

# OS CONVENIOS DE COLABORACIÓN: CUESTIÓNS COMPETENCIAIS

---

**ENRIQUE ÁLVAREZ ROMERO**

Funcionario do corpo superior da Administración  
da Xunta de Galicia .  
Letrado asesor habilitado.

## 1.-INTRODUCCIÓN.-

Os convenios, instrumentos xurídicos de colaboración e cooperación, de uso moi estendido no ámbito das administracións públicas, presentan multitude de cuestións problemáticas derivadas, en gran medida, da para a regulación que existe sobre eles.

O presente traballo pretende abrir unha vía de reflexión sobre a problemática competencial, desde a perspectiva do artigo 12 da Lei 30 /1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (en diante LRX-PAC).

A pesar da pouca regulación que existe dos convenios de colaboración<sup>84</sup>, destaca no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia a Resolución do 8 de abril de 1991 da Consellería de Economía e Facenda na que se regulan os convenios de colaboración e cooperación. Para a cuestión que nos ocupa, interesa subliñar o contido do primeiro inciso do parágrafo 2 da Resolución no que se di:” *Os convenios serán subscritos en representación da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, polo conselleiro correspondente*” o cal, e á vista do estudo que imos facer, resulta un precepto un tanto peculiar.

## 2.COMPETENCIAS: ASPECTOS XERAIS-

Visto o anterior, resulta necesario coñecer as atribucións dos conselleiros para o cal debemos acudir ao artigo 34 da Lei 1/1983, do 22 de febreiro, reguladora da Xunta e do seu presidente, no que se recolle que: “*Os conselleiros como xefes das súas consellerías están investidos das seguintes atribucións: 1. Ter a representación do departamento do que son titulares.... 12. E cantas facultades lles atribúan as disposicións en vigor*” Do cal podemos

---

<sup>84</sup> Reducida practicamente á LRXPA e á lexislación de contratos das administracións públicas (nota do autor)

deducir que, ou ben a través do contido xenérico do punto 1, ou ben da disposición en branco do punto 12<sup>85</sup>, resultaría, en principio a atribución ou competencia dos conselleiros para a sinatura dos convenios a que fai referencia a resolución citada.

A pesar desa aparente claridade, as dúbidas xorden cando acudimos á regulación da figura institucional do presidente da Xunta contida no Estatuto de autonomía para Galicia e na Lei 1/1983. Segundo o artigo 15.1 do Estatuto de autonomía: *“O presidente ....ten a representación da Comunidade Autónoma.....”* precepto que aparece desenvolvido e enfatizado no artigo 10 da Lei 1/1983 no que se sinala que: *“O presidente da Xunta ten a suprema representación da Comunidade Autónoma de Galicia e coordina a acción da Xunta ou Goberno.....”* Sinalan Meilán Gil e Rodríguez Arana<sup>86</sup> que *” Respecto da primeira función, pódese dicir que se refire a unha representación institucional, tanto na orde interna, referida ao mecanismo de poderes da Comunidade , como na orde externa.... Por outra parte , a representación do presidente circunscríbese tanto á orde xurídica como á política. No primeiro caso goza de facultades para representar a Galicia, considerada na súa unidade, nas relacións xurídicas en que esta deba intervir como tal unidade, como único suxeito.....En segundo lugar o presidente dirixe e coordina a acción de goberno....É dicir, é o xefe do Goberno da Comunidade autónoma de Galicia.....”* vemos pois que o presidente da Comunidade Autónoma Galega ten a representación dela tanto no plano xurídico coma no político.

Outro precepto de interese constitúeo o artigo 24 da Lei 1/1983, que nos di : *”Ao presidente da Xunta, como supremo representante da Comunidade Autónoma, compételle subscribir os convenios e acordos de cooperación con outras comunidades autónomas....”* Do que podemos deducir que, en principio, a competencia dos conselleiros na materia se limita á subscrición de todos aqueles convenios que non se subscriban con outras comunidades autónomas. Xorde a inevitable dúbida, en relación cos convenios, que ao abeiro do artigo 6 da LRX-PAC se poidan subscribir coa Administración do Estado. O precepto sinala que: *”A Administración xeral e os organismos públicos vinculados ou dependentes dela poderán subscribir convenios de colaboración cos órganos*

---

<sup>85</sup> Que nos remite á resolución referenciada.( nota do autor)

<sup>86</sup> MEILAN GIL, Xosé Luis e RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Xaime. O Dereito Estatutario Galego. Santiago : Parlamento de Galicia, 1988

*correspondentes das administracións das comunidades autónomas no ámbito das súas competencias.”*

Esta redacción foi introducida pola Lei 4/1999, do 4 de xaneiro, polo que solicita acudir ao texto modificado no que se sinalaba que: *”1. O Goberno da Nación e as comunidades autónomas poderán subscribir convenios de colaboración no ámbito das súas respectivas competencias.”*, en relación co precepto, na súa redacción orixinaria, comentan González Pérez e González Navarro<sup>87</sup> que: *Parecería á vista deste texto, que os convenios de colaboración entre o Estado e as comunidades autónomas se concibían como unha forma de colaboración ao máis alto nivel, talvez por considerar que na práctica non ían ser demasiado numerosos, cando a realidade foi que esta forma de relacionarse o Estado aparato e os subsistemas rexionais cobrou un notable incremento. Sexa por esta ou outra razón o certo é que a Lei 4/1999 lle deu unha nova redacción ao nº1 do artigo 6.”*

En virtude do acordo do Consello de Ministros de data 21 de xullo de 2005, dítase a Resolución do 31 de xullo de 1995 sobre delegación de competencias para a celebración de convenios de colaboración coas comunidades autónomas en que se sinala: *”Primeiro.- Delegar nos titulares dos departamentos ministeriais ....., no ámbito funcional correspondente a cada un deles, a competencia para subscribir convenios de colaboración coas comunidades autónomas. Segundo.- A competencia delegada por este acordo poderá ser , en calquera momento, obxecto de avocación polo Consello de Ministros.....”*

Posteriormente, en data 17 de xullo de 1998, publícase no BOE a Resolución do 8 de xullo de 1998 pola que se lle dá publicidade ao Acordo do Consello de Ministros do 3 de xullo de 1998, sobre competencia para celebrar convenios de colaboración coas Comunidades Autónomas, no que tomando as modificacións introducidas pola Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado, e a Lei 50/1997, do 27 de novembro, do Goberno, realiza unha modificación do punto 8º do Acordo do Consello de Ministros de 2 de marzo de 1990, dándose unha nova redacción que di: *”Correspóndelles aos ministros, no ámbito dos seus departamentos.... asinar os convenios de colaboración entre a Administración xeral do Estado e as comunidades autónomas....”*.

---

<sup>87</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús e GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 2ª Edición. Madrid Civitas, 1999

Finalmente, a modificación da LRX-PAC feita pola Lei 4/1999 introduce unha nova disposición adicional 13ª na que se di: “*No ámbito da Administración xeral do Estado, os titulares dos departamentos ministeriais.....poderán subscribir os convenios previstos no artigo 6.....*” É dicir, pasamos dunha competencia delegada a unha competencia propia.

### **3. COMPETENCIA. ASPECTOS CONCRETOS.-**

A evolución que se produce na lexislación estatal<sup>88</sup> non atopa reflexo na lexislación autonómica polo que resulta de aplicación a Resolución do 8 de abril de 1991 que atribúe a representación da Administración da comunidade autónoma en materia de subscrición de convenios aos conselleiros.

Nunha primeira aproximación poderíase pensar que os conselleiros xa terían atribuída a competencia de subscrición dos convenios de colaboración por aplicación do número 1 do artigo 34 da Lei 1/1983, pero entón non tería sentido a Resolución de referencia e o lóxico sería incluír tal atribución no extenso artigo 34 no que se van enumerando as atribucións dos conselleiros. Outra aproximación levaríanos á conclusión de que a resolución é un desenvolvemento do nº 12 do artigo 34 da Lei 1/1983, e que nos atoparíamos ante unha atribución que emana dunha disposición normativa (resolución), pero isto chocaría co feito de que a resolución lles atribúe a representación da Administración da Comunidade Autónoma para a subscrición de convenios aos conselleiros, e sendo orixinaria iría en contra do precepto estatutario que lle atribúe a representación da comunidade autónoma e, por tanto, da súa Administración ao presidente da Xunta, e daquela podería incorrer no vicio de nulidade recollido no nº2 do artigo 63 da LRX-PAC.

O certo é que non podemos esquecer que o que pretende a resolución de referencia é plasmar un Acordo do Consello da Xunta ditado, cremos, ao abeiro do punto 19 do artigo 4 da Lei 1/1983, e delegar unha competencia inicialmente residenciada no presidente da Xunta nos conselleiros utilizando a vía, un tanto peculiar, de delegar a representación da Administración da comunidade autónoma, que lle corresponde ao presidente da Xunta, nos conselleiros, pero só para os efectos de subscribir convenios de colaboración en materias

---

<sup>88</sup> Que como xa expuxemos pasa dunha competencia delegada a unha competencia propia dos ministros ( nota do autor).

propias da consellería<sup>89</sup>; é dicir, cando un conselleiro subscribe un convenio de colaboración, non o fai en representación da súa consellería senón en representación da Administración autonómica.

Se retomamos a lexislación estatal e en concreto o Acordo do Consello de Ministros do 31 de xullo de 1995, observamos que o que fai é delegar a competencia para a subscripción de convenios de colaboración nos titulares dos departamentos ministeriais, o cal leva a Pascual Sala<sup>90</sup> a soste que o devandito acordo resolve a cuestión da competencia para subscribir convenios de colaboración coas comunidades autónomas, mantendo que a dita competencia é propia ou ordinaria do Consello de Ministros e o seu exercicio delegado nos ministros, modelo que se debeu seguir na Resolución estudada e facer, por tanto, unha simple delegación de competencias.

#### 4. CONCLUSIONES.-

Á vista do anteriormente exposto, chegamos á conclusión de que ben que a representación da comunidade autónoma, e polo tanto a da súa Administración, lle corresponde ao seu presidente<sup>91</sup>, este a través dun acordo do Consello da Xunta, que se plasma na resolución de referencia, delega tal representación, para os únicos efectos da subscripción de convenios de colaboración, nos conselleiros correspondentes, é dicir, os competentes por razón da materia sobre a que verse o convenio. Non podemos descoñecer que aínda que axustada a dereito, a vía adoptada é un tanto peculiar por cando o lóxico sería empregar a fórmula de delegación de competencias tal e como fixo a Administración do Estado.

---

<sup>89</sup> Iso parece deducirse da expresión conselleiros correspondentes que utiliza a resolución e que excluiría a posibilidade de estender a delegación dos convenios a subscribir con outras comunidades autónomas aínda que tal cuestión non resulta de todo clara dados os amplos termos da delegación e que esta se basea na representación da Comunidade Autónoma. (nota do autor) .

<sup>90</sup> SALA SÁNCHEZ, Pascual ( coordinador), FONT DE MORA SAINZ, Pablo, GARCÍA COBALEDA, Manuel, LÓPEZ ALVAREZ, Eugenio, SALA ATIENZA, Pascual e SALVO TAMBO, Ignacio. Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo. Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

<sup>91</sup> Apoia tal afirmación o feito de que atopamos un convenio de colaboración a suscribir co Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía , o CSIC que aparece suscrito polo presidente da Xunta de Galicia “ en nome e representación desta Administración autonómica e actuando de conformidade cos artigos 24 e 26 da Lei 1/1983.....” ( nota do autor)

A anterior conclusión lévanos a outra de índole práctico, cal é a de que a competencia delegada de xeito sui generis nos conselleiros non poderá ser obxecto de nova delegación por aplicación do artigo 44.2 da Lei 1/1983, que di : ”*Non poderán ser obxecto de delegación, a non ser que unha lei o autorice expresamente, as competencias que , pola súa vez, foran delegadas .....*”

As conclusións abren unha vía de reflexión arredor de todas aquelas ordes de delegación de competencias que atribúen, a de subscribir convenios de colaboración, en órganos dependentes do conselleiro.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALVARELLOS GALVE, Constantino.- *Compilación de Dereito Galego* Santiago: Xunta de Galicia, 1990.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús e GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco.- *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 2ª edición. Madrid: Civitas, 1999.
- MEILÁN GIL, Xosé Luis e RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Xaime.- *O Dereito Estatutario Galego*. Santiago: Parlamento de Galicia, 1988.
- SALA SÁNCHEZ, Pascual (coordinador), FONT DE MORA SAINZ, Pablo, GARCÍA COBALEDA, Manuel, LÓPEZ ÁLVAREZ, Eugenio, SALA ATIENZA, Pascual e SALVO TAMBO, Ignacio.- *Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.