


GRÁFICO 3. CONVENIOS POR MATERIAS 2000

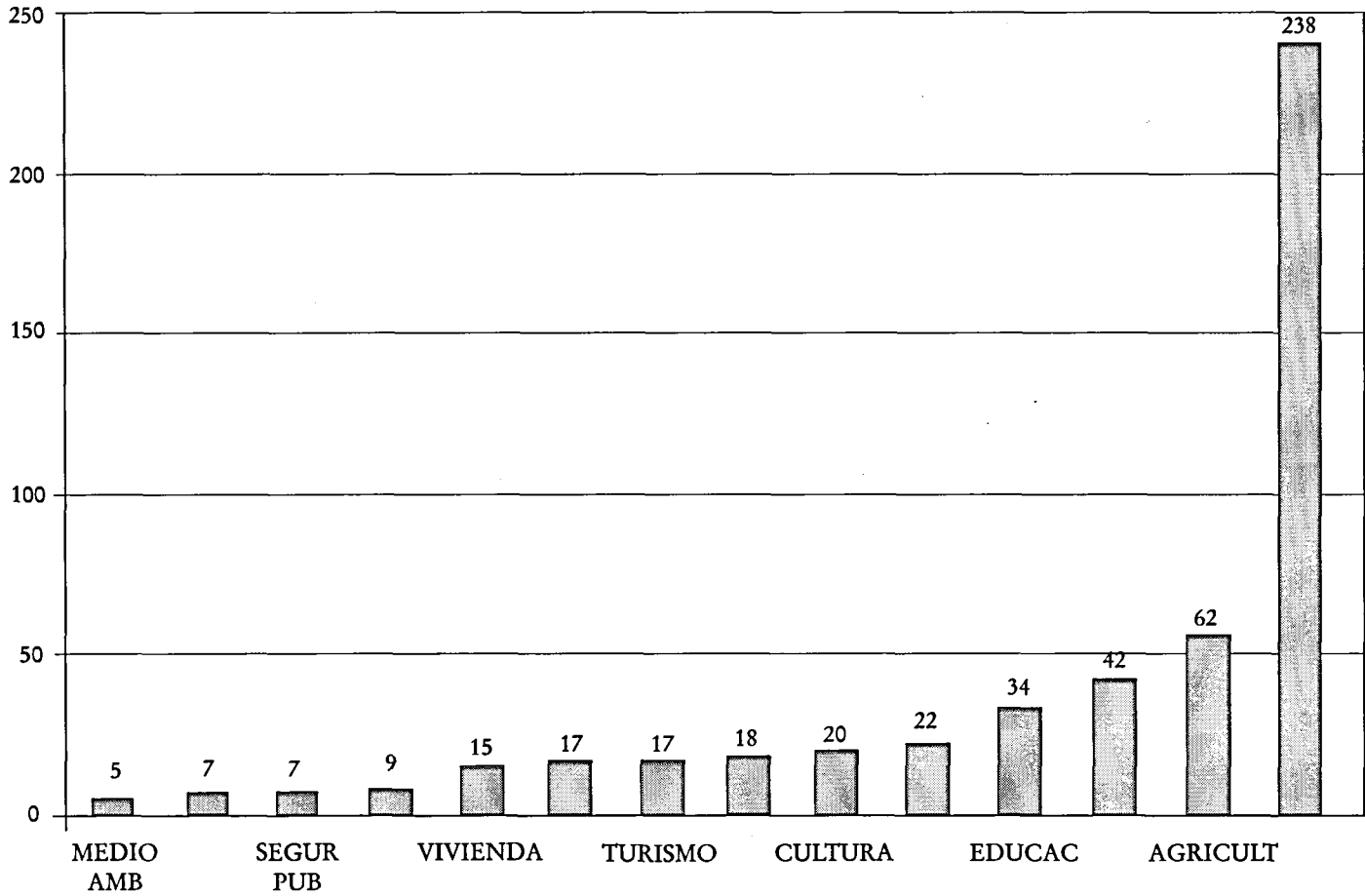


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 1999 Y 2000

