

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enoch Albertí

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

Durante 1997 han sido publicados en el *Boletín Oficial del Estado* un total de 366 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cifra que supone un ligero descenso sobre los publicados durante el año anterior (389). Sin embargo, este mantenimiento sustancial del volumen de convenios entre ambas partes puede verse igualmente como una consolidación del alto número de este tipo de relaciones que se viene produciendo en los últimos años, especialmente si se tiene en cuenta que tal cifra ha ido sufriendo un crecimiento imparable desde 1989.

Como en años anteriores, no obstante, conviene hacer de entrada algunas observaciones, que obligan a matizar el significado de esta magnitud. En primer lugar, debe repetirse la advertencia de que aquí se toman en consideración sólo los convenios publicados oficialmente en el BOE durante el año de referencia, circunstancia que conlleva tanto la inclusión de algunos convenios celebrados en el año anterior, pero publicados en éste, como la exclusión, o la no toma en consideración de aquéllos otros que, aún habiendo sido celebrados durante 1997, no han sido publicados en el BOE en este mismo año. Las cifras de los convenios realmente celebrados en 1997 pueden por tanto diferir en algo de las que aquí se presentan, pero este efecto queda corregido o compensado si se considera una serie temporal mayor, y, en todo caso, es inevitable si se toma como fuente de conocimiento la publicación oficial de este tipo de documentos, que sin duda es la que proporciona mayor seguridad y fiabilidad.

En segundo lugar, este considerable volumen de relaciones convencionales tiene un carácter esencialmente bilateral, y como tal se contabiliza, pero responde en muchas ocasiones a proyectos más generales, de dimensión realmente multilateral, que después se va concretando a través de convenios y protocolos singulares y particulares con cada una de las Comunidades Autónomas participantes. Así, de los 366 convenios contabilizados en este año, 365 tienen carácter bilateral, y sólo uno se presenta formalmente como un convenio multilateral, suscrito entre el Estado y diversas Comunidades Autónomas a la vez. Pero los 365 convenios bilaterales en muchos casos son una mera repetición o una concreción para una determinada Comunidad de un proyecto de colaboración más amplio, como se demuestra con el hecho de que 234 convenios (el 64 % de los suscritos) responden en realidad a 26 convenios-tipo distintos (el 7 % de los celebrados) que han sido después repetidos y concretados con 3 o más Comu-

nidades Autónomas. El cuadro que sigue refleja con claridad la importancia del fenómeno de estos *convenios múltiples*:

CONVENIOS MÚLTIPLES

| <i>Nº de CCAA</i> | <i>Nº de Convenios</i> | <i>Total convenios</i> |
|-------------------|------------------------|------------------------|
| 3 | 4 | 12 |
| 4 | 2 | 8 |
| 5 | 3 | 15 |
| 6 | 1 | 6 |
| 7 | 2 | 14 |
| 8 | 2 | 16 |
| 10 | 1 | 10 |
| 11 | 2 | 22 |
| 13 | 2 | 26 |
| 14 | 2 | 28 |
| 15 | 4 | 60 |
| 17 | 1 | 17 |
| Total | 26 | 234 |

Este fenómeno de bilateralización de relaciones realmente multilaterales se viene observando desde años anteriores, incluso con un mayor grado de concentración de los actos convencionales singulares y bilaterales en torno a unos pocos convenios-tipo que son verdaderos proyectos generales de colaboración, y sigue constituyendo un rasgo característico del sistema español de relaciones autonómicas, que, aún a pesar de conocer y contar en su seno con técnicas e instrumentos que permitan canalizar las relaciones convencionales multilaterales (como los convenios de Conferencia sectorial, del art. 5.3 de la Ley 30/1992, o incluso, sin necesidad de vinculación a ninguna Conferencia sectorial, la celebración simultánea de un mismo convenio entre el Estado y varias Comunidades Autónomas, que, a pesar de su falta de previsión, nada impide) no recurre a tal fórmula, sino que prefiere la relación y el trato bilateral.

Los 366 convenios celebrados arrojan una media de 21 por Comunidad Autónoma. Pero en torno a esta media se produce una dispersión importante, de tal modo que algunas Comunidades se sitúan claramente por encima de la misma (Cataluña, que este año con 44 convenios celebrados se coloca de nuevo en la cabeza de las Comunidades que mayor número de convenios suscribe con el Estado, Galicia, Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón); otras, alrededor de esta cifra (Castilla y León, Baleares), y, finalmente, otras están por debajo de la media (Canarias, Extremadura, Murcia, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha) o incluso muy por debajo de la misma (Navarra, La Rioja, País Vasco y las dos ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla). Resulta de interés constatar como, en relación con los últimos años, algunas Comunidades

Autónomas repiten entre las que mayores convenios celebran con el Estado (Cataluña, Madrid, Andalucía), mientras que otras lo hacen también entre las que menos convenios conciertan con la Administración estatal (Navarra y el País Vasco, aunque, como ocurría ya también el año anterior, se nota un aumento del número de convenios, en términos absolutos, que estas Comunidades celebran con el Estado).

Los convenios, una vez más, se han revelado como una fuente de financiación de obras, programas y proyectos de diversa índole, de considerable magnitud, aunque el volumen total de los fondos comprometidos a través de esta clase de relaciones ha sufrido una considerable disminución con relación al año anterior, que con 1 billón 615 mil millones de pesetas había alcanzado una cifra espectacular y no vista hasta el momento. En 1997, en cambio, el total de fondos comprometidos para la financiación de las actuaciones concertadas mediante convenios asciende a unos 116 mil millones de pesetas, cifra que aunque no resulta despreciable, representa una muy notable disminución respecto de la ya indicada del año anterior. Para valorar adecuadamente esta circunstancia debe tenerse en cuenta que en 1996 se celebraron algunos convenios (especialmente en materia de medio ambiente, como los correspondientes a los planes nacionales de saneamiento de aguas residuales, descontaminación de suelos y de residuos peligrosos, y en materia de vivienda —plan de actuación en vivienda y suelo 1996-1999) que incluían actuaciones de gran envergadura, cuya ejecución tenía carácter plurianual.

En cuanto a las previsiones financieras de los convenios, hay que notar este año al menos dos circunstancias: en primer lugar, la participación en muchos de ellos de corporaciones locales y aún de entidades privadas (especialmente en los que versan sobre vivienda y turismo), que contribuyen, junto al Estado y las Comunidades Autónomas respectivas, a la financiación de las actuaciones previstas en el convenio. Y, en segundo lugar, la celebración de muchos convenios de bajo coste económico. La mayor parte, en efecto, de los convenios celebrados prevén actuaciones y proyectos por debajo de los 100 millones de pesetas, y, en varios casos, las necesidades financieras de los mismos no superan ni los 5 millones de pesetas.

Además, como rasgos generales de los convenios verticales publicados este año pueden destacarse los siguientes:

a) Continúa apreciándose, como en años anteriores, una notable tendencia a la diversidad de los convenios, que abarca no sólo las funciones y cometidos que desempeñan, que siguen siendo heterogéneos y de lo más variado, sino que se extiende también a su propia denominación (convenios, acuerdos, protocolos), afectando todo ello a su régimen jurídico. Contra lo que cabría esperar en principio, la Ley 30/1992 no ha proporcionado, al menos hasta el momento, un régimen jurídico homogéneo a esta clase de actuaciones, que sigue rigiéndose más por la naturaleza del objeto que prevén que por el instrumento a través del cual se canalizan. Esta diversidad en el régimen aplicable explica, en lo que constituye sin duda un ejemplo elocuente de los problemas que se suscitan, que algún convenio se remita expresamente a la Ley de Contratos del Estado como norma de aplicación supletoria (así, el celebrado entre el Instituto de la Juventud, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la Junta de Andalucía en materia de prestación de servicios de la Oficina Nacional

de Turismo e Intercambio de Jóvenes y Estudiantes), cuando la propia Ley estatal 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas excluye expresamente de su ámbito de aplicación «Los convenios de colaboración que celebre la Administración general del Estado con la Seguridad Social, las *Comunidades Autónomas*, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes Entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí» (art. 3.1.c), sin perjuicio que los principios de la legislación en materia de contratos puedan inspirar la resolución de los conflictos y las dudas, así como colmar las lagunas que se presenten en estos supuestos (art. 3.2 de la Ley). En el caso concreto de esta remisión, y con independencia de su acierto, en función del objeto del convenio, resulta claro que, a la vista de las previsiones taxativas de la Ley 13/1995, puede introducir mayor confusión aún en este campo, ya de por sí muy inseguro respecto de su disciplina jurídica. En este caso, y siempre a la luz de la legislación positiva vigente, a todas luces insatisfactoria, o bien este convenio no es propiamente un convenio de colaboración, y se rige por tanto por la legislación de contratos —de manera directa y no sólo supletoria—, o bien es un convenio, y en este caso el mismo no puede disponer la aplicación supletoria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en contra de lo previsto expresamente en ella. La voluntad de las partes no puede establecer pactos *contra legem*, aunque estos sean de todo punto razonables..

b) En segundo lugar, continúa siendo habitual que los convenios prevean la creación de un órgano mixto de seguimiento y control, generalmente bajo la fórmula de una comisión mixta paritaria entre ambas partes, donde deban plantearse las dudas y discrepancias que surjan en la ejecución de las actuaciones previstas, para resolver amistosamente las diferencias que nazcan en la vida del convenio. También resulta cada vez más habitual, hasta convertirse ya en una cláusula generalizada, la previsión de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver las incidencias y, en su caso los incumplimientos que puedan producirse, caso de no ser resueltos a satisfacción de las partes en la comisión mixta correspondiente.

c) Y en tercer lugar, merece destacarse, como rasgo general, la mejora en la publicación de los convenios, siguiendo una tendencia que viene produciéndose en los últimos años. En la actualidad, la publicación oficial de los convenios en el BOE se produce en un plazo que oscila en general entre los dos y los cuatro meses a partir de su celebración. Esta general mejoría cuenta con algunas y graves excepciones, en algunos casos que pueden calificarse como patológicos, en los que el convenio se publica oficialmente con grandes retrasos, y a veces incluso cuando ha perdido ya su vigencia o se han agotado sus efectos (como ocurre por ejemplo con el convenio celebrado entre el Instituto de Salud Carlos III y la Junta de Andalucía para la realización de una encuesta sanitaria, que expiraba a 31 de diciembre de 1996 y que fue publicado en el BOE de fecha 10 de enero de 1997).

Materias sobre las que recaen

Durante 1997 destaca de manera especial el crecimiento de los convenios celebrados en materia de agricultura, que pasa a situarse como el campo en el que mayor número de convenios recae, superando a los celebrados en el sector de los

servicios sociales, que ostentaba este primer puesto con claridad en los últimos años. Los convenios celebrados en esta última materia continúan destacando en segundo lugar, y de hecho, a través de los mismos se articula una considerable serie de planes nacionales específicos (en cuestión de atención a la primera infancia, de protección de familias, de medidas de fomento para el pueblo gitano, de servicios gerontológicos, de atención a drogodependientes, de atención a las mujeres y a la juventud, entre los más destacados), que hace años se instrumentan a través de esta técnica convencional, que concreta para cada Comunidad las previsiones de los planes nacionales correspondientes, acordados normalmente con las Comunidades Autónomas, y reparte los fondos previstos al efecto en los Presupuestos generales del Estado.

En materia de agricultura, este año, y a pesar del gran número de convenios suscritos, éstos giran en torno a unos pocos proyectos generales, que se concretan para cada Comunidad mediante el correspondiente convenio. Así, merece la pena destacar los convenios relativos a la previsión de relaciones interadministrativas relativas a la gestión y pago de subvenciones correspondientes al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Garantía (suscrito con 14 Comunidades Autónomas); los relativos al desarrollo de medidas estructurales de acompañamiento de la política agraria común, especialmente para la producción agrícola compatible con la protección del medio ambiente (suscritos con 15 Comunidades Autónomas), a los que se vincula una importante financiación; y finalmente, diversos tipos de convenios suscritos entre el Ministerio de Agricultura o sus organismos autónomos —muy particularmente del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, INIA— y las Comunidades para desarrollar proyectos también diversos de investigación agraria y de producción de material parental y de ensayo agronómico (en total, más de 70 convenios pueden inscribirse dentro de esta finalidad general). Además, hay que tener en cuenta aquellos otros convenios a través de los cuales se produce una encomienda de gestión a ciertas Comunidades en materia de intervención y regulación de mercados, importantes por la función que desempeñan, y que en esta medida son tratados en el apartado siguiente.

Finalmente, debe notarse este año la cantidad notable de convenios suscritos en materia de vivienda, que tienen en general por objeto el establecimiento de planes y actuaciones de rehabilitación de barrios y de construcción de nuevas viviendas, normalmente en el marco del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre y del Plan de Vivienda 1996-1999. En estos convenios es remarcable la participación de las entidades locales y, en algunos casos, de promotores privados y o de los propietarios de las viviendas afectadas, en los casos de rehabilitación, que aportan una parte sustancial para la financiación de las actuaciones previstas.

Principales actuaciones previstas

Como en años anteriores, los convenios sirven a una multiplicidad de propósitos, bastante heterogéneos, que suelen tener en común únicamente la voluntad de las partes de actuar conjuntamente en un determinado sector o en un proyecto concreto, y la necesidad —o al menos la previsión— de una financiación también

común. Esta heterogeneidad de propósitos da como resultado que los convenios sirvan tanto para proyectar y financiar de forma conjunta una obra pública, la realización de ciertas actividades administrativas, en los campos más diversos (desde la confección de un catálogo bibliográfico hasta la elaboración de encuestas epidemiológicas) o la adopción y ejecución de ciertos programas de actuación (especialmente en el ámbito de los servicios sociales, pero también en el de la cultura, el deporte, la agricultura o el turismo, entre otros). Todo ello ha seguido haciéndose este año, y los convenios siguen presentando así una variopinta multiplicidad.

En 1997, sin embargo, es posible advertir en ciertos convenios una continuidad de propósito o un hilo conductor que los hilvana en torno a la idea central de las relaciones interadministrativas, en cuanto versan, de suerte reflexiva, sobre la propia producción de la actividad administrativa de las partes y su vinculación, proyección o relación con la de las demás Administraciones en el mismo sector. Ello sin duda no constituye una novedad en sí, pues los convenios a través de los cuales las diversas partes acuerdan bien un marco general de relación en determinados ámbitos materiales o bien establecen ciertos compromisos de actuación en torno a ciertos proyectos o materias vienen produciéndose desde los mismos inicios de las prácticas convencionales. Lo novedoso en este año es más bien el hecho de que los principales nuevos convenios están unidos por este hilo conductor común.

Este es el caso, ciertamente, de los convenios celebrados para establecer un determinado tipo de relación respecto de la gestión de fondos comunitarios y para desarrollar medidas estructurales en el ámbito de la política agraria común; para proceder a la intercomunicación de registros; para realizar ciertas encomiendas de gestión; para crear ciertos consorcios; y, finalmente, para establecer un sistema de reconocimientos mutuos de ciertas actuaciones. Por separado, cada uno de estos convenios se proyecta específicamente en el campo de las relaciones interadministrativas, pretendiendo regular (o, mejor, acordar) la relación de las diversas partes en un determinado campo o en una determinada actuación. Lo significativo resulta que los principales convenios celebrados *ex novo* presenten esta misma característica.

Así, deben destacarse de modo especial los siguientes convenios:

a) los celebrados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con diversas Comunidades Autónomas en materia de gestión de fondos del FEOGA, que pretenden articular la colaboración de las partes para posibilitar el establecimiento de varios organismos pagadores de los fondos FEOGA-Sección garantía, de acuerdo con las propias previsiones comunitarias al respecto, que exigen, dado el caso, que exista un organismo coordinador que centralice la información que debe suministrarse a la Comisión Europea. En este sentido, a través de estos convenios se regula la relación entre el organismo pagador de la Comunidad y el organismo estatal de coordinación —el Fondo Español de Garantía Agraria, FEAGA—, especialmente en cuanto al libramiento de fondos y al intercambio de información se refiere. Por su parte, el convenio entre el mismo Ministerio y diversas Comunidades Autónomas para desarrollar medidas estructurales de acompañamiento de la política agraria común contempla igualmente un amplio cuadro de relaciones interadministrativas con ocasión de la gestión de las ayudas

que se prevén en los distintos planes y programas de actuación, especialmente en lo que atañe al intercambio de información y a los mecanismos de coordinación y seguimiento.

b) Los convenios suscritos entre el Ministerio de Administraciones Públicas y diversas Comunidades Autónomas para la implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración general del Estado, la Administración de las Comunidades respectivas y la de las entidades locales en el ámbito de cada Comunidad, que permita el intercambio de información entre las diversas Administraciones participantes y que facilite, integre y simplifique los trámites y procedimientos administrativos en los que intervengan las administraciones participantes. Estos convenios se celebran en el marco de un plan general adoptado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997 (publicado en el BOE de 14 de abril), y en los mismos se establecen previsiones diversas sobre criterios comunes de funcionamiento de los registros, sobre la creación de instrumentos y mecanismos de coordinación e interconexión informática de registros y sobre obligaciones y compromisos que contraen las partes para el buen fin del convenio y de los objetivos que en el mismo se establecen, especialmente en lo relativo al intercambio de información y a la atención a los ciudadanos.

c) Los convenios celebrados entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas Comunidades mediante los cuales se opera una encomienda de gestión, al amparo del art. 15 de la Ley 30/1992, en materia de intervención y regulación de mercados, por la cual se prevé que determinadas actuaciones en la materia sean ejecutadas por la administración autonómica correspondiente, de acuerdo con las instrucciones, las condiciones y la forma que determine el organismo coordinador designado en cada caso por el Ministerio. Igualmente, se ha realizado otra encomienda de gestión, de ámbito y alcance mucho más limitado, a través de un convenio suscrito por la Dirección General de Tráfico y el Consejero de Industria del Gobierno de la Comunidad de Murcia, por el cual la Administración de la Comunidad pasa a gestionar el cobro de una tasa en materia de inspección de vehículos, que después ingresará, con la correspondiente minoración por los gastos de gestión correspondientes, en la cuenta de la Dirección General de Tráfico.

d) De especial significación es el Acuerdo de Conferencia sectorial, equiparable a un convenio de colaboración según la Ley 30/1992 (art. 5.3 y 8.2, este último al que se remite de forma expresa el Acuerdo indicado), suscrito por el Ministerio de Educación y las siete Comunidades con competencias educativas plenas para el reconocimiento de actividades de formación del profesorado, y ello tanto por tratarse de un convenio multilateral, adoptado en el seno de una Conferencia sectorial como Acuerdo de la misma (el único publicado como tal en 1997), como también y de forma muy destacada por su objeto y finalidad: el establecimiento de un sistema de reconocimiento mutuo de ciertas actuaciones (en este caso, las actividades de formación, innovación y perfeccionamiento que realice el personal docente adscrito a cada Administración fuera de la misma), que, aún cuando se trate por el momento sólo de un compromiso general más que de un sistema o un procedimiento completo de reconocimiento mutuo, es cues-

tión que puede dar lugar a mayores y mucho más intensos desarrollos, como ha ocurrido también en derecho comparado.

e) Los convenios que crean consorcios para la gestión de ciertos monumentos (como son el Castillo de San Carlos, de Palma de Mallorca, y el Castillo de San Fernando, de Figueras, Girona, suscritos ambos entre el Ministerio de Defensa, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondientes, a los que se une, en el primer caso, el Consejo Insular de Mallorca). En el caso del Castillo de San Carlos se incluyen los estatutos del consorcio que se crea en el propio convenio de creación, mientras que en el segundo, el convenio se limita a la constitución de la junta de promotores del consorcio, encargándole la redacción de los correspondientes estatutos.

f) Y, finalmente, es posible observar la misma finalidad general en orden al establecimiento de relaciones interadministrativas, en este caso centrada en la prestación de servicios administrativos internos, en los convenios suscritos entre el Ministerio de Administraciones Públicas y las diecisiete Comunidades Autónomas para el desarrollo de planes de formación continua de funcionarios, mediante los cuales el Ministerio, a través del INAP, subvenciona actividades de formación, previstas en los planes aprobados, emprendidas por organismos y entidades designados por cada Comunidad. La misma colaboración para la realización de cursos y, en general, actividades de formación, en este caso en el ámbito de la Administración de Justicia, y concretamente para fiscales y secretarios, se advierte en los convenios celebrados entre el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia y los centros correspondientes de las Comunidades con competencias en la materia, estableciéndose mediante los mismos los criterios y los métodos para la elaboración de los programas de las actividades a desarrollar y su propia ejecución y financiación.

Convenios entre Comunidades Autónomas

Durante 1997 sólo ha sido tramitado un convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas como tal: el convenio entre el Principado de Asturias y la Junta de Galicia en materia de movimiento pecuario y sanidad animal, por el cual ambas partes se comprometen a facilitar el tradicional movimiento de ganado entre las dos, con las debidas garantías sanitarias. Este es un convenio que, suscrito por los dos Gobiernos autonómicos, fue comunicado al Congreso de los Diputados y al Senado, siguiendo su tramitación sin mayores dificultades.

Sin embargo, continúan produciéndose acuerdos entre Comunidades Autónomas que se vehiculan a través de instrumentos que no reciben la denominación «convenio de colaboración» ni «acuerdo de cooperación» y que no siguen el régimen que el art. 145.2 CE prevé para los mismos. Aún cuando sea difícil obtener una información completa de los mismos, puede citarse algún caso, como es el del llamado protocolo de colaboración entre la Comunidad de Madrid, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla y León en materia de comunicación social. Ciertamente, por su contenido (tanto su objeto directo como la naturaleza de los compromisos adquiridos, que se

limitan a prever que cada parte facilitará a los ciudadanos de las otras residentes en su territorio el acceso a la información que genere su Comunidad de origen, y a estudiar en el futuro concretos mecanismos de coordinación), puede parecer excesivo el régimen previsto en el art. 145.2 CE para los acuerdos de cooperación (en la medida que se pueda entender que el protocolo versa sobre un objeto distinto al de la «gestión y prestación de servicios propios» de las Comunidades participantes), pero parece asimismo que el recurso a una denominación distinta no es motivo legítimo para eludir su cumplimiento, máxime si se tiene en cuenta el criterio estricto que aplicó en su día el Tribunal Constitucional (STC 44/1986, de 17 de abril, en relación con un convenio suscrito entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad de Murcia). Sin duda, como exige el Tribunal, hay que atender a la naturaleza del documento (y en este caso resulta muy dudoso que se trate de un verdadero convenio, del que se desprendan obligaciones jurídicas, y no de un compromiso genérico, de carácter meramente político, del que sólo nacerán obligaciones si éstas se concretan en documentos futuros que sí reúnan la condición de convenios), pero la inseguridad que genera el recurso a un instrumento distinto y no previsto, como único medio para escapar de la rigidez y el control estatal que suponen las reglas del art. 145.2 CE, revela, una vez más, la inadecuación del régimen previsto en esta disposición constitucional a la realidad de la colaboración entre Comunidades, manifestándose más como un obstáculo a la misma que como un incentivo.

Previsiones de colaboración en la legislación del Estado

La legislación dictada por el Estado en 1997 es, como en años anteriores, pródiga en la previsión de mecanismos, medios e instrumentos de colaboración entre la Administración estatal y la de las Comunidades Autónomas, de muy diversa índole.

Por su carácter general y por incidir en el propio régimen de los mecanismos de colaboración interadministrativa que pueden utilizar las Comunidades Autónomas, merece destacar en primer lugar el RD 1317/1997, de 1 de agosto, por el que se establece, con carácter de norma básica, la necesidad de comunicación previa a la Administración del Estado y de posterior publicación oficial de los convenios de cooperación que suscriban tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales con entidades regionales y locales extranjeras al amparo del Convenio marco Europeo sobre cooperación transfronteriza, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, o de los Tratados bilaterales celebrados por España en la materia.

Es igualmente destacable también en este primer plano general la mayor institucionalización que recibe la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, a través de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que eleva su previsión al rango legal, y del posterior Reglamento interno que adopta la propia Conferencia, mediante acuerdo de 5 de junio. Ambas cuestiones, por la especial trascendencia que va cobrando la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto de la Unión Europea, son tratadas de forma específica en un nuevo epígrafe de este Informe.

La legislación estatal recurre con frecuencia, y casi como técnica generalizada, a diseñar la cooperación entre el Estado y las Comunidades mediante fórmulas orgánicas, bien sea creando órganos específicos de coordinación y colaboración entre ambas instancias, bien sea abriendo órganos estatales a la participación autonómica. Este es el caso, en el año que nos ocupa, y entre otros, del Observatorio de la pequeña y mediana empresa, de nueva creación; del Consejo Promotor del Turismo, creado en 1995 mediante acuerdo en la Conferencia Sectorial de Turismo y reestructurado en 1997 con ocasión de la reforma de la Administración turística española; del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, creado mediante la Ley 21/1991, de Industria, y que es objeto igualmente de reforma en 1997; de la Comisión Nacional de reproducción Humana Asistida, creada mediante RD de este año, en cumplimiento de una previsión de la Ley reguladora de esta materia de 1988; el Consejo General de Formación Profesional, que se abre a todas las Comunidades Autónomas y a las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, al haberse producido trasposos de servicios y medios en la materia. Por su especial significación, y por la progresiva implicación de las Comunidades Autónomas en las tareas de gestión de los tributos y en la propia Agencia Tributaria del Estado, propiciada por las reformas legales de la financiación autonómica que se operaron en 1996 y que fueron objeto de un extenso tratamiento en el Informe de este año, merece igualmente la pena destacar la creación, ya en 1997, de una Dirección Adjunta de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Corresponsabilidad Fiscal en la Agencia. Finalmente, algunos proyectos concretos que requieren la colaboración entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas recurren igualmente a la creación de órganos mixtos o participados para vehicular tal cooperación (así, por ejemplo, se puede citar la creación de la Comisión Nacional Organizadora de los actos conmemorativos del centenario del nacimiento de Federico García Lorca, o la reorganización que sufre el Consejo Jacobeo).

Finalmente, cabe destacar algunas previsiones singulares de colaboración que contiene la legislación estatal de 1997: en primer lugar, la modificación de la Ley de puertos del Estado y de la Marina mercante (Ley 27/1992) mediante la Ley 62/1997, por la cual se da lugar a una importante participación de las Comunidades en la estructura y organización de los puertos de interés general, hasta el punto que depende decisivamente de las mismas la designación de los órganos de gobierno portuarios, especialmente del Consejo de Administración, que, no obstante, deberán responder a ciertos criterios establecidos en la Ley estatal, a fin de garantizar la presencia y representación de las diversas administraciones implicadas. En segundo lugar, cabe igualmente destacar la reforma de la Ley 4/1989, de conservación de espacios naturales, por la Ley 41/1997, mediante la cual se reforma el sistema de gestión de los parques nacionales con el fin de posibilitar la participación de las Comunidades Autónomas en la misma, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio. En tercer lugar, cabe destacar el RD 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas, que prevé la cooperación entre el Estado y las Comunidades para alcanzar los fines perseguidos en la norma, especialmente en lo que se refiere a la traducción, edición y distribución de los textos legales.

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 | 1 | | 1 | 1 | | | | | 1 | 1 | | 1 | | 1 | | | 1 | | 1 | 9 |
| Adm. Públicas | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | | | 22 |
| Agricultura | 9 | 12 | 7 | 6 | 5 | 5 | 6 | 8 | 10 | 10 | 7 | 8 | 6 | 7 | 4 | 6 | | | | 116 |
| Cultura | 1 | | 2 | 1 | | | 1 | 1 | 4 | 3 | 2 | | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 22 |
| Estadística | | | | | 1 | | 1 | | 4 | | | | | | 2 | | 1 | | | 9 |
| Obras Públ. | | | | | 4 | | | 1 | | | | 5 | | | | | | | | 10 |
| Patrim. hist. | | | 1 | 2 | | 1 | | 1 | 1 | | 1 | 1 | | | | | | | | 8 |
| Sanidad | 4 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | | 4 | | 5 | | | 1 | 2 | 2 | 31 |
| Serv. Sociales | 5 | 5 | 4 | 6 | 5 | 6 | 3 | 5 | 4 | 4 | 7 | 8 | 3 | 6 | 2 | 7 | 2 | 1 | 1 | 84 |
| Turismo | 3 | 4 | | | | | | 2 | | | | | | | | 1 | | | | 10 |
| Vivienda | 1 | | | 4 | 1 | 1 | 1 | | 16 | 1 | | 1 | | 4 | 1 | 1 | | | | 32 |
| Otras mat. ** | 1* | | | | 1* | 2 | | 1 | 1* | 2* | | 4* | | 2 | 1* | 2 | 1* | | 1 | 19 |
| TOTAL CCAA | 26 | 24 | 17 | 23 | 19 | 17 | 14 | 23 | 44 | 25 | 19 | 33 | 11 | 29 | 12 | 19 | 8 | 4 | 5 | 372 |

* Convenio multilateral entre estas 7 CCAA y el Estado en materia de educación

** Incluye convenios en materia de consumo, educación, hacienda, juego, medio ambiente, prestación social sustitutoria y trabajo

GRÁFICO 1

NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 1996 Y 1997

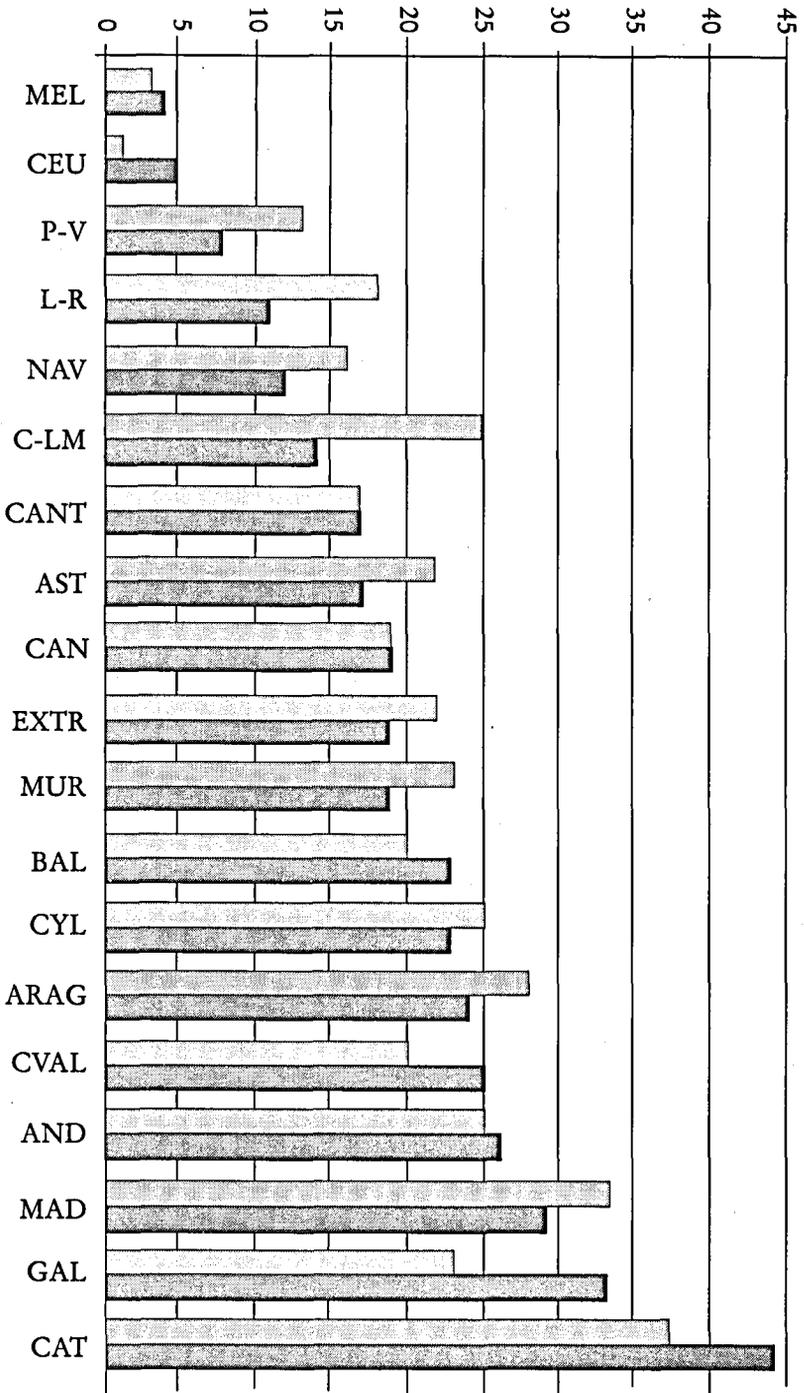


GRÁFICO 2
NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIA

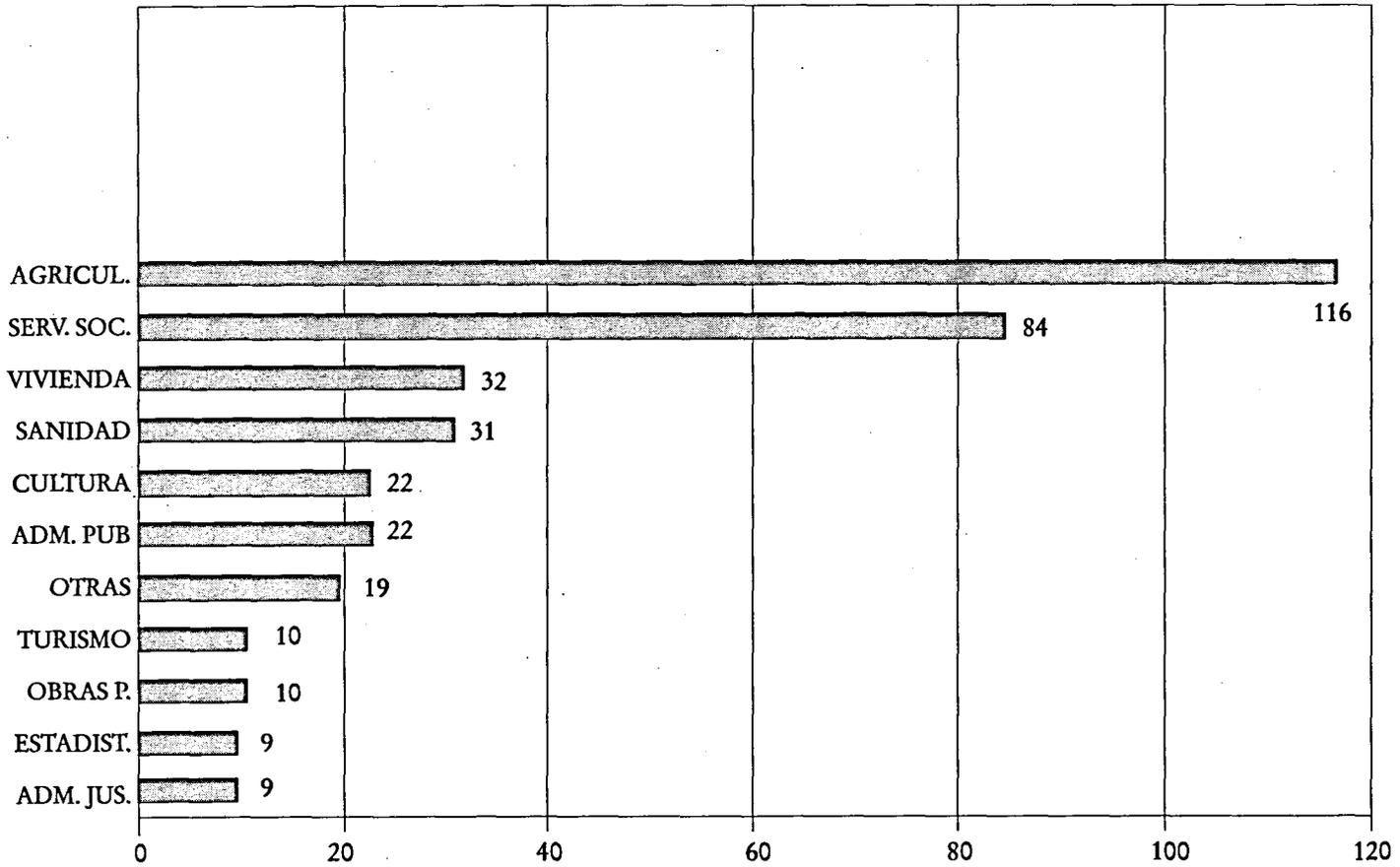


GRÁFICO 3
NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

