

# ¿Quién puede celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas?

RAFAEL GIL  
CREMADES

## Las relaciones interadministrativas en la Ley 30/1992

En la definición de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que las Cortes Generales han llevado a cabo en la Ley 30/1992, se dedica un Título, el primero, a las relaciones interadministrativas. Se relacionan en el mismo los deberes —también llamados principios— que son recíprocamente exigibles de las Administraciones Públicas cuando ejercen sus competencias, y se prevén posibles medios de acción conjunta entre ellas. De esta forma nuestro Derecho común cuenta ya con una ordenación de la cooperación institucional entre las Administraciones que algunos reclamaban.

Se califican de deberes/principios los de respeto a las competencias ajenas, ponderación de todos los intereses públicos implicados en una acción administrativa concreta, información, cooperación y asistencia. El legislador ha convertido así en norma positiva la doctrina que el Tribunal Constitucional ha ido construyendo desde 1982 sobre el carácter inherente al sistema de distribución territorial del poder que la Constitución posibilita del deber general de colaboración. Idéntica positiva-

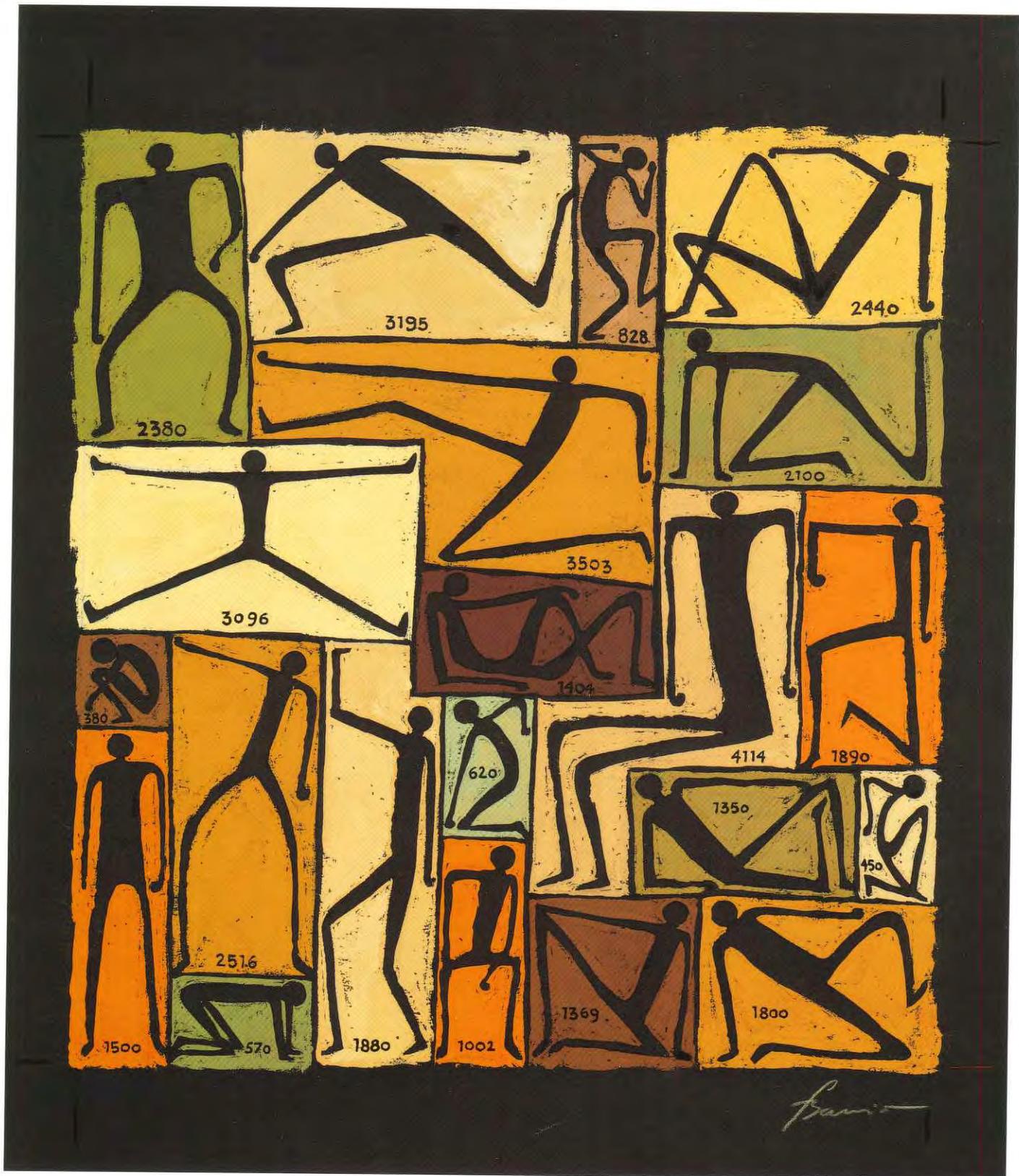
ción de esos criterios jurisprudenciales se produjo en la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, en cuanto al deber específico de información mutua entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 2), y en la 7/1985, de Régimen Local, para las relaciones de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas con las Entidades locales (artículo 55); criterios que ahora deben informar las relaciones entre todas las Administraciones Públicas. En realidad, ya eran vinculantes sin excepción alguna desde su mismo origen jurisprudencial. Su inclusión en una ley no los ha reforzado jurídicamente, y no era en rigor necesaria. Se trata, como se ha dicho, de un mero recordatorio de la doctrina establecida por el Tribunal, sin que ello signifique, por otra parte, su congelación. El Tribunal Constitucional podrá seguir interpretando el deber de colaboración sin tener que limitarse a su contenido legalmente reconocido, y cabe que se produzcan transgresiones de ese deber que no supongan en todo caso una viola-

ción de la Ley 30/1992 (1). Afirmar otra cosa sería tanto como entender que se está ante una norma cuya sola finalidad es la de señalar el único sentido, entre los varios posibles, que ha de atribuirse al deber constitucional de colaboración, norma que según tiene declarado el Tribunal Constitucional sería inconstitucional por estar vedada su aprobación al legislador ordinario.

Por lo que se refiere a las fórmulas de encuentro entre Administraciones, únicamente se regulan las que pueden ser

(2) La Administración Local —se dice en el apartado 1 de la Exposición de Motivos— tiene una regulación específica en su actual Ley de Bases que no ofrece ninguna dificultad de adaptación a los objetivos de esta Ley y que no exige modificaciones específicas. Y en el artículo 9, dedicado a las relaciones con la Administración Local, se contiene la siguiente remisión: «Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título». Es técnicamente incorrecto y contradictorio hablar de bases supletorias. Unas normas que con arreglo al artículo 1 de la Ley son básicas y aplicables a todas las Administraciones Públicas no pueden ser al propio tiempo supletorias para las Entidades locales. Tanto estas bases como las definidas en la Ley de Régimen Local se aplican directamente a la Administración Local, sólo que de forma complementaria e integradora.

(1) ENOCH ALBERTI, Rovira: *Relaciones entre las Administraciones Públicas*, en «La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común». Madrid, Tecnos, 1993, pág. 53.



*Sam*

utilizadas por la General del Estado y las de las Comunidades Autónomas, quedando intactas las previstas en el ordenamiento local vigente (2). Son dos: las Conferencias sectoriales y los Convenios de colaboración. La celebración de las primeras es facultativa. Pierden, pues, el carácter obligatorio y periódico que tenían en la Ley del Proceso Autonómico (artículo 4). Otra novedad es que sus acuerdos pueden revestir la forma de convenio. Por su parte, a los Convenios de colaboración se les dota de un régimen del que hasta el presente carecían, en el que por primera vez aparecen regulados aspectos tan importantes como su publicación oficial y comunicación al Senado, o su control bien por un órgano mixto bien en vía jurisdiccional. Este régimen se aplica también a los convenios formalizados en Conferencia sectorial.

## Cuestión de competencia sobre los convenios de colaboración

De esta nueva normativa básica, cuyas líneas fundamentales quedan esbozadas, únicamente se va a comentar aquí, sin embargo, la disposición con que se inicia el régimen de los Convenios de colaboración propiamente dichos: el artículo 6.1 de la ley, en el que se dice que «el Gobierno de la Nación y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración entre sí en el ámbito de sus respectivas competencias». Artículo polémico desde su misma vigencia, y que ha sido una de las manzanas de la discordia suscitada por esta ley.

Todo empezó con ocasión del control jurídico, previo a su autorización, de algunos convenios tramitados bajo el nuevo régimen. Se entendió que en adelante sólo el Consejo de Ministros puede, en principio, celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, esto es, que ese órgano gubernamental y no otro tiene la exclusiva

para autorizar, antes de su firma, tales convenios. Los ministros individualmente considerados o, en su caso, los presidentes de los Organismos autónomos podrán suscribirlos, pero no autorizarlos, a menos que se encuentren habilitados por un acto o una norma de delegación emanados del propio Consejo de Ministros. En apoyo de este criterio restrictivo se alega que en la Constitución Gobierno y Consejo de Ministros son órganos equivalentes, y que la Ley 10/1983, de Organización de la Administración Central del Estado, confirma esta exégesis del texto constitucional. Aunque el legislador pudo optar por una solución menos centralizada, como así lo hace, por ejemplo, cuando confiere directamente a los diferentes ministros la convocatoria de las Conferencias Sectoriales (artículo 5.2), lo cierto es —se concluye— que en el caso de los Convenios de colaboración la norma atributiva de competencia es distinta, y se refiere tan sólo y estrictamente al colegio ministerial.

Se reabre así, al hilo de esta interpretación, una cuestión planteada tempranamente por Ignacio de Otto, el mismo año de la Constitución, que desde entonces no ha dejado de estar presente en todos los estudios dedicados a ese singular colegio que es el órgano regulado en la Constitución bajo la denominación de Gobierno: «si en nuestro derecho constitucional las expresiones Gobierno y Consejo de Ministros deben ser consideradas equivalentes, o si, por el contrario, el Consejo de Ministros sería una de las posibles formaciones colegiales del Gobierno, distinta de éste, considerado en pleno» (3). Pues bien, el resultado que arroja esta refle-

(3) IGNACIO DE OTTO Y PARDO: *La posición constitucional del Gobierno*. Terminado en diciembre de 1978, este trabajo se publicó en 1980 en el n.º 188 de «Documentación Administrativa». La cita está tomada de la pág. 144. *El Gobierno* de JUAN PEREZ FRANCESCH es la última de las obras públicas sobre el tema (Madrid, Tecnos, 1993).

cción permanente sobre la composición constitucional del Gobierno no es uniforme. Hay autores que, en efecto, entienden que Gobierno es igual a Consejo de Ministros. Pero también los hay que defienden la tesis opuesta de que es posible distinguir en la Constitución entre uno y otro. Y todavía existe una opinión intermedia según la cual hoy por hoy, a la vista de lo establecido en la citada Ley de Organización de la Administración Central del Estado, el Gobierno es un órgano que junto con su presidente y vicepresidente(s) sólo está integrado por ministros; lo que, sin embargo, no impide que en el futuro pueda darse otro contenido a la ley reguladora de los miembros del Gobierno prevista en el artículo 98.1 de la Constitución, y se configure a éste como una formación colegial más amplia, de composición no exclusivamente ministerial, en la que tengan entrada otros cargos. No existe, por tanto, una opinión común sobre esta cuestión, que permanece abierta. Por otra parte, aunque se aceptara que la única interpretación plausible de la Constitución en este punto es la que defiende la identidad entre Gobierno y Consejo de Ministros, todavía habría que probar que cuando el legislador de 1992 habla de «Gobierno de la Nación» lo hace también desde la misma perspectiva orgánica. La conclusión a que se llegara en la investigación sobre qué sea Gobierno en la Constitución, desde el punto de vista de su composición y organización, no era trasladable sin más a la exégesis del precepto que se comenta. Antes habría que mostrar de forma convincente que los autores de la ley se mueven en ese nivel de ordenación y participan igualmente de idéntica opinión sobre la Constitución. Ello obliga, si no se quiere realizar un salto en el vacío que sería inadmisibles desde el punto de vista lógico, a restituir el precepto en cuestión a su propio marco normativo. Los usos de la argumentación jurídica exigen una indagación del espíritu y la letra de la ley.

## El espíritu y la letra de la Ley

En este caso, el camino más directo para conocer la voluntad del legislador no es otro que la lectura de la Exposición de Motivos de la ley, particularmente de su apartado 1. En la misma se afirma que la Constitución, a diferencia de lo que ocurría en el régimen autocrático precedente, configura al Gobierno de la Nación como un órgano eminentemente político que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria, recupera para el Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, y subordina la Administración a la acción política de dirección del Gobierno. Queda claro en este texto que la consideración funcional del Gobierno, y no su estricta consideración orgánica, es la que va a informar preferentemente el articulado de la ley. Se asume así una línea doctrinal que, dentro de la regulación constitucional del Gobierno, ha puesto el acento sobre esa función de gobierno, entendida como dirección de los asuntos públicos, capacidad de impulso e innovación; en una palabra como acción política (4). Y no se trata —como podría argüirse en contra— de expresiones retóricas que no se traducen después en disposiciones. La actuación subordinada de las Administraciones Públicas a la «dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local» aparece recogida expresamente entre los principios generales de la ley (artículo 3.3). Esta es, pues, la clave interpretativa de aquellos de sus preceptos en los que se hace referencia a órganos de gobierno. Por ello artículos

como los dedicados a la regulación de las Conferencias sectoriales (artículo 5) y a los Convenios de colaboración (artículo 6) no pueden ser equiparados a normas atributivas de competencia en sentido estricto. Que en dichos artículos no se habilita de forma cerrada a órganos concretos se deduce también de que en ellos se habla indistintamente de Gobierno de la Nación u órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y de ministros, titulares de órganos de gobierno o, en general, de órganos que celebran un convenio. Esta indeterminación pone de manifiesto que lo importante para el legislador es expresar que la utilización de los instrumentos de colaboración interadministrativa no escapa a la función directiva que corresponde al Gobierno como órgano político distinto de la Administración. En el caso del Estado, la celebración de conferencias o convenios ha de estar al servicio y constituir el medio de una determinada política autonómica, de la cual suele hacerse una primera definición en el discurso de investidura del presidente del Gobierno, que luego toma cuerpo en el seno del colegio gubernamental o con ocasión de la comparecencia de los ministros ante los órganos parlamentarios, en particular la del titular del Departamento encargado de llevar a cabo esa política (5). Por ello cuando la Administración del Estado utilice uno de esos instrumentos ha de hacerlo sin romper la coherencia de la política del Gobierno en materia de relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas. Esto es lo que, respecto de los Convenios de colaboración, se dice en el precepto legal controvertido. La ley se mueve en ese plano general de naturaleza política, sin descender a ninguna designación orgánica

concreta. Cuando en ella se menciona al Gobierno de la Nación no se está legalizando, pues, esa pretendida identificación que la Constitución operaría, según algunos, entre Gobierno y Consejo de Ministros. Desde el punto de vista orgánico, sólo se emplea una fórmula indeterminada: «los órganos que celebran el convenio» (artículo 6.2). Cuáles sean éstos en el ámbito de la Administración estatal depende de lo que al respecto se determine. Actualmente las reglas aplicables son las establecidas por el Gobierno en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 (6), en las que se prevé un procedimiento de autorización por la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, y la suscripción de los convenios por los Departamentos Ministeriales y los Organismos autónomos, así como por las Entidades de la Seguridad Social, reglas que, aunque otra cosa se haya sostenido, no precisan de adecuación alguna a la Ley 30/1992, con la que, según lo dicho, concuerdan perfectamente.

A este razonamiento fundamental puede añadirse que si se admitiera que para el legislador el Gobierno de la Nación es el Consejo de Ministros, habría que defender igualmente que cuando a continuación menciona a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se estaría refiriendo en concreto a sus Consejos ejecutivos, pues, de un lado, las pautas de la interpretación gramatical exigen que dentro de un mismo texto las expresiones equivalentes tengan idéntico significado, y, de otro, la práctica normal reclama que las partes se concierten al mismo nivel jerárquico. Pero designar qué órgano de las Comunidades Autónomas es el competente para convenir con el Estado, sería con-

(4) Ha sido LUIS LOPEZ GUERRA quien con mayor rigor ha estudiado la dimensión directiva de las atribuciones gubernamentales. Especialmente útil es su trabajo *Funciones del Gobierno y dirección política* publicado en «Documentación Administrativa» 215 (1988) 15-40.

(5) Corresponde al Ministerio para las Administraciones Públicas «la preparación y ejecución de la política del Gobierno en las relaciones con las Comunidades Autónomas» (Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, artículo 3).

(6) Publicado en el Boletín Oficial del Estado del 16 de marzo.

(7) Véanse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 186/1988 (Fundamentos jurídicos 4 y 5) y 103/1989 (Fundamento jurídico 7).

trario a su capacidad de autoorganización; es algo que las Cortes Generales no pueden hacer sin incurrir en inconstitucionalidad por incompetencia (7). Por otra parte, como, según la ley, el ámbito de colaboración es el de las competencias propias de los órganos que celebran el convenio, si fuera el Consejo de Ministros el único habilitado para ello, los asuntos sobre los que versarían los convenios de colaboración serían siempre los relativos a las competencias que la Constitución o las leyes le atribuyen; lo que, sin embargo, no ha ocurrido en la práctica. Este tipo de acuerdos está pensado para el ejercicio pactado y contractual de competencias menos elevadas. Por ello puede concluirse que es cabalmente el Consejo de Ministros el órgano menos indicado para ser el titular de esta competencia.

Habría que señalar, por último, que normas como la que aquí se comenta, en las que se menciona al Gobierno de forma genérica, como centro de imputación política, como director de la política estatal, y no como un órgano habilitado para realizar materialmente una tarea concreta, no son infrecuentes en nuestro ordenamiento. Así, y sin salirse del tema de las relaciones interadministrativas, en el ya citado artículo 2 de la Ley del Proceso Autonómico se dice también que el Gobierno podrá recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias, y a nadie hasta ahora se le ha ocurrido pensar que toda la información mutua entre las Administraciones estatal y autonómica tiene que pasar necesariamente por el Consejo de Ministros o que se precise una delegación expresa de éste para que otros órganos puedan solicitar los datos que estimen necesarios. ■

**Rafael Gil Cremades**  
*Subdirector General de Seguimiento  
Normativo.*  
*Ministerio para las Administraciones  
Públicas*

