

# Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas

*SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. LA DIFICULTAD DE ANÁLISIS DE LA FIGURA: REFERENCIA A ALGUNOS PROBLEMAS PREVIOS. III. RECAPITULACIÓN. IV. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE ESTOS CONVENIOS. V. TEMAS PENDIENTES. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.*

## I. PLANTEAMIENTO

Mediada la década de los noventa (estas líneas se escriben en enero de 1995), los acercamientos a la figura de los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas tienen mucho de juicio sobre la salud de nuestro sistema administrativo y aun político. Hace más de diez años que se aprobó el último Estatuto (1983) y va para veinte del primero (1979), y desde entonces en el Boletín Oficial del Estado los tales Convenios han devenido ya algo cotidiano e incluso familiar. Hablar de ellos no es expresar designios para el futuro y sí, se insiste, descender a la realidad más tangible.

Pues bien, sea dicho por delante algo obvio: que esa realidad de todos los días nos muestra, en muy primer lugar, y como se ha repetido hasta la saciedad, un ostensible divorcio, o, si se quiere, una esquizofrenia indisimulable:

1) Por un lado va la multiplicidad de tales instrumentos, que, en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, son, en cantidad, la primera fórmula de relaciones, y, en calidad, el ordina-

rio y casi banalizado de puro rutinario. Si la colaboración es algo positivo (G. FERNÁNDEZ FARRERES ha hablado con acierto de una «euforia colaboracionista»)<sup>1</sup>, nuestro sistema está fuerte y sano.

Las estadísticas recogen varios centenares anuales de estos Convenios, en efecto<sup>2</sup>. Y ello pese a estarse ante un instrumento propio de relaciones entre entes situados en paridad, y no ser del todo iguales el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>. Y también es sorprendente el vigor cuantitativo de la figura en la medida en que refleja una capacidad reproductiva frente a las diferentes Comunidades Autónomas que contrasta con otros rasgos de esencia, y no sólo transitorios, del diseño territorial español: lo esmirriado de la cooperación horizontal (entre Comunidades Autónomas), así como la naturalidad de las relaciones bilaterales (de cada Comunidad con el Estado) y la heterogeneidad de las mismas en intensidades y contenidos.

2) En contraste absoluto con lo anterior, tenemos la dificultad de «penetración» jurídica del instrumento, no sólo por la parquedad normativa al respecto (empezando por la Constitución, que es del todo hermética sobre este y cualquier otro cauce de relación entre el poder central y los entes territoriales), sino también por la enorme dificultad para categorizar los Convenios con los instrumentos dogmáticos propios del tráfico jurídico intelectual al uso. Claro que el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común ha provocado literatura abundante y valiosa. Pero recesariamente imprecisa en sus conceptos y poco enérgica en sus conclusiones.

<sup>1</sup> «Las conferencias sectoriales y los Consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Incluido en el libro colectivo *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993, pág. 44.

El autor ve reflejada esa «euforia» en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Deben ser sobre todo los párrafos IV y V. Es necesaria «una fluida relación entre las Administraciones Públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos». La palabra que opera tamaño milagro es *cooperación*: «La eficacia en el resultado de la actuación de esa realidad plural y compleja que son las Administraciones Públicas hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable a su funcionamiento».

<sup>2</sup> El Ministerio para las Administraciones Públicas elabora un informe anual: en 1989 hubo 176 Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas; en 1990, 256; y en 1991, 261. La fecha relevante es la de autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, no la de la publicación del texto de los Convenios en los Boletines Oficiales.

<sup>3</sup> Es el famoso y evanescente tema de la diferencia entre cooperación (horizontal) y coordinación (con cierto verticalismo, aunque no jerárquico en rigor). El Tribunal Constitucional, en su célebre Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, entendió que nada malo había en el llamado a ser Art. 4 de la Ley del Proceso Autonómico, al otorgar el poder de convocatoria y la presidencia de las Conferencias sectoriales al Ministro del ramo. El Tribunal, luego de quitar hierro al tema al negar que las tales facultades impliquen jerarquía alguna, puntualizó que «en cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente le corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación».

A espaldas, pues: la realidad, por su lado; y la norma —y el Derecho— por el suyo.

En ese contexto se debe ver este trabajo, no novedoso en su planteamiento y mucho menos en sus resultados, y que quiere servir simplemente como un recordatorio de las ideas básicas (y de las preguntas sin respuesta) del régimen jurídico de la institución concernida.

## II. LA DIFICULTAD DE ANÁLISIS DE LA FIGURA: REFERENCIA A ALGUNOS PROBLEMAS PREVIOS

En resolución: por una parte, los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas se reiteran hasta el bostezo, siendo un instrumento ordinario de ordenar la cosa pública y disciplinar sectores enteros de ella. Pero, por otra parte, nos encontramos ante una institución de perfiles borrosos e inasible —casi— para el jurista. Por supuesto, en fin, que, al margen de algunas singularidades hispánicas frente a la homogeneidad federal ortodoxa, ese divorcio entre realidad y norma, entre lo político y lo jurídico, es general en el mundo. La mera mención a Alemania habrá de bastar <sup>4</sup>.

¿Por qué eso es así? ¿Cuáles son causas? ¿Es ello necesariamente negativo? ¿Cómo salir de la situación?

De la colaboración entre entes públicos (y, en singular, en España, entre el Estado y las Comunidades Autónomas) puede decirse hoy casi lo mismo que en 1930 señaló el gran Gustav RADBRUCH de los partidos políticos: estamos *la parte oculta* del Derecho Público <sup>5</sup>. El problema está a mi juicio en que sacar el asunto a la superficie es tarea imposible, o al menos si no se plantea el tema en un contexto más amplio, y que acaba por jaquearlo casi todo. Empecemos por algo tan conocido como las tortuosas relaciones entre lo jurídico y lo político. Y luego vayamos a otros problemas conexos. Sólo luego de todo ello podremos aterrizar en el régimen normativo de la figura. Para, en fin, de la mano del Tribunal Constitucional o dejándolo otras veces de lado, pasar revista a algunos de los problemas más graves no resueltos.

<sup>4</sup> En la doctrina española, y como trabajo específico, M.J. MONTORO CHINER, *Convenios entre Federación y Estados Miembros en la República Federal Alemana*, Madrid, 1987. También, E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, en particular, pág. 487 y siguientes. Por supuesto que uno y otro trabajo con abundantes referencias a la más selecta doctrina germánica. Algún autor de allí ha calificado de «clandestinas» las relaciones de colaboración, al menos en su origen y a reserva de que luego el ordenamiento jurídico (la Constitución incluso) haya recepcionado formalmente algunas técnicas. D. GRIMM, «Les relations financières dans le système fédéral allemand», en el libro *Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé*, Bruselas, 1981.

<sup>5</sup> El clásico «Die politische Parteien im System des deutschen Verfassungsrecht», en el monumental *Handbuch des deutschen Staatsrecht*, coordinado por G. ANSCHÜTZ y R. THOMA; Tübingen, 1930, I, pag. 288.

A) Muchos de los Convenios entre el Estado y tal o cual Comunidad Autónoma no hablan de materias propiamente administrativas y sí de otras de más estatura o al menos distintas: programas de actuación política, normas a elaborar o aprobar, etcétera. En síntesis, de actuaciones más bien «de Gobierno». No escapa a nadie que la mera mención de la línea —no recta ni estable, desde luego— que separa lo administrativo de lo gubernativo (y que, por ende, en cierta medida, señala los confines de lo jurídico), la mención, digo, de que la línea existe, es interpretada a veces de contrario en términos partidistas y como intento de hacer impunes tales o cuales pendejadas. Pero, a mi entender, una cosa es la incandescencia emotiva que la famosa raya pueda despertar y otro tema bien distinto es que la raya exista o no. Como las meigas.

Autor tan caracterizado en esa polémica (hasta el punto de haber llegado a estelarizarla) como L. PAREJO lo ha visto con claridad también en este contexto: «La política legislativa desarrollada por el Estado (...), en vez de seguir la secuencia más lógica en principio, esto es, procediendo en primer lugar a la regulación del Gobierno de la Nación y, por tanto, de las relaciones intergubernamentales en su caso, avanza la regulación de la pieza inferior de la Administración Pública. Es ahí donde surge el problema, es decir, justamente en esa zona fronteriza en la que los órganos administrativos lindan con los órganos gubernamentales que no sólo ejercen competencias administrativas, sino también competencias de otro orden»<sup>6</sup>.

Siempre dentro de las relaciones de colaboración entre entidades públicas, también el Tribunal Constitucional ha trabajado con la línea fronteriza entre lo jurídico y lo político. Así, Sentencia 44/1986, sobre un lazo —en esa ocasión rara— entre dos Comunidades Autónomas. Fuera de los Convenios y demás figuras comprendidas en el Art. 145.2 de la Constitución existen otras cosas, «como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación». Luego se volverá sobre todo esto, al hilo del análisis de la «vinculatoriedad» de los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, esto es, sus efectos.

La resistencia de lo político a morir del todo: primera dificultad para abordar, con los instrumentos del Derecho Administrativo, lo que en los Estados Unidos de América se llaman relaciones intergubernamentales.

B) Pero hay otras dos fuentes de niebla sobre los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Una de ellas, la siguiente a

<sup>6</sup> «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». En el libro colectivo citado en nota 1, pág. 23 y 24.

considerar, es la muy amplia que comprende el régimen jurídico de todas las vinculaciones entre entidades públicas.

El contrato se caracteriza por la igualdad entre las partes, la horizontalidad de las relaciones jurídicas. Ciertamente existen también «contratos administrativos», con vínculos verticales, las famosas prerrogativas. Pero cuando un privilegio es de todos deja de serlo, cesa de servir para explicar nada.

Tan reconocido experto en contratación administrativa como J.R. PARADA, acerca de los convenios entre entes públicos, ha mencionado la existencia de este «empate de privilegios», poniendo de relieve lo siguiente:

«En la doctrina francesa, LAUBADÈRE, MODERNE y DEVOLVÉ advierten que la argumentación según la cual el régimen jurídico habitualmente aplicable a los contratos administrativos (poder de modificación unilateral, sanción de inejecución de las obligaciones del contratista, teoría del hecho del príncipe, teoría de la imprevisión) resulta inadecuado a las convenciones entre Entes públicos, no es suficiente para excluir la calificación de contrato, sobre todo, si esa descalificación contribuye a arrojar dudas sobre la pertinencia, en la práctica, de este instrumento jurídico y sobre la oportunidad de esta política. En cuanto al fondo de estas convenciones, no todas las cláusulas pueden ser puestas sobre el mismo plano. Por su objeto, algunas presentan un carácter reglamentario y, por ello, no deben recibir la etiqueta de contratos. En este caso están las cláusulas que, al menos parcialmente, se refieren a la organización de los servicios públicos, o a la distribución de competencias de las personas públicas que conciertan. Asimismo, habría que excluir de la materia contractual todo lo que se refiere a la organización administrativa territorial o a la planificación de la descentralización o al ejercicio de las tutelas. Al margen de estas materias reglamentarias, también suscitan dudas en determinados aspectos que se refieren a la programación de acciones cuya puesta en marcha requiere instrumentos jurídicos complementarios y cuya presencia debilita la idea de contrato. A menudo se observa —siguen diciendo los citados autores— que se trata de compromisos para financiar conjuntamente la inversión en determinadas obras, y, aunque se trate de compromisos reales, resultan más morales que jurídicos. La calificación de contrato presenta así un valor mítico, pero jurídicamente se revela poco operativa. En definitiva, para los citados autores, la teoría del acto mixto de reglamento y contrato permite explicar numerosas cuestiones que se plantean en estas

convenciones, pero complica extraordinariamente el régimen contencioso de las mismas»<sup>7</sup>.

Si el contrato presupone naturalmente igualdad de las partes, su campo lógico de germinación será la cooperación horizontal (entre Comunidades Autónomas). Entre ellas —una, varias o todas— y el Estado no hay del todo tal paridad, y por eso los Convenios que ahora nos ocupan están siempre bajo sospecha: la de ser un embauque del poder central para recuperar posiciones.

Está aquí subyacente el mito de la indisponibilidad, o irrenunciabilidad, de las competencias. Es, insisto, un problema general no estudiado, y que suele abordarse sólo tangencialmente y siempre en favor de quien aparece como parte débil en los Convenios que ahora nos interesan, las Comunidades Autónomas.

En la Ley 30/1992, el Art. 8.1 proclama con toda dignidad que «los convenios de conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la *renuncia* (ojo: no dice «disposición») de las competencias propias de las Administraciones intervinientes». Pero no nos quedemos en la apariencias. Ciertamente puede no haber renuncia formal e indefinida. Pero, cuando se aceptan determinados condicionamientos (externos y nuevos) al ejercicio de tal o cual potestad, el alcance del correlativo poder se va encogiendo. En ello hay un innegable acto de disposición. También sobre este tema de los límites de la «abdicación» de poderes (vinculado, en efecto, al de los efectos jurídicos de los Convenios) habremos de volver luego.

Segundo factor de niebla, por tanto: relaciones entre entes públicos.

C) En fin y en tercer lugar, existe otra dificultad para hacer inteligible en puridad jurídica el sentido de los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y ella tiene que ver, otra vez, con lo que M. GARCÍA-PELAYO llamó el «Estado de partidos»<sup>8</sup>. En un sistema político de pluralismo territorial es del todo habitual que los poderes del centro y los de la periferia obedezcan a credos distintos. En el debate político, estos Convenios sirven para asociar a determinadas políticas a quien, estando aquí en la oposición, ocupa allá responsabilidades gubernamentales, con lo cual dejará de poder hacer bandera de la posición contraria.

Así pues, tenemos que la figura se nos escapa. Primero, porque no está clara la línea divisoria entre el Gobierno y la Administración. Segundo, porque los nexos entre entidades públicas no terminan de perfilarse. Y tercero, porque el Estado de Partidos tiene razones que la razón jurídica no entiende.

<sup>7</sup> *Derecho Administrativo*, Madrid, 1993, I, pág. 302.

<sup>8</sup> *El Estado de partidos*, Madrid, 1986.

### III. RECAPITULACIÓN

Esas tres cosas preexisten a la figura de los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El abordaje jurídico de la misma requeriría la previa resolución de todo ello, nada menos. Además, tendríamos que clarificar también anticipadamente otras cuestiones singulares de nuestro Estado autonómico por referencia a los modelos federales que nos suelen servir de cotejo. Así, la precisión de algunos conceptos geométricos, como lo horizontal o lo vertical. O el reconocimiento de los «hechos diferenciales» (heterogeneidad) como explicación de la subsistencia de la bilateralidad y no ya como mero pecado de juventud y sí como elemento estructural español.

El número monográfico de «DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA» donde estas líneas se publican pretende contribuir a eso: estudiar, con la mayor altura posible, el marco de relaciones «interadministrativas» de nuestro país. En ese marco están, por supuesto, los Convenios («de colaboración») entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero quizá lo más útil sean los estudios sectoriales. En ellos suele haber menos pasión, menos prejuicios ideológicos, menos *parti pris* según de qué color político se trate con el objeto a analizar y con los llamados a su conducción.

En estas líneas generales, dicho todo lo anterior, los propósitos son más modestos: recordar la normativa reguladora de la figura y, a continuación, señalar algunos de sus problemas dogmáticos (o, lo que viene a ser lo mismo, sus límites).

### IV. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE ESTOS CONVENIOS

Desde las primeras transferencias de servicios, los oportunos Reales Decretos comenzaron a introducir la previsión de estos vínculos obligacionales entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente, como instrumento necesario para el buen ejercicio de los oportunos poderes. En el seno de la Administración del Estado (junto con sus personificaciones instrumentales) se sintió la necesidad de sujetar de alguna manera el tal proceso de multiplicación de Convenios. Se trataba de fortalecer, mediante la concentración de facultades, la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, y de incardinar su protagonismo en el procedimiento decisorio de la propia Administración del Estado. Este tema (y no los otros de más calado, como el de los efectos de los Convenios o los límites de su contenido) fue el que primero apareció en la letra impresa de las normas. En 1984, y 1985, sólo de manera clandestina (Acuerdos de

aquella Comisión de 13 de septiembre y 18 de junio, respectivamente). Y ya en 1990, con luz y taquígrafos. El Boletín Oficial del Estado de 16 de marzo de 1990 publica la Resolución del día 9 (de ese mes y año) de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 sobre Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Pero el asunto es alérgico al sol: el Acuerdo no se publica entre las «Disposiciones generales» y sí sólo al final, casi de tapadillo, entre las «Otras disposiciones».

El Acuerdo de 1990, que sigue en vigor (aun cuando éste sería un «procedimiento» necesitado de adecuación a la Ley 30/1992), ha merecido atención doctrinal<sup>9</sup>. Ahora baste sólo señalar lo siguiente:

— Yendo más allá de los aspectos de competencia y procedimiento para su suscripción, el punto 11 se injiere en el tema de los posibles contenidos, pidiéndoles la mayor amplitud de miras:

«En aras de una mejor articulación de las relaciones de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y en orden a evitar su excesiva fragmentación, los convenios que se promuevan tenderán a contemplar de forma conjunta un área sectorial específica y comprender, con el mayor grado de integración factible, las diversas técnicas de colaboración: De asistencia técnica y apoyo instrumental, de coordinación en el ejercicio de las respectivas competencias y de cooperación o actuación conjunta».

— Lo nuestro no es el Convenio multilateral, aun cuando el bilateral se reproduce y generaliza. A ese fenómeno, tan característico del Estado de las Autonomías, se refiere el punto 5.

— Supuesto que es frecuente que la presencia del Estado suela conllevar compromisos de gastos (y aun explicarse por ellos), la cuestión financiera está también singularizada. Es el punto 6.

— La propia Administración del Estado siente que estamos ante textos relevantes, que, en consecuencia, se han de publicar: punto 8.

<sup>9</sup> E. ALBERTÍ, «Los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia, núm. 2, 1990: «Entiendo que este Acuerdo, esta normativa, supone un paso adelante en el intento de racionalizar la compleja y poco transparente red de relaciones cooperativas que se va creando en nuestro país y que a veces presenta el aspecto de una selva bastante caótica»: pág. 92.

Este trabajo contiene una clasificación de los Convenios según su contenido y su función que ha devenido clásico. Es lo siguiente: a) Planificación y financiación de obras públicas; b) Planes conjuntos en determinados sectores; c) Auxilio interadministrativo; d) Coordinación en rigor; y e) Actuación sobre las competencias.

También, P. SANTOLAYA MACHETTI (libro Pendás), pág. 200 y 201.



— En fin, entre el contenido de lo que se suscriba deberá estar lo relativo a la «vigencia, prorrogabilidad y mecanismos de denuncia y de solución de controversias» (punto 12).

Luego vino la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Su Título I no contiene un marco general y acabado de relaciones entre los distintos niveles de gobierno territorial, ni tan siquiera agota cuanto tiene que ver con los vínculos entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Pero sí se ocupa de nuestros Convenios (por primera vez en un instrumento normativo formalizado como tal), y ello en dos preceptos, los Arts. 6 y 8.

Para empezar, se reconoce la posibilidad misma de celebración de estos vínculos «en el ámbito de sus respectivas competencias» entre «el Gobierno de la Nación y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas». Ello no significa que haya pasado a requerirse Acuerdo del Consejo de Ministros en cada caso. Los titulares de los Departamentos, según la práctica posterior, no han devenido incompetentes.

Además de eso, tenemos:

- En cuanto al contenido de los Convenios, está el Art. 6.2 (hereftero del punto 12 del Acuerdo de 1990). Hay que precisar «la competencia que ejerce cada Administración» (antes, «títulos competenciales que fundamentan la actuación en régimen de colaboración y razones que la motivan»).

- El acto previo ejecutivo pie del contencioso (que se instituye como instancia dirimente, en efecto, junto con el Tribunal Constitucional: Art. 8.3) no será unilateral y sí, es de suponer, provendrá de un órgano mixto que primero «resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse» (Art. 6).

- Los Convenios «obligarán a *las Administraciones* —?— intervinientes» (Art. 8.2), si bien «en ningún caso suponen la renuncia de las competencias propias» (Art. 8.1).

Hasta aquí, la contribución del legislador general. Seguramente, desde su perspectiva, y con los (escasos) conceptos disponibles, poco más podría hacer. En nuestro asunto, quien marca pautas es lo sectorial, y, desde el punto de vista del contenido de los Convenios, lo heterogéneo.

## V. TEMAS PENDIENTES

Sin menospreciar al autor de la Ley 30/1992 y a sus esfuerzos por racionalizar las cosas y, en particular, encauzar una figura de la que

parece tender a abusarse, sí parece oportuno dejar señalada la situación actual de algunos temas debatidos y abiertos (no sólo en España, por cierto, como es de imaginar).

A) Primero, el «peligro» de la alteración de competencias: se teme que el Estado, por este cauce, y de ordinario con el señuelo de la financiación, se atribuya poderes que no le corresponden. Es el tema, antes mencionado, de la disposición de competencias (por lo común analizado desde el lado de las Comunidades Autónomas).

El Tribunal Constitucional ha resuelto el problema mediante el viejo procedimiento de negarlo: los Convenios no forman parte del bloque de la constitucionalidad y sólo a él le es dado decidir la titularidad de las competencias:

— Sentencia 71/1983. La Generalidad de Cataluña pretendía quitarse de encima un Catálogo de Montes del ICONA, mantenido por el Estado en base a un Convenio. Pues bien, este dato «es irrelevante para determinar el ordenamiento competencial en la materia, que es lo único que corresponde declarar a este Tribunal». Los solos nortes son la Constitución y el Estatuto. Del Convenio se debe prescindir.

— Sentencia 11/1984. Ahora, más propiamente sobre el sentido de una votación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera: nunca puede entenderse el voto en la misma por un miembro (del Gobierno de una Comunidad Autónoma) como «acto propio» impeditivo de conductas futuras no concordadas. Ello sería ir contra la indisponibilidad de las competencias.

— Sentencias 95 y 96/1986 (jóvenes agricultores) y 13/1992 (impugnación de Presupuestos Generales del Estado por la Xunta de Galicia):

«No puede aceptarse que al socaire de un Convenio de Colaboración (...) el Estado se arroge un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia incumben a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, merced a este Convenio, ésta haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario».

En síntesis, la línea tuitiva de los poderes de las Comunidades Autónomas se fundamenta en el ninguneo de los Convenios: si ellos se tienen por inexistentes, no hay problema de que se vaya a enajenar una competencia.

La realidad es sin embargo algo más compleja que todo eso. E. ALBERTÍ ha principiado por profundizar en el asunto, distinguiendo

titularidad de la competencia y modo de ejercicio de la misma. En esto segundo hay que reconocer *cierta* capacidad de disposición (so pena de imposibilitar de hecho la suscripción de cualquier vínculo) <sup>10</sup>.

Tal cosa es, desde luego, necesaria, pero no suficiente. Habría que definir el alcance de esa —limitada— copacidad de decisión. Ocurre sin embargo que la tarea se antoja muy difícil en términos generales y de nuevo el análisis no ya sectorial sino incluso casuístico se revela insustituible. Y otra cosa: será más fácil decir lo que es ilícito. Así, por ejemplo, fijémonos en algunos Convenios recientes en materia de juego. El de Aragón, verbigracia, está en el Boletín Oficial del Estado de 22 de junio de 1994. Se trata de que los llamados «Grupos Periféricos de Juego» (de la Secretaría de Estado de Interior) se concierten con las autoridades autonómicas en materia de casinos, juegos y apuestas. Una técnica sería el intercambio de información: si el Estado conoce una infracción, que fuera con la denuncia a la Comunidad Autónoma para que ésta, bajo su responsabilidad y en uso de un poder propio, instruyera el oportuno procedimiento. Pero hay un atajo: el que lleva al Gobierno de la región a «facilitar impresos con su anagrama y sellos correspondientes a fin de que, cuando los funcionarios de los Grupos Periféricos de Juego levanten actas en materias asignadas a la competencia autonómica, lo hagan en aquéllos.» Eso se llama economía procedimental y agilización de la burocracia.

B) Por supuesto que el problema de la disposición de competencias, y su ilicitud a partir de un punto, está en conexión con el grado de vinculación jurídica de los compromisos. Aquí también habría una línea mágica, más allá de la cual nos encontraríamos con los «meros» lazos morales o políticos o, por decirlo de otra manera, con los «pactos entre caballeros». Más arriba se ha citado la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, acerca de un pacto entre Cataluña y Murcia. Se trataba de ver si del texto concreto se desprendían o no compromisos de actuación. Aunque, como el problema es sobre todo de grado, o de cuantía, el carácter *más o menos genérico* de las obligaciones terminaba por ser decisivo.

Aun cuando acerca de vínculos entre Comunidades Autónomas, E. ALBERTÍ ha formulado algunas observaciones generales, y ahora válidas, sobre lo que pudiésemos llamar «Convenios por naturaleza». Es decir, para que se «alcance» la forma aquella, han de darse ciertos requisitos materiales. En particular, lo siguiente:

«El objeto y el contenido de la obligación deben ser susceptibles de trato contractual, deben hallarse en condiciones de ser vinculados y exigidos jurídicamente. Éste es quizá el problema

<sup>10</sup> «Los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», cit., pág. 87 y 88.

más complejo que se presenta en esta materia, pues es posible pensar en una amplia zona gris, en la que resulte verdaderamente difícil deslindar con precisión aquello que puede convertirse en una obligación estrictamente jurídica de aquello que no puede vincular en estos términos. Cabe apuntar sin embargo alguno de los criterios que pueden emplearse a tal fin: así, por ejemplo, los convenios deben respetar escrupulosamente el principio de indisponibilidad de las competencias, de modo que resultaría ilegítimo (o, al menos, no se derivarían del mismo obligaciones jurídicas) aquél que pretendiera operar un travase de la titularidad de los poderes que corresponden a las partes o que supusieran una renuncia de las facultades propias de las mismas. Y, en el mismo sentido, las partes tampoco pueden vincular jurídicamente aquellas actuaciones que deben realizar de forma unilateral, pues lo contrario significaría una renuncia a las propias potestades. Este criterio permite excluir, por ejemplo, los convenios llamados normativos, por los que las partes pretenden establecer normas paccionadas, con eficacia directa o inmediata. Desde esta perspectiva, hay que concluir pues que hay ciertos compromisos que no pueden ser objeto de convenio, pues las CCAA no pueden vincularse jurídicamente a ellos».

Y al contrario: «Hay ciertos compromisos que necesariamente deben adoptar la forma de convenios, pues en ellos se contraen propiamente obligaciones jurídicas»<sup>11</sup>.

Pero para que esa adecuación entre contenido y forma fuera posible y exigible, tendríamos que tener muy claro el concepto de convenio. Y también los límites de lo jurídico y lo político. Ya quisiéramos.

C) La vinculación acordada existe: hay efectos *jurídicos* de los Convenios sin duda, y por si se olvidan ya vendrá el juez contencioso a ir en contra de la Administración incumplidora. Pero ocurre que el controlador no va bien pertrechado para su tarea. Si las obligaciones burladas eran *de dar*, porque el dinero público es inembargable. Y si eran *de hacer*, porque los poderes de sustitución están muy achicados a causa de mil circunstancias históricas y actuales. El actor en ese litigio sería, sí, un sujeto privilegiado. Pero también el demandado, que es lo que cuenta<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> «Los Convenios entre Comunidades Autónomas», en el libro barcelonés mencionado en nota 1, pág. 72 y 73.

Es evidente que, lejos del Art. 145.2 de la Constitución, el autor (y la doctrina generalizada) emplean la noción de «Convenio» como supraconcepto integrador y no como alternativa a los «Acuerdos».

<sup>12</sup> L. MARTÍN REBOLLO y F. PANTALEÓN PRIETO, «Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento», *Escritos jurídicos en Memoria de Luis MATEO RODRIGUEZ*, Santander, I, 1993.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Y concluyamos. La Ley 30/1992, así como el revoloteo doctrinal en su torno, deben ser saludados: la figura de los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con sus luces y sus sombras, ha sido puesta sobre la mesa con ese motivo. La que es una pieza central en las relaciones colaborativas bien amerita esa atención. Lo que ocurre es que sin embargo sigue siendo más lo que intuimos que lo que sabemos: la institución tiene ante sí todavía un larguísimo trecho y no conviene que la perdamos de vista <sup>13</sup>.

---

Bien cauto que se muestra G. FERNÁNDEZ FARRERES en el trabajo citado en nota 1. Luego de celebrar la atribución de competencia jurisdiccional del Art. 8.3 de la Ley 30/1992 («se clarifica así un aspecto importante...»), se detiene: «Cuestión bien distinta es la de la virtualidad que las decisiones judiciales puedan alcanzar en este ámbito» (pág. 56). Antes (pág. 54), sobre los efectos del incumplimiento, había escrito: «La cuestión queda en este punto en la más absoluta indeterminación, siendo en todo caso las propias cláusulas de responsabilidad por incumplimiento que puedan incorporarse a los convenios en función de las características mismas que estos presenten, las que, a lo sumo, podrán arrojar alguna luz al respecto».

<sup>13</sup> Otro tema es el de la necesaria reintroducción de los Parlamentos (del Estado —Senado, pero también Congreso de los Diputados— y de las Comunidades Autónomas) en el procedimiento de elaboración de Convenios y en la vigilancia de su cumplimiento. La verdad es que cuantos se han ocupado del tema han denunciado el boquete. Además de los trabajos ya citados, es de interés el de E. AJA y M. CARRILLO, «Los procedimientos de relación entre los Parlamentos territoriales y los órganos del Estado», en *Parlamento y Derecho*, Vitoria, 1991.

