

## TEMA 8

# RELACION DE LA XUNTA DE GALICIA CON LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA.

- 1. RELACIONES DE LA XUNTA DE GALICIA CON EL ESTADO Y CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
  - 1.1. INTRODUCCIÓN**
  - 1.2. RELACIONES DE LA XUNTA DE GALICIA CON LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**
    - 1.2.1. Los convenios de colaboración
    - 1.2.2. Las conferencias sectoriales
    - 1.2.3. Otras técnicas de relación entre la Xunta de Galicia y el Estado
    - 1.2.4. La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia
  - 1.3. RELACIONES DE LA XUNTA DE GALICIA CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
    - 1.3.1. Marco constitucional
    - 1.3.2. Los convenios y acuerdos de cooperación
- 2. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA**
  - 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES**
  - 2.2. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA**
    - 2.2.1. Las competencias exclusivas
    - 2.2.2. Las competencias de desarrollo legislativo y ejecución
    - 2.2.3. Las competencias de ejecución de la legislación del Estado
    - 2.2.4. La delegación o transferencia de competencias por parte del Estado
  - 2.3. LA TERRITORIALIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS**
- 3. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA**
  - 3.1. INTRODUCCIÓN**
  - 3.2. INICIATIVA DE LA REFORMA**
    - 3.2.1. Iniciativa de la Xunta
    - 3.2.2. Iniciativa del Parlamento de Galicia
    - 3.2.3. Iniciativa de las Cortes Generales
  - 3.3. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO**
  - 3.4. EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO**

## **1. RELACIONES DE LA XUNTA DE GALICIA CON EL ESTADO Y CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

### **1.1. Introducción**

La cooperación en las relaciones entre las Administraciones Públicas implica la existencia de unas técnicas de funcionamiento que garanticen la información, el auxilio mutuo y la actuación conjunta en los diferentes sectores en que se materializan sus competencias.

Si bien relaciones de cooperación deben darse cualquiera que sea el modelo de Estado, cobra una especial relevancia en los estados compuestos, como es el caso del Estado español, en que la autonomía de mayor o menor grado de que gozan las distintas estructuras territoriales, unido a la incuestionable interdependencia que se da en los correspondientes ámbitos competenciales, requieren de un eficaz sistema de relaciones ante la ausencia de un poder superior que con carácter general aglutine la actuación de todas ellas, a fin de evitar disfunciones que causen perjuicios a los ciudadanos, destinatarios finales de toda actuación administrativa.

Según los entes que participan en los instrumentos de cooperación se distingue entre cooperación horizontal y vertical. La cooperación horizontal se produce entre Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales entre si y la cooperación vertical en los casos en que tiene lugar entre entes de distinto nivel; Administración del Estado y Comunidad Autónoma o Ente Local; Comunidad Autónoma y Ente Local o Administración del Estado y Ente Local.

Las relaciones entre las distintas Comunidades Autónomas, e incluso entre éstas y otros Estados, han tenido un especial reflejo en los Estatutos de Autonomía y así el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Galicia dispone que:

- «1. *La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.*
2. *La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.*
3. *La Comunidad Autónoma gallega podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permita el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos».*

## 1.2. Relaciones de la Xunta de Galicia con la Administración del Estado

### 1.2.1. Los convenios de colaboración

La realización de convenios de colaboración es, actualmente, uno de los instrumentos ordinarios de relación de la Xunta de Galicia con el Estado. La categorización jurídica de estos convenios, pese a su frecuente celebración, es indeterminada, debiéndose estar a su contenido concreto para establecer su régimen jurídico pues, bajo la denominación de convenio se recoge una heterogeneidad de acciones y actuaciones diversas no reconducibles a una única categoría. La calificación de convenios, sin embargo, debe reservarse a aquellos compromisos jurídicamente vinculantes y, por ello, exigibles judicialmente, caracterizados por la naturaleza contractual de su contenido.

Se trata de auténticos contratos aunque con las especialidades por razón de su objeto y de las partes que intervienen. Así, como explica Alberti Rovira, cuando dos instancias político-administrativas concluyen un convenio, con los requisitos que cabe exigir para que tal pacto pueda ser calificado como tal, están contrayendo obligaciones propiamente jurídicas. Cuestión distinta es el modo en que éstas pueden ser exigidas, las consecuencias que genera su incumplimiento, especialmente en cuanto a la responsabilidad patrimonial que de ahí pueda nacer, y las medidas que, en su caso, puedan adoptar los Tribunales para obligar a su cumplimiento, pues en todos estos aspectos aparecen especialidades en atención al hecho de que las partes contratantes son entidades públicas dotadas de poderes estatales y de que su contenido versa sobre una actuación pública.

Los convenios de colaboración cuentan con una regulación específica, aunque de contenidos básicos, en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Así el artículo 47 de dicha Ley establece que:

«1. *Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.*

*No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.*

*Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.*

2. *Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:*

- a) *Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.*

*Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.*

- b) *Convenios intradministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.*
- c) *Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.*
- d) *Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes».*

Sobre los efectos de los convenios el artículo 52 de la citada ley señala que:

«1. *El cumplimiento y la resolución de los convenios dará lugar a la liquidación de los mismos con el objeto de determinar las obligaciones y compromisos de cada una de las partes.*

2. *En el supuesto de convenios de los que deriven compromisos financieros, se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias, teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

- a) *Si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación.*

*Transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior, sin que se haya producido el reintegro, se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes a contar desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público.*

- b) *Si fuera superior, el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos.»*

La regulación citada en ambos artículos asume y reconoce la libertad contractual de las partes, por lo que su contenido es necesariamente breve.

Se limita a prever la posibilidad de la suscripción de convenios de colaboración, así como a precisar el contenido, o al menos los elementos fundamentales, que estos han de tener en cuenta: órganos que participan; competencia que ejerce cada Administración; compromisos financieros; contenido de las actuaciones que se van a desarrollar; forma de gestión, en su caso; plazo de vigencia; y causas de extinción.

También en relación con los convenios de colaboración, la Ley precisa las autoridades que, en nombre de la Administración General del Estado, pueden formalizar convenios de colaboración, que son los titulares ministeriales y los Presidentes o Directores de los organismos públicos vinculados con los diferentes Ministerios. La misma disposición prevé la existencia de un procedimiento, que se establecerá reglamentariamente, y que pueda regular los aspectos formales o procedimentales de la suscripción de convenios.

Esta previsión reglamentaria se corresponde, en buena medida, con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 (BOE de 16 de marzo), modificado posteriormente por el de 3 de julio de 1998 (BOE de 16 de julio) y que abordó, en su momento, dos tipos de cuestiones. Por un lado, las líneas generales del contenido de los convenios de colaboración; y, por otro, el procedimiento previo a la firma, para el que se establece un régimen de autorización previa por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica y tras informe emitido por la Dirección General de Cooperación Autonómica.

### *1.2.2. Las Conferencias Sectoriales*

Las conferencias sectoriales constituyen uno de los cauces más importantes por los que se hace efectivo el principio de colaboración entre el Estado y la Xunta de Galicia. En cuanto punto de encuentro entre la Administración estatal y la autonómica es generalizado su reconocimiento como un instrumento útil de relación interadministrativa, sin que, por esta vía, dada su función consultiva y deliberante pueda producirse ningún tipo de alteración competencial cuya realización sin conflictos constituye precisamente su objetivo y no la sustitución de aquél. Son, además, por su carácter multilateral, el cauce idóneo para la superación de la bilateralidad en las relaciones interadministrativas.

La regulación normativa de estas conferencias se realiza inicialmente en la Ley del Proceso Autonómico, por las disposiciones de la ahora derogada Ley 30/1992 cuyo contenido en este punto refleja los Acuerdos Autonómicos firma-

dos el 28 de febrero de 1992 y, actualmente, con las modificaciones introducidas en la Ley 4/1999 y que han sido recogidas por la Ley 40/2015.

Así, la Ley 40/2015, en su artículo 147 dispone a tal respecto que:

- «1. *La Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.*
2. *Las Conferencias Sectoriales, u órganos sometidos a su régimen jurídico con otra denominación, habrán de inscribirse en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para su válida constitución.*
3. *Cada Conferencia Sectorial dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros».*

No toda reunión de miembros de los órganos de gobierno de la Xunta de Galicia con representantes de la Administración del Estado constituye una Conferencia Sectorial. Así, cuando el Estado establece una serie de reuniones que no son equiparables a estas Conferencias, bien en uso de las competencias de coordinación que le corresponden, bien en aquellos otros sectores en los que disponiendo de competencias de carácter exclusivo considera oportuna la intervención de las Comunidades Autónomas en virtud del principio de participación

El artículo 148 de la citada Ley 40/2015 se refiere a las funciones de las Conferencias Sectoriales especificando que pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

En particular, las Conferencias Sectoriales ejercerán, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable, bien a través de su pleno o bien a través de la comisión o el grupo de trabajo mandatado al efecto.
- b) Establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, procurando la supresión de duplicidades, y la consecución de una mejor eficiencia de los servicios públicos.
- c) Intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones.

- 
- d) Establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico.
  - e) Acordar la organización interna de la Conferencia Sectorial y de su método de trabajo.
  - f) Fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo del ejercicio económico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

Así, dentro de las funciones de las Conferencias Sectoriales destaca como novedad la de ser informadas sobre anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable. Con ello se pretende potenciar la planificación conjunta y evitar la aparición de duplicidades.

Se aclara que las Conferencias Sectoriales podrán adoptar recomendaciones, que implican el compromiso de quienes hayan votado a favor a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, con la obligación de motivar su no seguimiento; y acuerdos, que podrán adoptar la forma de planes conjuntos, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros no discrepantes, y que serán exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el acuerdo será obligatorio para todas las Administraciones de la conferencia sectorial.

Existen otros órganos multilaterales de cooperación como son los órganos de segundo nivel, compuestos por altos funcionarios del Estado y de las Comunidades Autónomas, con funciones de preparación y discusión previa de los temas que han de ser debatidos en el seno de una conferencia sectorial y también comisiones o grupos de trabajo, formados por expertos representando a ambas Administraciones con funciones de análisis de la articulación administrativa necesaria para llevar a efecto los acuerdos de una conferencia. En este sentido, la reforma hace referencia a las mismas cuando permite en el seno de las Conferencias la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones propias del ámbito material de cada una de ellas; o, cuando prevé, sin la conexión directa a una Conferencia Sectorial ya creada, la constitución de otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de ámbitos materiales específicos.

La Ley 4/1999 introdujo también una modalidad nueva de órganos de cooperación. Se trata de las denominadas Comisiones Bilaterales de cooperación, *«de composición bilateral y de ámbito general que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a los miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la respectiva Comunidad Autónoma»*. Su creación y régimen de funcionamiento se efectuará mediante un acuerdo de los entes participantes.