

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

Los convenios siguen siendo en el 2006 la técnica de colaboración más usada en el Estado autonómico sobre todo –y como viene siendo habitual en nuestro sistema– en su dimensión vertical (Estado-CCAA), si bien la colaboración interautonómica (entre CCAA) resulta este año bastante más notable. Es importante destacar que los convenios son la parte más visible de ese entramado de técnicas a través de las cuales se articulan las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. Los convenios son la pieza final mediante la cual se concretan compromisos que arrancan de un acuerdo de Conferencia Sectorial y/o de un plan o programa conjunto. Dicha técnica constituye, pues, la pieza final de un proceso cooperativo previo que carece de la publicidad que sí tienen los convenios, ya que éstos, deben ser –o por lo menos así debería ser– publicados en los boletines oficiales.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Datos generales

La actividad convencional entre el Estado y las CCAA es un sector poco cambiante, ya que precisamente esta modalidad de colaboración se caracteriza por una gran continuidad en sus rasgos y en sus líneas de acción, que se repiten inexorablemente año tras año, tal como se ha puesto de manifiesto en las sucesivas crónicas de este *Informe*. Dicho esto, teniendo en cuenta que esas constantes se aprecian de nuevo en el 2006, y con las reservas que supone hablar de novedades en un sector no especialmente propicio a los cambios, durante este año hay dos notas que cabe destacar particularmente: el crecimiento espectacular de convenios y la existencia de problemas de ejecución en algunos de estos instrumentos.

Crecimiento sin precedentes de la actividad convencional. Tomando como referencia los convenios publicados en el BOE (criterio que viene siendo utilizado para elaborar la crónica de este *Informe*), se registran 1069 convenios entre el Estado y las CCAA, cifra que dobla la del año anterior (2005: 580 convenios). El volumen de convenios en nuestro sistema era ya muy notable, pero este año se sitúa en unas cifras espectaculares. Conviene hacer algunas precisiones sobre ese volumen para entender la envergadura real de la colaboración convencional y las causas de su imparable crecimiento hasta las dimensiones alcanzadas este año. La mayoría de convenios son repeticiones de convenios de años anteriores que, además, son mayoritariamente convenios-tipo (o de suscripción múltiple). Los con-

venios verticales sirven, por lo común, para articular una colaboración de orden financiero, ya que en ellos se pactan flujos de dinero que el Estado transfiere a las CCAA (puede ser una financiación exclusivamente estatal, pero en la mayoría de los casos se detecta una cofinanciación entre el Estado y las CCAA). En cualquier caso, el hecho de que los convenios en nuestro sistema sirvan predominantemente para territorializar subvenciones estatales comporta una acusada vinculación entre la vigencia de los convenios y un ejercicio económico. Por ello, muchos convenios se repiten cada año porque son de suscripción anual. Esa vinculación del convenio con el ejercicio presupuestario se corrobora al observar que un buen número de convenios se firman durante el último trimestre del año (incluso muchos convenios se firman tres días antes de que finalice el año). Más allá de ello, es sabido que la mayoría de convenios se firman de forma bilateral, aunque en verdad son convenios-tipo (o de suscripción múltiple), esto es, un convenio-patrón, un mismo texto, que propone el Estado a las CCAA con vocación de ser de ser suscrito por todas o por la mayoría de ellas, pero siempre firmado de forma bilateral para determinar en cada caso las aportaciones y las acciones de las partes. Esos convenios-tipo responden, además, a proyectos generales que en algunos casos tienen ya una larga trayectoria. Los datos del MAP, que es quien gestiona la mayor información sobre colaboración, en general, y, sobre convenios verticales, en particular, son especialmente contundentes. En este sentido, en su último *Informe* se afirma que la inicial bilateralidad de la actividad convencional en nuestro sistema se ha re conducido a una clara multilateralidad con la implantación del convenio de suscripción múltiple (*Informe del MAP sobre Las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004*, aspecto que también se detecta en el hasta el momento último listado de convenios verticales autorizados de 2005, *vid.* <http://www.map.es>). En muy pocos casos, se pactan actuaciones de interés exclusivo para una sola Comunidad (por ejemplo, el Convenio para la Expo Zaragoza 2008, o para el proyecto Jaén XX). La suma de esos dos factores (la vinculación del convenio con el ejercicio presupuestario más la implantación de convenio-tipo) hace que exista un sustrato de convenios a los que cada año se añaden proyectos nuevos, lo que lleva a que incessantemente el número de convenios no cese de aumentar y, además, pueda seguir creciendo sin problemas. Justamente, la aparición en el 2006 de nuevos convenios-tipo, muchos más que en años anteriores, que son suscritos de forma bilateral por cada CA, ha contribuido a disparar este año el número convenios. A ello se suma el hecho de que algunos de esos convenios nuevos se acompañan para su ejecución de una addenda o incluso de varias addendas formalizadas también para el 2006 (así, los convenios del Plan Avanza han propiciado la firma de hasta tres y cuatro addendas con cada una de las CCAA firmantes). Asimismo, durante este año también ha habido una publicación de muchos convenios que, en realidad, son del ejercicio anterior (los primeros 400 convenios corresponden a convenios firmados en realidad en el 2005). En cualquier caso, más allá de la contabilización numérica, existe un nivel notable de colaboración entre el Estado y las CCAA porque, aunque las innovaciones sean muy pocas en cada año, hay unas líneas de acción a través de convenios plenamente consolidadas, como lo demuestra el hecho de que la actividad convencional vertical se articula a través de unos ochenta convenios-tipo, algunos de los cuales llevan funcionando más de veinte años, de modo que dicha actividad se ha convertido en una forma de

actuación concertada totalmente implantada en determinados ámbitos. La ausencia de innovación, o la repetición anual de muchos programas, no significa, pues, que la colaboración no sea notable.

Problemas en el seguimiento y ejecución de algunos convenios e incluso la interposición de recursos jurisdiccionales. Más allá de ello, en el 2006 hay que destacar como «novedad» los problemas que se han detectado en la ejecución en algunos convenios. Por lo menos, para quienes somos espectadores externos, poco se sabe de la vida de los convenios una vez que se firman y aparecen publicados en el BOE. Es habitual que casi todos los convenios verticales prevean comisiones mixtas de composición paritaria para su seguimiento y para la resolución de posibles controversias. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (y su reforma con la Ley 4/1999, de 13 de enero) contempla esa posibilidad, recogiendo así lo que ya era una práctica habitual antes de la aprobación de dicha norma. Algunas legislaciones autonómicas recientes (en particular, en Murcia y en Cataluña) contienen algunas tímidas previsiones respecto al seguimiento de los convenios, tal y como se ha puesto de manifiesto en crónicas anteriores (*vid. crónicas del Informe de Comunidades Autónomas 2004 y 2005*). En cualquier caso, en la praxis cooperativa, la regla general es que cada convenio bilateral suele prever el mismo la creación de un órgano seguimiento, aunque dicho convenio responda a un programa general. Con ello, hay una proliferación de órganos mixtos y sólo muy excepcionalmente se aprovecha un órgano multilateral para tales funciones (por ejemplo, en el Convenio sobre el Plan del Voluntariado se prevé para su seguimiento que la Comunidad Autónoma firmante designe un representante en la Comisión de Seguimiento del Plan del Voluntariado formada por representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y un representante por cada una de las Comunidades/Ciudades Autónomas que firmen los correspondientes convenios de colaboración). El problema no es sólo que haya una maraña de órganos mixtos sobre los que no se sabe si se constituyen, si efectivamente se reúnen, o como afecta su funcionamiento a la vida del convenio. Estas comisiones tienen por función velar por el cumplimiento de lo establecido en los convenios, resolver las cuestiones que se plantean durante la ejecución de los mismos, prestar asistencia a las administraciones firmantes y determinar los documentos técnicos e informes necesarios para la ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y actividades. Ciertamente, la renovación anual de un convenio puede ser síntoma de que ambas partes desean seguir colaborando, pues ven ventajas en esa colaboración. Pero poco se sabe de las ocasiones en que un convenio no se renueva o, en general, de si hay problemas en la ejecución del mismo.

El último Debate sobre el Estado de las Autonomías (celebrado en el Senado, el 8 de noviembre de 2005) fue también una ocasión para arrojar algo más de luz sobre problemas en la ejecución de convenios con el Estado, en boca de los propios presidentes de algunas CCAA, problemas que además han tenido su repercusión en el año en el 2006. El presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla, el Sr. Imbroda Ortiz, criticaba la ausencia de renovación del Convenio con el Estado sobre un Plan de Dinamización Turística, «... lo teníamos suscrito con gobiernos anteriores. Pues bien, no nos lo ha renovado. No sé si es que consideran que

nuestro crecimiento turístico es suficiente o si no se han puesto manos a la obra. La cantidad no era elevada: estamos hablando de poco más de un millón de euros ¿Por qué no lo renuevan? ¿Por qué se han negado a renovar el convenio?» (DOCG-Senado 8 noviembre de 2005, pág. 52). Pero, sin duda, la intervención que más espacio ha dedicado a este tema ha sido la del presidente de la Comunidad balear, Sr. Jaume Matas: «Hay dos convenios de carreteras que se consiguieron con gobiernos anteriores; hay discrepancias sobre su ejecución, y lo entiendo, pero lo que no puedo entender es que el Ministerio de Fomento, usted, haya hecho una denuncia unilateral del convenio sin atender a nuestra petición de sentarnos a hablar; simplemente le pedíamos que se reuniera la comisión mixta de seguimiento del convenio para escuchar nuestra posición, y no lo ha querido hacer, ni siquiera se ha querido sentar a hablar. El Ministerio de Trabajo no quiere atender al pago del convenio de residencias sociales, firmado, en vigor, del cual se ha cumplido toda su tramitación...» (DOCG-Senado 8 noviembre de 2005 p. 12).

En lo que hasta el momento consta, algunos problemas que se apuntaban en dicho debate han desembocado en la formalización de tres recursos que la Comunidad balear ha decidido llevar a los tribunales. En concreto, se trata tres recursos contencioso-administrativos interpuestos ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (órgano competente para resolver las controversias sobre convenios entre Estado y CCAA, en virtud del art. 11 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa). En un caso, se ha impugnado la Orden del Ministerio de Fomento por medio de la cual se denunciaba de forma unilateral los referidos Convenios en materia de carreteras por supuestos incumplimientos del Gobierno de las Islas Baleares. Cabe recordar, la importancia de las acciones en materia de carreteras en atención al factor insular. Asimismo, el Gobierno Balear ha interpuesto dos pleitos con motivo de un Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y dicha Comunidad para la construcción de varios centros de atención especializada para mayores y discapacitados en las Islas Baleares, a través del cual se pretendía crear dicha infraestructura, pues, al no existir ésta, era preciso el desplazamiento de los afectados, en particular, discapacitados, a otras zonas del territorio español. Dichos centros debían ser de ámbito estatal, con una reserva de plazas a favor del IMSERSO, cuyo número y carácter debía ser acordado en el seno de la comisión de seguimiento del convenio. Además, los centros de atención debían ser cofinanciados por el IMSERSO en cinco años. En los dos pleitos que ha interpuesto la Comunidad balear, la Administración del Estado y dicha Comunidad disienten acerca de la justificación del gasto efectuado como consecuencia de la ejecución del convenio. La Comunidad entiende que se han presentado memorandos meramente informativos a la comisión de seguimiento del Convenio, sin que se haya procedido a la justificación del gasto, puesto que el Convenio daba un plazo de tres años para la justificación, pero el Estado considera no justificado el pago de la cantidad en años anteriores y ha reducido en los ejercicios 2005 y en 2006 a cero el importe de los cinco millones de euros, que le correspondía pagar. A estos tres recursos, cabe sumar otro interpuesto en este caso por el Gobierno de La Rioja también ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional contra la negativa del Estado a firmar un protocolo en 2006 de prórroga del convenio suscrito en 2005 entre el Ministerio de Trabajo y

Asuntos Sociales y el Gobierno riojano para la acogida de inmigrantes y refuerzo educativo de la población escolar. El gobierno autonómico entiende que el Ministerio ha querido incluir en el protocolo de 2006 una nueva línea de acción –no prevista en el convenio de 2005– de acoger inmigrantes trasladados a la Península desde Canarias. El Gobierno de La Rioja se negó a la inclusión de esa línea de acción, razón por la cual el Ministerio ha decidido no suscribir el protocolo de 2006. La Comunidad Autónoma ha perdido más de 2 millones de euros para programas de inmigración, al no firmar dicho protocolo con el Estado (que parece ser sí se ha suscrito con casi todas las demás CCAA), asunto que se ha llevado ante la Audiencia Nacional. Cabe destacar que no suele ser habitual que un convenio vertical acabe en los órganos jurisdiccionales. En alguna ocasión, se ha producido alguna impugnación pero más a instancias de terceros afectados, que por una de las propias partes, como ha sucedido en todos estos casos. El escaso grado de conflictividad en esta materia tiene, por tanto, una clara excepción ese año.

La regulación de los convenios verticales en los nuevos Estatutos de Autonomía: su aparición en el texto estatutario. Durante el año 2006 es preciso destacar algunas cuestiones referentes al régimen jurídico de los convenios verticales, así como sobre la aplicación del mismo. Por lo pronto, en este año se han aprobado las reformas de dos estatutos de autonomía, el de la Comunidad Valenciana y el de Cataluña. Las dos reformas prestan una atención especial a las relaciones intergubernamentales, dedicando apartados específicos en sus textos a este tema. La propia sistemática de los nuevos estatutos refleja ya la importancia que hoy día tienen dichas relaciones para el funcionamiento del Estado autonómico. Ambos textos han previsto títulos específicos donde se regulan dichas relaciones y, entre ellas, destacadamente, el régimen de los convenios, antes perdido entre el articulado de los textos iniciales. Destaca también la visión más global con la que se contemplan las relaciones convencionales, pues los dos textos abordan tanto su dimensión vertical, como la horizontal. Ciertamente, el Estatuto valenciano preveía ya en su versión inicial esas dos facetas, pero la regla general ha sido que los estatutos de autonomía de finales de los setenta y de los años ochenta sólo contemplaban la colaboración horizontal por inercia del propio texto constitucional, que como se sabe, sólo regula los convenios entre Comunidades.

Ahora bien, el alcance de la reforma en este punto es muy diverso en ambos textos. En el Estatuto valenciano, las innovaciones son pocas en este punto, más allá de dotar el tema de una sustantividad propia con un título específico (Título V: art. 59) y de llevar al texto estatutario la lealtad institucional como principio que debe fundamentar las relaciones entre el Estado y las CCAA. Se especifica que la Generalidad podrá suscribir convenios con el Estado a través del ejecutivo de la Comunidad y se vuelve a prever que los convenios verticales que suscriba la Generalidad deben ser aprobados por el Parlamento autonómico (art. 59.1 EAC-Val). La aprobación por parte de las Cortes Valencianas de cuantos convenios la Generalidad firme con el Estado era un requisito previsto ya por el texto estatutario inicial que raramente se ha cumplido. Posiblemente, dicho requisito se ha reproducido por inercia, pero la reforma del estatuto podría haberse aprovechado para revisar la conveniencia de mantener trámites previstos para formalizar un convenio que no se cumplen, lógicamente previo examen de las causas de ese incumplimiento (por ejemplo, el amplio alcance de la intervención parlamentaria

prevista para todo tipo de convenios, la percepción de dicha intervención como un requisito que dificulta y demora la firma de un convenio, o la consolidación de una simple inercia de no enviarlos). Con el nuevo texto la aprobación de todo convenio que suscriba la Generalidad valenciana con el Estado precisa de nuevo de la aprobación del Parlamento autonómico, un requisito estatutario cuya ausencia incide en la validez de un texto.

La reforma del Estatuto catalán en esta materia ha sido de mayor envergadura. Por lo pronto, destaca la extensión del Título V dedicado a las relaciones institucionales de la Generalidad de Cataluña, con una sección específica relativa a la colaboración con el Estado y con otras comunidades autónomas (arts. 175-178 EAC). El nuevo texto contempla por primera vez los convenios verticales, ya que, como se ha señalado, la regulación inicial sólo preveía los convenios horizontales. Se trata, pues, de llevar al nuevo texto una visión global del propio fenómeno de la cooperación y, específicamente, de la actividad convencional. Los convenios verticales se contemplan como uno de los posibles instrumentos de colaboración con el Estado (art. 175). Son, pues, una pieza más de las relaciones intergubernamentales de la Generalidad. Dichos convenios son hoy día la técnica más utilizada por Cataluña –y por la mayoría de las CCAA– para formalizar las relaciones de colaboración con el Estado. De ahí que ese reconocimiento estatutario haga justicia a una realidad indiscutible. Más allá de ese reconocimiento, el estatuto contiene una remisión a una Ley del Parlamento de Cataluña para que regule el régimen de dichos convenios. Dicha ley, dentro del marco de la Ley 30/1992, ley básica en esta materia, y que disciplina un régimen de mínimos para los convenios verticales, tiene un espacio propio para regular particularmente el proceso de formación de la voluntad negocial dentro del Gobierno y de la Administración de la Generalidad. El nuevo Estatuto catalán regula también la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Comunidad los convenios suscritos entre el Gobierno catalán y el central, previendo el plazo en que debe hacerse (un mes a contar desde el día en que se firman) y, además, aclarando que la publicación del convenio en el BOE es condición de eficacia para terceros. La intención de dicha regulación es posiblemente romper ciertas disfunciones que existen en torno a la publicidad de los convenios, ya que no todos se publican o ello, como se verá, sucede con un notable retraso en muchos casos. Resta por ver si llevar al estatuto con el detalle con el que se ha hecho –el propio plazo para la publicación está determinado por el estatuto–, sirve para iniciar dinámicas distintas de las actuales.

La creación y modificación de los Registros de Convenios en las CCAA. Justamente, ligado al tema de la publicidad de los convenios, en el 2006 ha proseguido la creación de Registros de Convenios en las comunidades autónomas, o bien la remodelación de los mismos para adaptarlos a nuevas necesidades. Hoy día, la mayoría de las CCAA disponen de Registros de Convenios, aunque con configuraciones muy diferentes entre ellas en cuanto a su ámbito objetivo (qué convenios que firman el Gobierno y la Administración autonómicos con otras partes deben inscribirse), el ámbito subjetivo (qué partes firmantes por parte del Gobierno o de la Administración autonómicos tienen la obligación de enviar a registrar un convenio), las funciones del Registro (depositario y/o unidad desde la que se informa un convenio), o el propio alcance la publicidad y la forma de publi-

citarlos (una relación de convenios, el propio texto del convenio, ya sea a petición de un interesado, o incluso con una difusión general a través de Internet).

La creación de un Registro de Convenios se ha previsto este año *ex novo* en el País Vasco en el *Decreto 2/2006, de 28 de febrero, del Lehendakari, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno*. Dicha disposición no regula dicho registro, sino que tan sólo contempla su creación. Se trata de un registro que depende de la Dirección de Régimen Local, incardinada dentro de la Secretaría de Régimen Jurídico, una de las tres en que se estructura la Vicepresidencia, junto con la Secretaría General de la Vicepresidencia y la Secretaría General de Modernización y Administración Electrónica. Puede llamar la atención que el Registro dependa de la Dirección de Régimen Local, ya que la Secretaría General de la Vicepresidencia es la que se encarga de la colaboración y del impulso de las relaciones intergubernamentales del País Vasco (art. 4 g). Posiblemente, ello se debe a que el registro se configura aquí como un instrumento para inscribir todo tipo de convenios, verticales, horizontales e incluso con entes locales, dado el amplio tenor de la norma que prevé su creación como depositario de cuantos convenios se celebren entre la Administración del País Vasco y otras Administraciones, entes y organizaciones públicas o privadas (art. 14 b). Más allá del alcance del registro, y su adscripción orgánica, nada más se dice sobre la configuración del mismo.

Durante este año, se han modificado también los reglamentos que regulan los Registros de Convenios en Cataluña y en Galicia. En Cataluña, pocos meses después de cumplirse un año de la creación por primera vez de su Registro de Convenios, el *Decreto 322/2006, de 22 de agosto*, ha llevado a cabo una pequeña modificación –pero de notable alcance– del Decreto, 52/2005, de 5 de abril, por el que se creaba y regulaba dicho registro. Básicamente, dicha reforma se centra en tres aspectos. En primer término, se amplía el ámbito objetivo del convenio: hasta ahora, el registro era un instrumento previsto para los convenios que suscribía la Generalidad con el Estado y con otras CCAA, pero, tras la reforma de 2006, su ámbito objetivo abarca también a aquellos convenios que firme la Generalidad con órganos constitucionales y estatutarios, así como acuerdos de colaboración que se suscriban con entes públicos de otros Estados u organismos internacionales. Por el momento, los convenios del ámbito local (con entes locales y entre entes locales) no caen dentro del ámbito de este registro. La ampliación llevada a cabo en el 2006 responde al número creciente de convenios con órganos constitucionales y estatutarios (CGPJ, Síndic de Greuges), y sobre todo en materia de acción exterior (acuerdos de colaboración con regiones transfronterizas, con organismos internacionales, como UNICEF). Sobre este tipo de actividad cooperativa había una gran opacidad y una notoria falta de sistematicidad que pretendían ir corrigiéndose con la ampliación del ámbito del registro. En segundo lugar, el Decreto catalán potencia el uso de las nuevas tecnologías para incrementar la agilidad en la tramitación de un convenio (así, se prevé el envío de un convenio para su informe por la Dirección General Relaciones Institucionales a través de la plataforma EACAT, una plataforma tecnológica que permite el envío de documentos entre unidades de la Administración de la Generalidad de forma segura). En tercer término, la norma catalana ha incorporado una singularidad en el funcionamiento del registro relativa a la perspectiva de género, pues en el caso

de que un convenio incorpore estadísticas relativas a población desagregada por sexos, se debe hacer constar en el registro. Dicha previsión traduce un compromiso adoptado en un Acuerdo del Gobierno tripartito de integrar la perspectiva de género en las administraciones públicas. Por el momento, esta previsión no se ha aplicado en ninguno de los convenios informados.

Más amplia ha sido la reforma que se ha llevado a cabo en Galicia del Registro de Convenios de la Junta. El *Decreto 126/2006, de 20 de julio*, modifica un Decreto previo que creó dicho registro en el 2002. No se trata de una modificación parcial, sino propiamente de una reforma integral de dicho registro. El nuevo Decreto trae causa de la Ley gallega 4/2006, de 20 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega. Dicha norma legal presta una atención especial al tema de la transparencia en la actividad convencional de la Junta (art. 11, donde se incluye cualquier convenio pueda suscribir el Gobierno y la Administración autonómica), centrándose en cuatro aspectos: primero, la publicidad de dicha actividad en el Diario Oficial y en Internet (cada Consejería o entidad debe remitir al Diario Oficial de Galicia una relación de convenios de colaboración dentro de los primeros veinte días de los meses de enero, mayo y septiembre, y a los efectos de difusión cada Consejería o entidad debe hacer pública en su página web, dentro de ese mismo plazo, una relación de convenios referida al cuatrimestre anterior, además, se prevé la obligación de indicar con claridad aquellos convenios que impliquen obligaciones económicas); segundo, requisitos relativos a la formación de la voluntad negocial (obligación de autorización previa del Consejo de la Junta de Galicia de aquellos convenios plurianuales y de aquellos que impliquen la asunción de obligaciones económicas por un importe superior a 150.000 euros); y, tercero, la remisión a la vía reglamentaria para la creación de un registro donde figuren todos los convenios de colaboración. Dicho Registro se ha regulado a través del ya citado Decreto 126/ 2006, de 20 de julio, pero ha entrado en funcionamiento a mediados de diciembre de 2006. La competencia para gestionar dicho registro se atribuye a la Secretaría General y de Relaciones Institucionales de la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar. A fin de dar mayor transparencia a la actividad convencional de la Junta, este Decreto viene a colmar además algunos vacíos de la regulación anterior. Por una parte, se amplía el ámbito objetivo del registro, esto es, se opta por un registro para cualquier convenio firmado por el Gobierno y la Administración autonómica ya sea con el Estado, con otras CCAA, con entes locales o incluso con particulares (no sólo, como se preveía antes, aquellos que superaban los 150.000 euros o eran plurianuales). En cuanto al ámbito subjetivo del registro, se prevé la obligación de registrar los convenios firmados por departamentos de la Junta, organismos autonómicos, sociedades mercantiles y fundaciones participadas mayoritariamente por la Comunidad, así como consorcios también participados de forma mayoritaria por representantes de la Junta. Las funciones del registro también se amplían ya que no sólo se concibe como un mero depositario de convenios, sino que también es competente para elaborar un informe potestativo de los proyectos de convenios. En cuanto al alcance y a la forma de su publicidad, se prevé la consulta telemática de una relación de convenios inscritos en el registro y de datos de los mismos, tales como partes, objeto, financiación y plazo de vigencia. La nueva regulación del registro gallego se inspira en parte en la de su homólogo catalán

de 2005 en algunos puntos. El ámbito objetivo es diverso, pero en ambos casos, se asigna al registro la competencia para emitir un informe sobre proyectos de convenios que se limita a evitar duplicidades, si bien en el caso gallego ese informe es potestativo, mientras que en Cataluña es preceptivo pero no vinculante, como se veía el pasado año. La previsión de esos informes introduce un elemento de transversalidad intradepartamental, ya que el proceso de negociación y firma de un convenio suele ser muy sectorializado y se lleva casi exclusivamente desde el departamento del ramo sobre el que versa el convenio, sin que en muchos casos lo sepan los demás departamentos de una misma administración. Este tipo de actos representan en el fondo un tipo de control de un Departamento sobre otro. De ahí las cautelas con las que se introducen (carácter del informe y objeto del mismo), pero su introducción puede dar mayor coherencia a la actividad convencional y también mejorar la calidad técnica del instrumento. Asimismo, el registro gallego se apunta, en la línea iniciada por el registro de Convenios en Cataluña, al uso de las nuevas tecnologías para difundir la actividad convencional de la Junta, al permitir la consulta telemática de dicha información con el alcance ya señalado (*vid.* la página web del Registro de Convenios de la Junta en <http://vicepresidencia.xunta.es/index.php? id=120>).

Más allá de las concretas regulaciones autonómicas, en los últimos dos años se detecta que la creación o modificación de registros aparece crecientemente ligada a las ideas de transparencia y sistematicidad. En efecto, la colaboración, en general, y la actividad convencional, en particular, son ámbitos donde la transparencia no siempre es óptima (en el caso Galicia, el Decreto trae causa, como se ha visto, justamente de la Ley de Transparencia y Buenas Prácticas). Resulta importante en un sistema democrático saber quién hace determinadas actuaciones, también cuando esas acciones se llevan a cabo de forma concertada, aspecto especialmente necesario además en esos casos para poder saber el grado de responsabilidad de cada parte en dicha acción. El carácter público de los Registros es un elemento importante a favor de la transparencia en este ámbito y ahí, como se está viendo, las nuevas tecnologías y el acceso telemático a esa información (con el alcance que se determine en cada Comunidad) ofrecen un enorme potencial para difundir esa forma de la acción pública. Además, no sólo desde el punto de vista del principio democrático, sino también razones de eficacia han llevado a la generalización de Registros de Convenios en las CCAA. El volumen de convenios ha alcanzado, no sólo en el conjunto del Estado, sino en cada administración unas dimensiones importantes y, con ello, ha sido una necesidad palmaria saber lo que hay dentro de cada Comunidad Autónoma. La sistematicidad que ofrece un Registro de Convenios se puede proyectar además en la calidad técnica de este instrumento, ya que dichos registros contribuyen a clarificar y homogeneizar las actuaciones y la documentación precisas para inscribir un convenio. Cabe, pues, saludar la creación y la consolidación de estos registros que pueden reportar múltiples ventajas: ser un instrumento de información para los ciudadanos, para los grupos parlamentarios en orden a ejercer su función de control político y, sobre todo, ser una herramienta útil al servicio de todos los departamentos de una Administración autonómica. Los datos parecen que corroboran esta última idea, pues, en concreto, en el Registro de Convenios de Cataluña en poco más de un año y medio de vida, desde abril de 2005 hasta

diciembre de 2006, se han efectuado más de 5000 consultas telemáticas, la mayoría de las cuales proceden de otros departamentos de la Generalidad, también constan entradas procedentes del mundo local, de otras administraciones autonómicas y, en menor medida, de ciudadanos (Fuente: Dirección General de Relaciones Institucionales del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y de Participación).

Los retrasos en la publicación de los convenios. El volumen de la actividad convencional, la sectorialización de los procesos cooperativos y la opacidad de los mismos genera dispersión y la necesidad de dar coherencia y transparencia a esta forma de articular la acción pública. Los registros de convenios pueden tener una doble relevancia: sistematizar lo que hay y dar a conocerlo. Y en esa tarea de información pública, de información suplementaria, hay que destacar y saludar la elaboración de informes «desde dentro», como los que realiza el MAP (los sucesivos *Informes sobre colaboración de la Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las CCAA*) o los informes que están realizando ya los Registros Convenios en algunas CCAA, como el de Cataluña (*Informe de Convenios de la Dirección General de Relaciones Institucionales*), así como la difusión de los mismos desde Internet. Esos informes podrían generalizarse en todas las CCAA para saber más sobre la colaboración que se produce.

Justamente, el cruce de datos entre el BOE y los *Informes del MAP* (o en su caso, los listados de convenios entre el Estado y las CCAA autorizados) o los *Informes de los Registros de las CCAA* permiten detectar lo largo que es proceso para firmar un convenio: por ejemplo, el convenio entre el Estado y Aragón para la Expo de Zaragoza, consta en el Informe del MAP como autorizado en el 2004, se firmó finalmente en diciembre de 2005 y ha recibido publicidad en el 2006. Ciertamente, se trata de un convenio peculiar firmado por varios ministerios con dicha Comunidad en atención a la envergadura de las acciones pactadas, pero también en otros convenios-tipo se detecta un largo proceso desde la autorización del convenio por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica hasta su firma.

Más allá de ello, el cruce de datos entre el BOE y los *Informes del MAP* o los *Informes de los Registros de Convenios de las CCAA* permiten ver que algunos convenios que parecen importantes no han tenido publicidad, o bien –supuesto más habitual– la publicación en los medios oficiales sucede con mucho retraso. Hoy día, la Ley 30/1992 prevé la obligación de publicar los convenios entre el Estado y las CCAA en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad, aunque de forma genérica sin prever plazos ni los efectos de la publicación (art. 8 Ley 30/1992). Es difícil saber con exactitud qué volumen de convenios no se publica. La mayoría de ellos recibe publicidad pero con retrasos considerables. En el 2006 el promedio de publicación de un convenio entre el Estado y una Comunidad Autónoma en el BOE oscila entre 3 y 5 meses. Cabe insistir que se trata sólo de una media, ya que hay convenios que se publican con gran rapidez (a veces, dentro del mes en que se firman), aunque éste no es el supuesto habitual. Pueden encontrarse convenios que tardan en publicarse entre 6-8 meses e, incluso, en ocasiones, la publicidad puede demorarse hasta un año (por ejemplo, los convenios entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y diferentes CCAA

para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico en la Comunidad Autónoma han tardado en publicarse en el BOE entre 10 y 12 meses). En algunos casos puede no ser infrecuente que el convenio se publique una vez que ya ha perdido su vigencia. La publicación de los convenios verticales en el BOE es una obligación legal. Ciertamente, la ley no prevé plazos, pero para cumplir con la finalidad de dicha norma deberían publicarse todos los convenios y a la mayor brevedad posible. Como se ha visto, el Estatuto de Autonomía de Cataluña –en una línea que parece estar siguiendo otras propuestas estatutarias– determina plazos de publicación en Diario Oficial de la Comunidad y confiere a la publicación en el BOE la condición de eficacia del convenio a terceros. La ausencia de regulación de la Ley 30/1992 en este punto (ausencia de previsión de plazos y de los efectos de la publicación) parecen querer colmarse, en parte, en los nuevos textos estatutarios (no en cuanto a los plazos en el BOE que siguen sin estar determinados).

Actuaciones previstas en los convenios: principales novedades en el 2006

Los convenios son una técnica cuya característica más destacada es su polivalencia para encarar actuaciones muy diversas. Las innovaciones en el 2006 no radican tanto en el tipo de actuación pactada en sí misma (ya presente en años anteriores), cuanto en la aparición por primera vez en el 2006 de nuevos convenios (en muchos casos, nuevos convenios-tipo) que sirven a ese fin.

Acción integral sobre un sector: convenios sobre el Plan Avanza. En nuestro sistema, son pocos los convenios verticales que sirven para articular una actuación desde distintos frentes para abordar un problema transversal en el que confluyen títulos competenciales autonómicos. Se han utilizado alguna vez, como sucedió con los convenios para la erradicación de la encefalopatía espongiforme (más conocida como crisis de las vacas locas), o para garantizar la ejecución de la Ley Orgánica sobre responsabilidad penal del menor. La implantación de la sociedad de la información es uno de esos ámbitos donde se requiere una actuación global, dadas las múltiples implicaciones que presenta (telecomunicaciones, educación, sanidad, administraciones públicas, inclusión de colectivos con necesidades especiales). Con esa finalidad, se aprueba el Plan Avanza (Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre comunidades autónomas y Ciudades Autónomas). Al igual en casos anteriores (Plan *e-Europe*), dicho Plan trae causa de una iniciativa europea, el Plan i2010 de la Comisión Europea donde se insta a los Estados miembros a que definen sus prioridades con relación a la sociedad de la información. Se trata, pues, de un caso más, donde el factor europeo impulsa las relaciones de colaboración dentro del Estado autonómico. El Plan Avanza propone un modelo de ejecución en cooperación con las CCAA, como no puede ser de otra manera, en atención a los múltiples títulos competenciales que se ven afectados. Dicha ejecución se articula a través de convenios verticales que durante el 2006 se han firmado bilateralmente por el Estado y cada una de las CCAA. Básicamente, dichos convenios prevén unas líneas de actuación comunes (extensión del uso de las nuevas tecnologías en los hogares, implantación de dichas tecnologías en el ámbito

empresarial, en el ámbito educativo, ampliación de la calidad y oferta de los servicios prestados por las administraciones públicas telemáticamente, así como el impulso de infraestructuras de banda ancha). Dichos convenios prevén también un mecanismo de seguimiento formado por una comisión bilateral de composición paritaria y, además, un mecanismo multilateral como es la llamada mesa de Directores Generales, donde participa un miembro del Estado y todos los Directores Generales de la Consejería competente en cada Comunidad Autónoma. Hasta cierto punto, este aspecto es algo novedoso, ya que la regla general es, como se ha visto, constituir órganos de seguimiento bilaterales, en lugar de multilaterales, aunque el programa que el convenio desarrolla, en la mayoría de los casos, es un programa general en el que acaban participando la mayoría de las CCAA. Cabe destacar también que todos los convenios para el desarrollo del Plan Avanza han provocado una cascada de addendas para concretizar más acciones y los compromisos financieros (hasta tres y cuatro por cada convenio). De este modo, la ejecución del Plan Avanza con las CCAA ha generado un entramado de instrumentos cooperativos que empiezan con el convenio bilateral y prosiguen con varias addendas en desarrollo del mismo.

Impulso de acciones puntuales de carácter supraterritorial: convenios de cooperación territorial en materia educativa. En el 2006 han aparecido una serie de convenios verticales que responden a diferentes programas que se han lanzado destacadamente desde el Ministerio de Educación. Se trata de iniciativas que, en nuestro sistema, no se pactan sólo entre CCAA por más que sobre ellas recaen buena parte de las competencias en materia educativa. Más allá de las acciones acordadas, en la mayoría de los casos hay una transferencia de dinero del Estado a las CCAA que complementa la financiación de éstas a un proyecto concreto. También hay casos donde el convenio no implica transferencia directa por parte del Ministerio a una Comunidad, pero en cualquier caso se asumen compromisos de sufragar gastos, ya sea cuantificando compromisos o no. En cualquier caso, en todos esos supuestos, se trata de un *modus operandi* habitual donde la iniciativa la lidera el Estado y a ella se apuntan las CCAA, porque normalmente ya les viene hecho el programa y, además, consiguen una financiación adicional. La propia Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, prevé que el Estado en colaboración con las CCAA desarrolle programas de cooperación orientados a objetivos educativos de interés general. En estos casos, los convenios sirven también para desarrollar un programa general, pero aquí ya no se trata de actuar desde distintos frentes sobre un sector, sino de llevar a cabo acciones puntuales que normalmente superan el marco territorial de una Comunidad. Dichos programas de cooperación territorial se articulan básicamente a través de cinco líneas de acción que tienen su correlato en convenios firmados bilateralmente con las CCAA.

Por una parte, el programa Escuelas Viajeras consiste en que grupos de alumnos procedentes de una comunidad recorren la ruta de Escuelas Viajeras en otras CCAA con el fin de potenciar el conocimiento de las diversas CCAA. Los convenios desarrollan las acciones concretas y especifican las aportaciones de las partes con la cuantificación concreta de los compromisos asumidos por cada una de ellas.

El programa de Aulas de la Naturaleza es un programa de integración que persigue la convivencia entre alumnos de régimen de enseñanza ordinario con alumnos de necesidades educativas especiales y ciertas discapacidades. Corresponde al Ministerio la selección de los alumnos, la organización de las actividades educativas, así como la contratación del equipo de personal encargado de llevar a cabo las actividades educativas, mientras que la Comunidad se compromete a ceder instalaciones, el mantenimiento de las mismas, así como prestar servicios relacionados con la estancia de los participantes. En dichos convenios se pacta una cofinanciación de las actuaciones acordadas y, para ello, se cuantifican las aportaciones de las partes.

El programa de Inmersión Lingüística tiene por objeto potenciar el aprendizaje de lenguas extranjeras, pero desarrollado en distintos puntos de la geografía española, con el fin de promover también la convivencia entre alumnos de otras CCAA. El Ministerio organiza las actividades educativas a realizar en distintos centros del Estado, prepara el material educativo y contrata el personal necesario para llevar a cabo tales actividades. Por su parte, la Comunidad se encarga de seleccionar a los alumnos y organizar el traslado de los grupos hasta el lugar donde se desarrollen las actividades. En este caso, no existe transferencia directa por parte del Ministerio a las CCAA.

El programa Rutas Literarias es un programa educativo dirigido a alumnado de segundo ciclo de Educación Secundaria Obligatoria que pretende promover el interés por la lectura mediante el desarrollo de una ruta literaria apoyada en textos de escritores cuya obra está vinculada con los lugares de la ruta que recorre. También en los convenios que desarrollan este programa se opta por una cofinanciación de las actuaciones y se cuantifican las aportaciones de las partes: el Ministerio sufraga gastos de alojamiento y ayudas de preparación y desplazamiento, mientras que la Comunidad asume los gastos correspondientes a preparación de personal preciso para el desarrollo del programa.

El Programa PROA (Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo) es otro de los proyectos de cooperación interterritorial entre el Ministerio y las CCAA para llevar a cabo medidas de apoyo a centros que reciben un alumnado en situación de desventaja educativa asociada a un entorno sociocultural deficitario. Los tres objetivos estratégicos son: acceso a una educación de calidad para todos, enriquecer el entorno educativo e implicar a la comunidad local. En los convenios que desarrollan esas actuaciones se suele pactar una cofinanciación al 50% por parte de cada una de las instancias suscriptoras.

Respuesta a situaciones de crisis: convenios en materia de inmigración con Canarias y con Ceuta y Melilla. Desde finales de los años noventa vienen aprobándose anualmente una serie convenios en materia de inmigración: desde convenios muy genéricos (sobre actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes), hasta otros textos centrados en algún aspecto más específico como la acogida, la integración o el soporte educativo (así, los convenios de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, o los suscritos para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes y de refuerzo educativo). Se trata de convenios-tipo que se suscriben desde 1998 y el 2000 con la mayoría de las CCAA y, básicamente, sirven para transfe-

rir dinero del Estado a las CCAA y complementar la financiación de éstas para llevar a cabo acciones puntuales en esta materia. Los convenios no son, pues, en este ámbito un instrumento para desarrollar una política concertada en un ámbito que precisa enfoques más globales, porque ni el Estado ni las CCAA pueden encarar solos las complejas consecuencias de la inmigración.

La ausencia de unas relaciones intergubernamentales fuertes y eficaces en materia de inmigración se muestra de forma palmaria no sólo en el contenido de esos convenios de suscripción generalizada por la mayoría de las CCAA, sino también con la presencia en el 2006 de una serie de convenios en esta materia que responden a la necesidad de hacer frente a una situación de crisis en determinados puntos del territorio español. Los episodios de Ceuta y Melilla, así como la crisis de los cayucos en verano de 2006 en Canarias han motivado la suscripción de convenios bilaterales con esta Comunidad y dichas Ciudades Autónomas.

Por un lado, se han suscrito sendos Convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Ceuta y Melilla para el desarrollo de programas de integración social y mantenimiento de los servicios públicos básicos para atender las nuevas necesidades generadas por la población inmigrante tras los acontecimientos ocurridos. Se trata, de nuevo, de convenios con un contenido genérico (atención de necesidades básicas, refuerzo de servicios sociales, apoyo a ONGs y acciones que favorezcan la integración), que sirven básicamente para transferir a las Ciudades Autónomas recursos estatales para paliar las carencias detectadas (1.500.000 euros para cada ciudad).

El incremento significativo de la llegada de los inmigrantes en especial a las costas de Tenerife en el verano de 2006 ha propiciado la firma del Convenio marco entre la Administración General del Estado y Canarias para la atención de inmigrantes llegados a las costas de dicha Comunidad. Dicho convenio desarrolla uno de los puntos del Plan Conjunto de Actuación en Materia de Inmigración entre la Administración General del Estado y Canarias, pieza básica de las relaciones cooperativas entre ambas instancias, pero sus compromisos son bastante genéricos: mejorar la coordinación, los protocolos de actuación y la atención a pie de playa en el marco de una subvención nominativa a la Cruz Roja (por un importe de 1 millón de euros) para atender a los inmigrantes llegados a las costas españolas.

El recurso a los convenios para instrumentar actuaciones de urgencia se ha producido ya antes en alguna ocasión, aunque en otros ámbitos. En cualquier caso, estos convenios en materia de inmigración son poco más que parches para encarar una realidad compleja como la que representa este fenómeno transversal en el que confluyen distintos títulos competenciales en atención a los múltiples frentes que presenta. Esos convenios reflejan la precariedad de las relaciones cooperativas en este ámbito y la necesidad de recurrir a esta técnica para desarrollar políticas y líneas de acción concertadas en esta materia y no sólo con carácter de urgencia.

Racionalización de recursos: convenios multilaterales para proyectos de investigación agraria. La racionalización de recursos y la compensación de cargas es una de las funciones más habituales de convenios. Entre los convenios que en el

2006 sirven primordialmente a estos fines destacan dos convenios para llevar a cabo sendos proyectos en materia de investigación agraria. Se trata, además, de convenios formalmente multilaterales, esto es, firmados como tales por el Estado con varias CCAA a la vez. Por una parte, consta el Convenio de colaboración donde participan el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, dos CCAA, Andalucía y la Comunidad Valenciana (a través de dos organismos autónomos), y empresas del sector, para la realización de un proyecto de obtención de variedades de fresa. En realidad, este convenio prorroga un texto anterior entre las mismas partes. El objeto de este nuevo convenio es dar continuidad a un proyecto que ha permitido poner en común recursos de todas las partes implicadas para llevar a cabo un objetivo común. Racionalizar y optimizar recursos sumando esfuerzos es el objetivo que también persigue el Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria, dos CCAA (Murcia y la Comunidad Valenciana), así como la Universidad Politécnica de Madrid, y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, para la realización del proyecto denominado «cultivos halotolerantes para una agricultura sostenible». Se trata de una cooperación científica entre grupos de investigación con el fin de alcanzar objetivos que difícilmente podrían acometerse sin esa acción en común. Como es sabido, los convenios formalmente multilaterales son muy excepcionales en nuestro sistema. Con estos dos casos se constata no sólo su carácter excepcional, sino también el hecho de que la opción por la firma multilateral parece consolidarse especialmente en el caso de proyectos de investigación agraria, aunque son muchos los ámbitos donde esta vía sería plausible, ya que los convenios multilaterales como tales están claramente infrautilizados en nuestro sistema.

Intercambio de información y apoyo técnico: convenios sobre mercados de aceite de oliva y aceitunas de mesa. El auxilio administrativo en sus dos vertientes, tanto de intercambio de información, como de apoyo técnico, constituye también el contenido principal de muchos convenios. Esta técnica viene siendo utilizada para establecer los presupuestos técnicos que hacen posible ese intercambio de información (aplicaciones informáticas, sistemas de acceso a bases de datos), o bien para articular procedimientos de información de una instancia a otra. Hay convenios que llevan repitiéndose año tras años, que de nuevo parecen en el 2006, cuyo contenido principal es el intercambio de información, como sucede con los convenios en materia de estadísticas agraria y pesquera o los convenios sobre farmacovigilancia que vienen suscribiéndose desde los años ochenta. Justamente, este tipo de acciones son el contenido principal de un nuevo convenio-tipo que aparece en el 2006. Se trata del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y un buen número de CCAA en materia de controles, información y seguimiento de los mercados del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa. A través del mismo se pretende establecer un sistema de acceso a las bases de datos de la Agencia para el Aceite de Oliva para que la Comunidad suscriptora pueda disponer de información sobre la producción, existencias y movimientos de aceite de oliva y de aceituna de mesa, procedente de las declaraciones formuladas por los titulares de instalaciones que se encuentren en su territorio, así como implantar un procedimiento para que la Comunidad esté informada de las actuaciones de control que dicha agencia lleve a cabo en las instalaciones situadas en su territorio, así como el resultado de las mismas.

La mejora de los sistemas de información entre administraciones es una consecuencia de las previsiones contenidas en un reglamento estatal (Orden APA/2677/2005) sobre la obligación de los titulares de todas las instalaciones de aceite de oliva y de aceituna de mesa de formular declaraciones mensuales a la Agencia para el Aceite de Oliva que permita completar los controles de las ayudas a las campañas de comercialización. Dicha norma estatal trae causa, a su vez, de una norma europea (Reglamento (CE) nº 865/2004). Este convenio entre el Estado y las CCAA sirve, pues, para articular entre ambas instancias un auxilio administrativo, que viene exigido en último término por normas europeas. Se trata de un caso más donde el factor europeo, en este caso, específicamente, el derecho comunitario, fomenta la cooperación dentro de un Estado miembro con una estructura territorial políticamente descentralizada.

Órganos comunes: convenios para la creación de órganos de cooperación y consorcios. Los convenios pueden servir para constituir órganos comunes. Se trata de un tipo de acción que año tras año aparece pero de una forma bastante puntual y ligada sobre todo a acontecimientos culturales. En el 2006 son pocos los convenios que sirven para crear órganos comunes de gestión. Los más destacados son el Convenio entre el Estado, la Junta de Galicia y diferentes entes locales para el consorcio «Galicia 2005. Vuelta al mundo en vela», así como el Convenio vertical suscrito con la Comunidad de Cantabria y varios entes locales para la creación del consorcio «Año Jubilar Lebariego». Una mención aparte merecen los convenios firmados entre el Estado y las CCAA por las que transcurre la Vía de la Plata, una ruta cultural y turística que transcurre por seis CCAA. El objeto de dichos convenios es constituir un órgano de cooperación en el que estén representadas todas las comunidades autónomas por cuyos territorios discurre la Vía de la Plata, junto con el Ministerio de Cultura y los demás departamentos de la Administración General del Estado que, por razón de sus competencias, aseguren un respaldo del Estado al impulso y a la consolidación del itinerario de la Vía de la Plata como realidad cultural y turística. Sin embargo, en tanto dicho órgano se constituye, las partes pactan acciones que permitan configurar un nivel común de partida para formular propuestas y acometer acciones integradas que favorezcan la vertebración del itinerario. En este caso, el convenio no crea directamente el órgano, sino que representa un paso previo para la constitución del mismo. Se trata, además, de un ámbito especialmente propicio para crear dicho órgano con base en un convenio formalmente multilateral, como ha sucedido en otras ocasiones (así, el Convenio para la constitución del consorcio Alberguismo Juvenil donde participan buena parte de las CCAA). En cualquier caso, este episodio también muestra la dificultad en nuestro sistema de concebir relaciones de colaboración sin la presencia del Estado, seguramente porque la presencia del poder central en una relación convencional va muy ligada a una financiación interesante para las propias CCAA.

Sectores de la actividad convencional

La actividad convencional se caracteriza por una importante sectorialización. Ello es lógico, ya que el sector, mejor dicho, el régimen competencial sobre un sector determina claramente tanto el volumen de la colaboración (mucha o poca),

como la propia técnica (convenios, planes y programas conjuntos, conferencias sectoriales). Los convenios entre el Estado y las CCAA son un instrumento de cooperación predominantemente de orden financiero que, aunque parezca paradójico, donde más se produce no es aquellos ámbitos donde hay una interrelación competencial, sino justamente en aquellos sectores donde las CCAA disponen de competencias exclusivas. En nuestro sistema los convenios verticales se han convertido en una técnica fundamentalmente para territorializar subvenciones del Estado a las CCAA. El Tribunal Constitucional ha señalado de forma recurrente (entre otras, STC 13/1992, de 6 de febrero) que el Estado puede consignar subvenciones en sus presupuestos generales, pero debe dejar un margen de acción a las CCAA para concretar con mayor detalle el destino de esas ayudas. Sólo en esos términos no se produciría una invasión competencial por la vía financiera. Los convenios se utilizan, pues, como un instrumento para concretizar esas acciones en cuanto acuerdo de voluntades entre el Estado y las CCAA. El convenio vertical especifica reglas de reparto fijadas normalmente en Conferencia Sectorial y, por tanto, pactadas o por lo menos conocidas por todos (criterios de población, factores específicos de una comunidad...). Resulta difícil cuantificar el dinero que se compromete a través de convenios (en estas crónicas se valoran convenios publicados en el BOE en el año en curso, lo que implica que hay convenios que corresponden al ejercicio anterior y, por tanto, no es posible hacer valoraciones presupuestarias ajustadas que sólo pueden hacerse con el examen de anualidades completas). El MAP, que es quien dispone de la mayor información sobre este extremo, ha realizado en su último *Informe* unas exhaustivas e interesantes consideraciones sobre la auténtica dimensión financiera de los convenios verticales, afirmando que los flujos dinero a través de convenios no son especialmente importantes, ya que la aportación total Estado en los convenios autorizados en 2004 asciende a 2.172.499.541'09 euros, una cantidad que, según parece, no resulta de especial trascendencia sobre todo si se compara con el total del presupuesto de ingresos autonómicos (*vid. Las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe del MAP anual 2004*).

Servicios sociales el sector líder de la actividad convencional. Sin duda, *servicios sociales* es el sector donde, como viene siendo habitual, más convenios se suscriben (287 frente a los 252 del año anterior). De nuevo, crece el número de convenios, pero no de una forma desmesurada, sino que se mantiene un volumen relativamente estable sólo ligeramente mayor que el año anterior. Se trata de un sector claramente de convenios-tipo, donde participan la mayoría de las CCAA. En el 2006 aparecen algunos convenios nuevos de este estilo, cuya irrupción ha motivado el crecimiento de este año, en particular en materia de mujer, como son los convenios para llevar a cabo el programa de estancias de tiempo libre para mujeres con hijos, exclusivamente a su cargo y el suscrito para la realización de actuaciones encaminadas a garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral. La formación de un sustrato de convenios constituido por programas «históricos», que se renuevan cada año, y a los que se van sumando otros se observa de forma meridiana en materia de servicios sociales, ya que se trata de un sector donde la intervención prestacional debe atender múltiples frentes que, además, no cesan de crecer: en el 2006 continúan los convenios-tipo que aparecieron en los años ochenta (prestaciones básicas ser-

vicios sociales a las corporaciones locales, programas específicamente dirigidos a mujeres, infancia, atención a familias en situaciones especiales), a los que se han ido sumando en los años noventa los programas en materia de voluntariado, discapacitados, tercera edad, inmigración (sector emergente que aparece en la actividad convencional a finales de los años noventa), así como nuevas situaciones a partir de 2000, la consolidación de inmigración, situaciones de dependencia, medidas distintas del internamiento para menores infractores, conciliación de la vida laboral y familiar, atención a víctimas de la violencia de género. La actividad convencional en este ámbito denota dos cosas. Por un lado, una amplia continuidad de programas y la consolidación del convenio como instrumento para articular una acción concertada entre el Estado y las CCAA. Y, por otro, el tipo de colaboración entre ambas instancias, ya que se trata claramente de una cooperación de orden financiero. El contenido de la inmensa mayoría de estos convenios es distribuir flujos de dinero. Normalmente, se trata de un modelo de cofinanciación de programas que, en su momento, ha lanzado el Ministerio y que se han presentado a las CCAA en Conferencia Sectorial. El hecho de que actividad convencional más numerosa se centre en servicios sociales revela también que el grueso de este tipo de colaboración de orden financiero se concentra en un sector claramente de competencia exclusiva de las CCAA. El convenio como mero instrumento para territorializar subvenciones del Estado a las CCAA tiene su exponente más claro en el sector de servicios sociales. Por lo común, un acuerdo de la Conferencia Sectorial en esta materia provoca una cascada de convenios cada año en este ámbito (así, Acuerdo del Consejo de ministros, de 21 de abril de 2006, por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante para el año 2006 de los compromisos financieros aprobados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en su reunión de 30 de marzo de 2006, BOE 23 de mayo de 2006). Como se ha señalado, resulta difícil valorar en qué medida ese dinero es importante para las CCAA y puede mediatisar políticas autonómicas. En los términos vistos, según datos del MAP parece que no son cantidades significativas. Más allá de ello, durante este año se ha aprobado la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que asigna un importante papel a las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las CCAA y, en particular, a los convenios verticales, ya que prevé un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las CCAA. Los convenios verticales se prevén como la técnica para articular un segundo nivel de protección frente al primero financiado únicamente por el Estado, una previsión legislativa que tendrá seguramente su reflejo en la actividad convencional de años posteriores.

Crecimiento de convenios en educación y cultura. Sin duda, en materia de *educación* se ha producido en el 2006 una eclosión de la actividad convencional (236 frente a los 52 de 2005). Dentro de este sector, se viene incluyendo en las crónicas de este *Informe* también deportes e investigación. Estos dos subsectores eran los que acaparaban más convenios habitualmente. En materia de investigación, en el 2006 aparece el Protocolo General por el que se establece la colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y diversas CCAA en el Programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora

(Programa I3). El Protocolo General es un tipo de pacto previsto para los casos en que se establecen pautas de orientación política sobre la actuación de cada administración en una cuestión de interés común o fijan el marco general para una colaboración que debe concretizarse *a posteriori* (art. 6.4 Ley 30/1992 tras su reforma por la Ley 4/1999). Normalmente, los Protocolos Generales traen causa de un plan o programa conjunto, de modo que la secuencia cooperativa acostumbra a ser: la aprobación de un plan o programa conjunto sobre una materia, la suscripción de un Protocolo General (antesala de la firma de un convenio) y, por último, el Convenio específico a través del cual las CCAA interesadas participan en líneas de acción previstas por el Plan. Como se ha puesto de manifiesto en crónicas anteriores, los Protocolos Generales, y los planes y programas, están teniendo en los últimos años un papel destacado en materia de investigación. El plan o programa conjunto es aquí una técnica propicia para articular el ejercicio del régimen competencial sobre este sector (competencia del Estado sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica), aunque todavía no ha sido suficientemente explorada toda su potencialidad, especialmente importante en un ámbito donde resulta tan preciso no desperdiciar recursos. Los planes y programas conjuntos en materia de investigación, y el resto de instrumentos cooperativos que los desarrollan, funcionan –por ahora– sobre todo como soporte para el establecimiento de mecanismos de cofinanciación. En el subsector de deportes, en el 2006 se atisban poquísimas novedades. Nuevamente, aparecen convenios ya clásicos en nuestro panorama cooperativo, como son que se firman anualmente para sufragar los gastos de gestión y equipamiento en Centros de Tecnificación Deportiva o de Alto Rendimiento, así como para realizar el Censo de Instalaciones Deportivas. Al igual que sucede en materia de servicios sociales, la actividad convencional –de contenido marcadamente financiero– se articula sobre un sector de competencia exclusiva de las CCAA. Con un contenido similar y en un supuesto competencial parecido, se encuentran la gran mayoría de los múltiples programas de cooperación territorial en materia educativa que han aparecido por primera vez –al menos en el BOE– este año. Dichos programas, impulsados por el Ministerio de Educación, y ya comentados en el epígrafe anterior, responden a convenios-tipo o de suscripción múltiple, cuya irrupción en el panorama convencional constituye una auténtica novedad este año, tanto por el sector sobre que se proyectan, como por su destacado número (Escuelas Viajeras, Rutas Literarias, Aulas de la Naturaleza, Programa de Inmersión Lingüística, Programa PROA).

El sector de *cultura* adquiere también en el 2006 un protagonismo en el conjunto de la actividad convencional (98 convenios en el 2006). Se trata de un ámbito donde siempre ha habido convenios, pero anteriormente con unas dimensiones más reducidas, acotados más bien a convenios para llevar a cabo acciones singulares de interés exclusivo para una Comunidad, para la constitución de consorcios –muy habituales como se vio en el materia cultural– y, para acometer algún proyecto a través de la técnica del convenio de suscripción múltiple, aunque en este ámbito ese tipo de convenios no se halla tan difundido como en otros sectores. En el 2006, los convenios siguen sirviendo para esos mismos fines, pero aparecen nuevas acciones en materia cultural que se han formalizado a través de convenios verticales. En unos casos, se trata de acciones de fomento cultural, donde acos-

tumba a existir, un elemento de supraterritorialidad como los convenios suscritos de forma bilateral (aunque se trata de un proyecto materialmente multilateral) entre el Ministerio de Cultura y seis CCAA para la promoción y consolidación de la Vía de la Plata como itinerario cultural, ya comentados en el epígrafe anterior. En otros supuestos, se trata de llevar a cabo un proyecto de interés común para ambas partes donde las dos instancias pueden ser competentes, de modo que se necesitan o comparten un objetivo común. En ese sentido, al igual que en años anteriores, se registran convenios en materia de bibliotecas, archivos y museos. Se trata de un ámbito donde pueden coexistir estructuras estatales y autonómicas y donde existen objetivos comunes. Así, en el 2006 se renuevan convenios ya conocidos, como los suscritos para realización del Catálogo Colectivo Patrimonio Bibliográfico, el Censo del Patrimonio Documental, la explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica Domus (todos ellos presentes en años anteriores). Sin embargo, como novedad, aparecen dos convenios-tipo formalizados bilateralmente con la mayoría de las CCAA que justamente por ello incrementan de forma cuantitativa las dimensiones de la actividad convencional en este sector. Por un lado, se trata del Convenio para la elaboración del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español en posesión de instituciones eclesiásticas a través del cual las CCAA se comprometen a cumplimentar las fichas que el Ministerio de Cultura ha elaborado para la realización de dicho inventario. Asimismo, hay que destacar como novedad el Convenio suscrito por buena parte de las CCAA para distribuir un crédito que permita la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de bibliotecas públicas, en virtud del cual se territorializa un crédito consignado en los presupuestos del Ministerio de Cultura para llevar a cabo el Plan de Fomento de la Lectura 2005-2006. Este convenio constituye un caso claro donde el Ministerio mediante la cofinanciación de proyectos incentiva una línea de actuación común en todo el territorio.

Consolidación de la actividad convencional en sanidad y agricultura. Sanidad es otro de los sectores tradicionalmente puntero en la actividad convencional entre el Estado y las CCAA (108 convenios publicados en el 2006). Las áreas de actuación donde se produce la actividad convencional dentro de este ámbito son muy diversas y con regímenes competenciales también distintos. Los convenios constituyen año tras año un instrumento muy habitual para formalizar líneas de cooperación muy variadas entre el Instituto de Salud Carlos III, auténtico promotor de la colaboración vertical en este sector, y las CCAA en materia de formación e investigación sanitaria, un ámbito donde ambas partes disponen de título competencial. En el 2006, este organismo autónomo dependiente del Ministerio de Sanidad ha impulsado varios convenios con diversas CCAA sobre constitución de unidades docentes, programación de actividades conjuntas, o realización de cursos para sobre especialidades médicas. Uno de los convenios más destacados, impulsado por este Instituto, es el suscrito con la mayoría de las CCAA para el establecimiento de un centro colaborador en España del Instituto Joanna Briggs, un reputado Instituto australiano dedicado a la investigación en materia de enfermería. Se trata de un proyecto que aparece en el 2004, del que se ha dado noticia en las crónicas los últimos años, cuya singularidad radica en que el primer convenio formalizado en 2004 para llevar a cabo dicho proyecto fue suscrito como

un convenio multilateral (firmado por Cataluña, Aragón y Galicia). Sin embargo, en el 2005, y masivamente en el 2006, ese mismo proyecto se ha suscrito ya de forma bilateral por la mayoría de las CCAA. La suscripción multilateral de este convenio representó una iniciativa destacada, ya que este tipo de pactos son algo muy aislado en nuestro sistema. Posiblemente, la preferencia por la suscripción bilateral –que permite cuantificar en cada caso la aportación de las partes– ha llevado a que ese proyecto se formalice entre el Estado y cada una de las CCAA, aunque materialmente sea un proyecto multilateral, como muestra el hecho de que la supervisión del convenio se encomienda a un órgano formado por un representante del Instituto de Salud Carlos III y representantes de todas las CCAA asociadas a este proyecto. Otro convenio impulsado por este Instituto que aparece como novedad en el 2006 es el Convenio específico para la estabilización de investigadores e intensificación de la actividad investigadora en el Sistema Nacional de Salud. Se trata de un convenio de suscripción múltiple a través del cual las CCAA interesadas (buena parte de ellas) concretizan acciones especiales en materia de investigación en el ámbito sanitario, previstas en el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo e Innovación (I+D+I) 2004-2007, así como la correspondiente financiación a cargo mayoritariamente del Instituto de Salud Carlos III. Más allá del ámbito de investigación sanitaria, en el sector sanidad hay otras áreas de actuación donde se renuevan relaciones convencionales con una cierta trayectoria y donde la financiación corre a cargo, en muchos casos, del Estado. Se trata de tres grandes subsectores. Por un lado, en materia de productos farmacéuticos destacan los convenios en materia de farmacovigilancia entre la Agencia Española del Medicamento del Ministerio de Sanidad y Consumo y las CCAA, mediante el cual las CCAA asumen la obligación de informar al Estado sobre productos farmacéuticos. Por otra parte, se registran los múltiples convenios firmados por las CCAA y distintas mutualidades de funcionarios para articular la prestación sanitaria por los servicios públicos de salud de las CCAA a mutualistas y beneficiarios de MUFACE, MUGEJU e ISFAS. Asimismo, en materia de drogodependencias, también en el 2006 aparecen una sucesión de convenios entre el Estado y buena parte de las CCAA para desarrollar el Plan Nacional sobre Drogas, cuyo contenido es casi exclusivamente fijar la cuantía que el Estado se compromete a transferir a las CCAA firmantes.

Agricultura es habitualmente otro de los sectores donde más actividad convencional existe (2006: 49 convenios). En términos generales, los convenios en este ámbito mantienen un volumen similar al de años anteriores, la mayoría responden a convenios-tipo y son también muy estables en cuanto a las líneas de acción. En ese sentido, en el 2006 se mantienen líneas de años anteriores, como son la cofinanciación de los trabajos de control asistido por teledetección de las superficies de determinados regímenes comunitarios de ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos y la que se lleva a cabo anualmente en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentación. La novedad más significativa en este ámbito es la aparición del Convenio en materia de controles, información y seguimiento de los mercados del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa, que ha sido objeto ya de un comentario específico. Como se vio, en este caso, pero también en buena parte de los convenios en este ámbito, sirven para establecer instrumentos de cooperación directamente o indirectamente exigidos por la política

agraria europea y normas comunitarias en desarrollo de la misma. Más allá de esas actuaciones basadas en convenios-tipo, específicamente, en el 2006 aparecen también en materia de agricultura dos Convenios de encomienda de gestión entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y dos CCAA (Extremadura y Castilla y León) para la realización de los trabajos relacionados con los preceptivos exámenes técnicos para el registro de variedades vegetales. Este tipo convenios son una figura expresamente prevista en la Ley 30/1992 (art. 15.4). Tales convenios se formalizan entre el Estado y las CCAA para pactar que una instancia realice actividades de carácter material, técnico o de servicios que, en realidad, corresponderían a la otra, por razones de eficacia o cuando se carezcan de los medios técnicos necesarios para su desempeño. La parte que encomienda determinadas actividades acepta que quien asume la encomienda de gestión realice las acciones pactadas. Los convenios de encomienda de gestión bastante excepcionales en nuestro sistema y, justamente, variedades vegetales es uno los de ámbitos donde más se han producido (*vid.* crónica de este *Informe* correspondiente a 2003). Se trata de un convenio donde el Ministerio encomienda a sendas CCAA la realización dicho proyecto al disponer aquellas de medios materiales y personales con una duración de cuatro años. El principal problema que pueden plantear los convenios de encomienda de gestión es hasta qué punto pueden representar una cesión de competencias. En el Derecho comparado, estas objeciones se han resuelto con el principio teórico de la indisponibilidad de las competencias: esto es, se entiende que a través de esos convenios nunca se pacta una transferencia de la titularidad de una competencia (que es indisponible), sino una forma del ejercicio de la misma durante un tiempo. Este es el argumento teórico que se utiliza desde hace tiempo para salvar la constitucionalidad de este tipo de acciones. Se trata de un criterio que dogmáticamente puede ser discutible en ciertos supuestos, de ahí la necesidad de un examen caso por caso, valorando la intensidad de la encomienda, así como la duración de la misma en el caso de pactarse por muchos años o de forma indefinida.

Sociedad de la información y nuevas tecnologías sector emergente. El sector de *Sociedad de la información y nuevas tecnologías* está adquiriendo una notable importancia y una autonomía propia en las relaciones convencionales entre el Estado y las CCAA. Como se vio, la implantación de la sociedad de la información exige una intervención de los diferentes poderes públicos sobre una pluralidad de frentes donde confluyen títulos competenciales estatales autonómicos. Además, dichos convenios son también el reflejo último de una colaboración dentro del Estado autonómico impulsada por los sucesivos Planes que la Unión Europea lleva aprobando desde el 2000 para el desarrollo de la Sociedad de la información en los países miembros. Como ya se ha visto, el Plan Avanza ha provocado la aprobación de una cascada de instrumentos convencionales, que, además, como singularidad representan, en los términos ya vistos, una acción integral en un sector. Dicho Plan y dichos convenios suceden a otros convenios anteriores como los de Internet en el Aula o Ciudades Digitales. Más allá de esos convenios-tipo, cada año, también el 2006, se registran proyectos singulares que afectan sólo a una Comunidad, cuyo común denominador, es la implantación de las nuevas tecnologías en la Administración de Justicia (por ejemplo, en el 2006: los Convenios suscritos por el Ministerio de Justicia con la Generalidad de Cataluña para la

implantación y ejecución de la presentación telemática de escritos y notificaciones en las oficinas judiciales de Cataluña, el mismo Ministerio con Andalucía y el Consejo General del Poder Judicial para la aplicación de medios y sistemas informáticos de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Málaga, con sede en Melilla, el Ministerio con Cantabria para la sustitución del sistema de videorapacación en los órganos judiciales del orden civil del Partido Judicial de Santander y la implantación de un sistema de videoconferencia en órganos judiciales de la Comunidad de Cantabria, con el País Vasco sobre cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal, así como el Ministerio, con Fiscalía General del Estado y Andalucía, para la cesión de los derechos de uso de los programas de aplicación de gestión procesal de las fiscalías a favor de la Junta Andalucía). En muchos casos, el interés de las acciones pactadas es meramente técnico, pero se trata de una cooperación de contenido tecnológico que posibilita el uso de un recurso técnico de interés mutuo.

Otros sectores. La actividad convencional se está desarrollando de forma notable en materia de *medio ambiente*. En el 2006 no aparecen grandes novedades en este sector (41 convenios). Los convenios formalizados dan continuidad a líneas de acción iniciadas en años anteriores, que, además, frecuentemente traen causa de un Plan. Durante este año, los convenios y sus addendas sirven para desarrollar líneas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados o del Plan Hidrológico-Forestal y de Restauración de cauces y enclaves naturales. En estos casos, se aprecia también la incidencia de la Unión Europea en las relaciones intergubernamentales, en general, y los convenios, en particular. En dichos convenios se pactan actuaciones medioambientales específicas a desarrollar por las CCAA y la aportación financiera del Estado, que, a su vez, presenta la solicitud de cofinanciación a la Unión Europea. De ahí que en los textos de estos convenios se suela incluir una cláusula según la cual la efectividad del presente convenio queda sujeta a la condición suspensiva del cumplimiento de los requisitos exigidos para su financiación con cargo a los fondos FEDER de la Unión Europea. Más allá de estos convenios, en el 2006 aparece un tipo de pacto llamado Acuerdo voluntario firmado por el Ministerio de Medio Ambiente con varias CCAA de forma bilateral (Aragón, Cataluña, Galicia y Cantabria) y empresas privadas radicadas en las respectivas CCAA para la protección ambiental y el control de emisiones del sector Cloro-Álcali Español. Se trata de una curiosidad en cuanto a la terminología del pacto y a las acciones pactadas. Al texto, según consta en el mismo, se le da publicidad en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley 30/1992 (norma que prevé la obligación de publicar los convenios verticales en el BOE), de modo que parece dársele la tramitación prevista para los convenios entre Estado y CCAA en dicha norma. Ahora bien, el pacto se denomina «acuerdo voluntario», mientras que la Ley 30/1992 sólo prevé como figuras convencionales el convenio de colaboración (si se quiere una vinculación jurídica) y el Protocolo General (si se opta por una vinculación no jurídica). Este pacto sólo plasma un compromiso de las empresas suscriptoras de reducir los niveles de emisión establecidos en la legislación vigente y superiores a los previstos en este acuerdo y, sin perjuicio de lo que establezca la administración competente con respecto a sus facultades de autorización, vigilancia e inspección. Cabe plantear hasta qué punto este pacto es realmente un convenio a los efectos

de la Ley 30/1992. En cualquier caso, su contenido parece más próximo al de un Protocolo General que al de un convenio de colaboración. Posiblemente el término «acuerdo voluntario medioambiental» responde a una terminología quizá más habitual del sector de medio ambiente, pero que no coincide con la prevista por la Ley 30/1992 cuando se trata de formalizar relaciones interadministrativas. Más allá de esta curiosidad, en el 2006 aparece también en materia medioambiental, concretamente en el subsector de aguas, un convenio de encomienda de gestión (muy habituales en otros años sobre esta materia), como es el convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se encomienda a ésta la explotación, mantenimiento y conservación de las obras e instalaciones del sistema de abastecimiento a la Mancomunidad de aguas del río Tajuña Almoguera-Mondejar.

La actividad convencional sigue encontrando en el 2006 un ámbito de actuación en materia de *industria* (25 convenios). En la misma tónica iniciada y comentada en el 2005, los convenios se centran sobre todo en la realización de planes de mejora de la calidad del servicio eléctrico en las diversas CCAA firmantes. La novedad más destacada en este sector es la aparición de un nuevo convenio-tipo para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico en las CCAA. Se trata de un convenio suscrito por la mayoría de las CCAA donde ambas partes acuerdan líneas de actuación para incrementar el nivel tecnológico de las empresas españolas a través del intercambio de información y apoyo técnico entre ambas partes. En el sector *trabajo* (22 convenios) se ha incrementado el recurso a los convenios. No se trata de un ámbito especialmente prolífico para la actividad convencional, ya que, al corresponder al Estado buena parte de las competencias en muchos casos, son pocos los ámbitos de coincidencia entre ambas instancias que propicien la suscripción de convenios. En el 2006 aparece como novedad uno de esos ámbitos de coincidencia tan escasos en este sector, en concreto, en materia de control de la incapacidad temporal. A tal efecto, se ha suscrito un convenio puntual con alguna Comunidad para llevar a cabo un programa piloto para el estudio de lo comportamiento en esos procesos, así como un convenio-tipo para el control de la incapacidad temporal firmado por la mayor parte de las CCAA. En este último caso, el convenio es el instrumento para poner a disposición de las CCAA un crédito consignado en el presupuesto del Instituto Nacional de la Seguridad Social para todas las CCAA (salvo Navarra y País Vasco) en el marco del Plan anual de actuaciones de modernización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal y la racionalización del gasto de la prestación. En el sector de *turismo* (18 convenios) siguen apareciendo en el 2006 convenios «históricos» en el panorama de la actividad convencional –se suscriben desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico– como son los firmados para el desarrollo del Plan de dinamización o de excelencia turística. Se trata de nuevo de un ámbito de competencia exclusiva de las CCAA donde se acude de forma recurrente a la colaboración convencional y donde el Estado complementa la financiación de determinadas acciones de promoción turística. En materia de *comercio* en el 2006 aparece como novedad el Convenio para el desarrollo del Plan de mejora de la calidad en el comercio. En realidad, se trata de una novedad relativa, ya que es un convenio-tipo que sustituye al que en años anteriores desarrollaba el Plan marco de modernización del momercio interior.

Otros sectores donde la actividad convencional es ya mucho más reducida son *Administraciones Públicas* y *estadística*. En el primer caso, consta el convenio marco entre la Administración General del Estado y algunas CCAA para la implantación de una red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano en el ámbito territorial de las CCAA, así como diversos convenios puntuales en materia de Administración de Justicia y Penitenciaria. Por su parte, *estadística* es este año un sector de colaboración convencional muy residual donde no hay novedades, más allá de la renovación anual de determinados proyectos estadísticos ya presentes en años anteriores (entre otros, la encuesta de calidad de vida en el trabajo, la encuesta de financiación y gastos de las enseñanza privada, la encuesta sobre equipamiento y uso de las tecnologías de información y comunicación en los hogares, o la estadística sobre bibliotecas).

Convenios entre comunidades autónomas

2006 un año prolífico para los convenios entre CCAA. Por lo pronto, 2006 representa un año récord para la cooperación convencional interautonómica. En efecto, en el 2006 se han enviado al Senado 7 convenios entre CCAA para su tramitación a los efectos del artículo 145.2 CE. Es sabido que existe mucha más colaboración entre CCAA que aquella que se acaba formalizado a través de convenios (consorcios interautonómicos, como el del Valle del Ebro, o la creciente concertación interautonómica generada a raíz del acuerdo de la CARCE de 2004 para la configuración de la posición común de las CCAA, *vid.* sobre ello las crónicas en este mismo *Informe* correspondientes a 2006 de los Profesores Tomás Font y Javier Donaire, respectivamente). Sin embargo, nunca antes se recuerda que, en un mismo año, los convenios entre CCAA hayan sobrepasado la media docena. Lógicamente, cabe saludar que las CCAA encuentren ámbitos de acción conjunta, ya que lo extraño es que no los hallen y sea tan difícil en nuestro sistema concebir las relaciones cooperativas sin la presencia del Estado central.

A esa activación de los convenios entre CCAA puede haber contribuido una creciente proclividad de las CCAA a entablar y formalizar relaciones entre ellas. Justamente, en el último debate sobre el Estado de las Autonomías (de 2005) algunos presidentes autonómicos verbalizaban la importancia que conferían a la cooperación interautonómica y su intención de potenciarla (en particular, de forma muy explícita, los presidentes del Principado de Asturias, Sr. Álvarez Areces, y el de Castilla y León, Sr. Herrera Campo (DOCG-Senado 8 noviembre de 2005, págs. 69 y 35, respectivamente). Esa toma de conciencia de la importancia de las relaciones entre CCAA es fundamental, ya que el presupuesto de cualquier relación cooperativa es tener la predisposición a colaborar y, una vez decidida su puesta en marcha, la relación que surja deberá acomodarse a las previsiones jurídicamente establecidas. Las relaciones de colaboración entre CCAA reportan beneficios para sus protagonistas en cuanto ejercicio de autogobierno y para los propios ciudadanos que son quienes en último término padecen el ejercicio separado de las competencias. Es importante que esos beneficios, conocidos y compartidos, se interioricen por las propias CCAA y, a medida que ello suceda, la proclividad a colaborar entre CCAA tendrá su lógico reflejo cada año en la actividad convencional horizontal.

Los convenios interautonómicos en el 2006 confirman también unas líneas constantes (por lo menos, en apariencia). En la mayoría de los casos se trata de convenios entre CCAA normalmente limítrofes que, además, suelen ser bilaterales. A la vista de los convenios enviados al Senado, se trata de convenios horizontales que sirven para resolver problemas de vecindad geográfica. Viendo en perspectiva la actividad convencional de los últimos años, hay unas CCAA más proclives a colaborar, o mejor dicho, a formalizar a través de convenios su colaboración (Castilla y León, ha suscrito un importante número de convenios horizontales, no en vano su propia posición geográfica incita a ello, pues es una comunidad rodeada por nueve CCAA). Además, no sólo hay unas CCAA más proclives que otras, sino que también hay CCAA que muestran una preferencia por colaborar sobre ciertos sectores (La Rioja, sobre carreteras, Castilla y León, en materia de incendios, Madrid, sobre carreteras o transportes). No existe, de nuevo, ningún convenio en el que participen todas las CCAA o la mayoría de ellas. Posiblemente, ello se debe a la ausencia de conferencias sectoriales exclusivamente horizontales. La mayor parte de los convenios entre el Estado y las CCAA traen causa, como se vio, de un acuerdo de Conferencia Sectorial. Ahora bien, a diferencia de la colaboración vertical, en las relaciones horizontales, al no existir plataformas de encuentro donde sólo acudan las CCAA, tampoco es fácil pactar acciones que puedan implicar todas o a la mayoría de ellas. De hecho, los convenios horizontales formalizados como tales responden a visitas institucionales de un presidente a otra comunidad, cumbres interautonómicas entre CCAA, o incluso a contactos personales que dan lugar a iniciativas de colaboración específicas entre dos CCAA no necesariamente limítrofes, si bien la relación vecindad parece un factor importante para detectar problemas comunes y articular la colaboración necesaria para solucionarlos. En cualquier caso, la ausencia de foros de encuentro sólo entre CCAA no sólo hace difícil adoptar una iniciativa por todas ellas, sino generalizar una iniciativa puesta en marcha por dos o varias CCAA a otras.

La consolidación de unos espacios de colaboración interautonómica. Los convenios entre CCAA del 2006 denotan también la consolidación de unos espacios de colaboración interautonómica. La mayoría de dichos convenios representan acciones puntuales que, en general, tienen como característica común el hecho de que superan el ámbito territorial de cada Comunidad. Básicamente, dichos convenios responden a cuatro grandes de líneas de actuación.

En primer lugar, hay varios convenios que sirven para solucionar problemas entre CCAA colindantes para *optimizar recursos*. Se trata de convenios relacionados con la prevención de incendios y sobre obras en materia carreteras. Son ámbitos de acción de la actividad convencional que ya han aparecido en otros años, lo que viene a confirmar que son sectores donde la necesidad de colaborar entre CCAA es tan obvia que se va imponiendo.

En el 2006, consta un Convenio entre La Rioja y la Junta de Castilla y León en materia de extinción de incendios. En realidad, dicho texto se firmó en diciembre de 2005, pero se ha enviado a las Cortes Generales en enero de 2006. Este convenio se comentó ya en la crónica del pasado año. En el 2005, también se registra el Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre Galicia y el Principado de Asturias. Dicho pacto trae causa de la cumbre celebrada entre las dos CCAA

en enero de 2006 donde se acordó consolidar las relaciones entre ambas CCAA, y, en particular, en materia extinción de incendios para hacer frente de manera coordinada a siniestros en zonas limítrofes con mayor aprovechamiento de recursos por las dos administraciones. Se trata de un texto donde se acuerda el intercambio de medios materiales y humanos, el procedimiento de nombramiento del director operación (nombrado por órgano competente de la comunidad afectada o de mutuo acuerdo si son las dos CCAA) o el compromiso de que el centro de coordinación en cada Comunidad («112») transfiera las llamadas que correspondan a otra CA. Llama la atención que el texto enviado se haya calificado como acuerdo de cooperación, pues su tenor es similar e incluso mucho más genérico que otros convenios entre CCAA similares que se han suscrito como meros convenios de colaboración. Con este pacto, una vez más extinción de incendios se confirma como el ámbito donde más colaboración existe entre CCAA en nuestro sistema.

La ejecución de obras en determinados tramos viarios que comparten CCAA vecinas constituye también, junto con el de extinción de incendios, un ámbito de cooperación entre CCAA en nuestro sistema. Este año se registra el convenio entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación de obras y carreteras de interés de ambas Comunidades, y un Protocolo General entre La Rioja y Navarra en relación con las actuaciones para la remodelación de la carretera LR-131 y NA-134 entre el Polígono Industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono Industrial Las Cañas (Navarra) y las obras de acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en un punto kilométrico de la N-113, Pamplona-Madrid. Con ello se confirma que, en los últimos años, carreteras es el eje vertebrador de la actividad convencional que La Rioja mantiene con otras CCAA. El primer caso, el Convenio firmado entre esta Comunidad y Castilla y León para la planificación de obras y carreteras de interés de ambas Comunidades, es un texto remitido al Senado en el 2006 pero firmado, en realidad, en el 2005 del que ya se daba noticia en la crónica de este *Informe* del pasado año (de hecho, se remitió al Parlamento riojano que lo aprobó por Ley 15/2005, de 23 de diciembre, de aprobación autorización del convenio). Dicho pacto no merece en realidad ser calificado como convenio ya que, propiamente, es un protocolo de intenciones. En el propio texto se alude al mismo como protocolo y el tenor de sus cláusulas –compromisos muy genéricos– remiten a concretar las acciones en el futuro. La Rioja ha suscrito también este año un Protocolo General con Navarra en relación con las actuaciones para la remodelación de la carretera LR-131 y NA-134 entre el Polígono Industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono Industrial Las Cañas (Navarra) y las obras de acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en un punto kilométrico de la N-113, Pamplona-Madrid. A diferencia de lo que sucede con el primer pacto, este texto sí es un verdadero convenio, aunque en este caso se haya calificado como protocolo general. En el texto del pacto se especifican con un grado de determinación claro los compromisos de las partes y no hay remisión a convenios futuros, de manera que, pese a su nombre, se trata propiamente un convenio de colaboración. Dicho convenio ha sido aprobado por la Ley riojana 9/2006, de 18 de octubre, de aprobación y autorización de dicho convenio, tal como exigen las previsiones del Parlamento de La Rioja, donde se estipula que la celebración de convenios entre

CCAA requerirá la aprobación por la Cámara autonómica mediante una ley de autorización.

En segundo lugar, la colaboración convencional entre CCAA sirve también para el *reconocimiento de efectos extraterritoriales*. Durante el 2006 se ha firmado el Convenio específico de colaboración entre las Comunidades de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia. La validación de títulos de transporte no es la primera vez que aparece en la actividad convencional entre CCAA. En el 2000 se firmó ya un convenio entre Madrid y Castilla-La Mancha sobre títulos de abonos de transportes para el consorcio regional de transportes públicos de Madrid. El texto que se firma entre la Comunidad de Madrid y Castilla y León en el 2006 trae causa –tal como consta en el texto del convenio–, de un Protocolo General que las dos CCAA habían firmado el año anterior. El objeto del convenio es implantar un título de transporte (abonos combinados mensuales), a fin de que el mismo billete sirva para los usuarios del transporte público entre poblaciones próximas de dos CCAA cuando el trayecto sobrepasa el ámbito territorial de una de ellas. Éste es el caso de provincias de Castilla y León (claramente Ávila y Segovia) limítrofes con la Comunidad de Madrid, donde el flujo de desplazamientos sociolaborales, económicos o formativos resulta muy notable.

En tercer término, en el 2006 hay que destacar la formalización de un convenio para la *creación de entes comunes de gestión*. Se trata del Convenio de colaboración entre las Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (autorizado por Ley de Cantabria de 16/2006, de 24 de octubre, tal y como exigen previsiones Reglamento del Parlamento de dicha Comunidad). Se trata de una novedad en el panorama de la actividad convencional en nuestro sistema. El objeto del convenio es establecer entre las partes criterios comunes para la planificación y gestión del Parque. Para ello no sólo prevé los instrumentos de planificación, sino la creación de una serie de órganos de gestión del parque (una comisión de gestión, un comité técnico, como órganos de decisión, un Consorcio interautonómico, como órgano de apoyo, y un patronato como órgano de participación de las administraciones públicas y aquellas asociaciones e instituciones relacionados con el parque). Se trata de órganos con funciones y composiciones diversas (la comisión de gestión ostenta funciones de gestión y adopta acuerdos por unanimidad). Asimismo, se establecen las reglas de financiación del mismo que se costeará por las partes suscriptoras (como mínimo, serán los importes recibidos en concepto de traspaso del Estado a las CCAA firmantes para la gestión de dicho parque). La suscripción de este convenio viene propiciada por la sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Faunas Silvestres. Esta sentencia ha supuesto un cambio sobre las disponibilidades competenciales de las CCAA sobre medio ambiente y la gestión de espacios naturales protegidos. El Alto Tribunal ha declarado que los órganos de gestión conjunta entre el Estado y las CCAA, previstos por la ley, no se justifican, ya que la integración de representantes de una Administración (la estatal) en órganos de la instancia que ejerce las competencias

exclusivas (las CCAA) desnaturaliza la competencia de gestión de espacios naturales protegidos de la que disponen las CCAA. El carácter supracomunitario de un espacio natural no puede ser criterio para que el Estado se eriga en instancia competente y desplace, así, en su favor las competencias autonómicas. El propio Tribunal, como ha hecho en otras ocasiones, apela en este supuesto a la colaboración entre las CCAA en cuyo territorio se sitúa el parque con el fin de que aquellas puedan ejercer sus respectivas competencias. En los países europeos con un nivel de descentralización política similar al nuestro es muy habitual el recurso a los convenios horizontales para crear organizaciones comunes de gestión. Tales organizaciones se crean precisamente para gestionar el ejercicio de competencias de los entes territoriales en materias de alcance federal, pero que no por ello devienen competencia federal. En esos países se ha debatido desde hace décadas acerca de la licitud de tales organizaciones, en particular cuando ejercen funciones decisorias, ya que se trata de competencias de cada una de las partes se comprometen a ejercer a través de cada uno de esos órganos. En cualquier sistema, esa posibilidad se encuentra sometida a los mismos límites de toda actividad convencional, en especial, a la renuncia de competencias a tales organizaciones. De este modo, se entiende que dichos órganos son legítimos si sus funciones son una mera delegación del ejercicio de competencias que siempre pueden ser recuperables por cada una de las instancias suscriptoras. El convenio sobre el parque nacional de los Picos de Europa prevé una serie de órganos donde sólo intervienen representantes de las CCAA suscriptoras, pero algunos de ellos ostentan funciones decisorias (por ejemplo, la comisión de gestión se prevé que decida por unanimidad y sus acuerdos vinculan a las diferentes administraciones firmantes, aunque se añade la salvaguarda de que ello sea sin perjuicio de las competencias de otros órganos de las mismas). Más allá de la salvaguarda de la indisponibilidad de las competencias, este tipo de organizaciones, aun cuando tienen una configuración horizontal, vienen a ser una especie de administraciones flotantes. Por ello, en los países de nuestro entorno tales convenios suelen prever un criterio de adscripción de dichos órganos a una instancia (cosa que no se ha previsto en este convenio). Normalmente, se utiliza el criterio de la sede, lo que sirve para determinar el derecho aplicable a las mismas, la supervisión de sus actuaciones, así como la fiscalización de los recursos económicos de los que disponen.

El recurso a los convenios ha servido también en el 2006 para articular entre CCAA una *colaboración de carácter tecnológico*. Se trata del Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña en materia de cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal. Su interés es básicamente técnico, al posibilitar el uso de un recurso tecnológico desarrollado en el País Vasco para facilitar la tramitación de los procesos informáticamente por parte de la Generalidad de Cataluña. Se trata también de un espacio de colaboración interautonómico muy novedoso. En el 2003 se había firmado un Protocolo General entre las CCAA de Extremadura y Andalucía sobre colaboración en materia de uso y difusión de software libre, pero el pacto formalizado este año constituye la primera vez que esa cooperación tecnológica se articula a través de un convenio a los efectos del artículo 145.2 CE. Más allá de abrir un nuevo espacio de colaboración interautonómica, el apoyo técnico y el intento de aprovechar recursos ya puestos en marcha por otra instancia revisten

especial interés en el proceso de implantación de las nuevas tecnologías. Ese apoyo técnico o la asistencia activa entre administraciones, contenidos clásicos del principio de colaboración, van a consistir de forma creciente en la era de la sociedad de la información en la cesión de aplicaciones técnicas y, con ello, queda abierta la vía de la cooperación para articularla.

La existencia de una colaboración entre CCAA «sumergida». Todos estos convenios son aquellos que se han enviado al Senado a los efectos del artículo 145.2 CE, pero hay mucha más colaboración entre CCAA de la que aparece en el Boletín de las Cortes Generales. Por un lado, no todos los convenios horizontales que se formalizan se envían al Senado. Muchas veces tampoco se remiten a los Parlamentos Autonómicos de las partes firmantes, aun cuando se trata de requisitos constitucionalmente y estatutariamente previstos. La ausencia de intervención parlamentaria en esos casos hace muy difícil saber de la existencia de tales convenios. Más allá de ello, junto a los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación, las dos figuras previstas por la Constitución, en la praxis convencional las CCAA han recurrido a un tercer tipo pactos que suelen llamarse protocolos (entre otras muchas denominaciones), que constituyen declaraciones de intenciones donde las partes expresan una voluntad de colaborar que debe concretizarse en un futuro. La opacidad sobre este tipo de pactos es también muy considerable y su existencia sólo es conocida por altos funcionarios de las CCAA firmantes.

Los Registros de Convenios en las CCAA pueden ser un importante instrumento de publicidad de todos los pactos que pueda firmar una Comunidad con otra (acuerdos de cooperación, convenios de colaboración y protocolos de colaboración), y, así, «sacar a flote» una cooperación existente pero poco conocida. De hecho, esa idea de que hay más colaboración entre CCAA que la que aparece en los medios oficiales, se corrobora claramente con la puesta en marcha de los Registros de Convenios en las CCAA.

A título de ejemplo, el Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña da noticia en su *Informe* sobre 2006 de la firma por parte de dicha Comunidad de doce pactos interautonómicos (tres protocolos: el Protocolo de colaboración entre la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia en materia de política lingüística, el Protocolo de colaboración entre el Principado de Asturias y la Generalidad de Cataluña para establecer un acuerdo marco en materia de agroalimentación y el Protocolo general por el que se establece el acuerdo marco entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de las Islas Baleares para el fomento y la coordinación de actuaciones conjuntas en el ámbito de la educación). En el resto de los casos, los pactos son convenios de colaboración con CCAA, ya sean colindantes o no, para articular proyectos de interés común. Se trata de nueve convenios entre Cataluña y otras CCAA, un volumen mucho mayor que el aparentemente se deduciría de la lectura del Boletín Oficial de las Cortes Generales, donde, como se vio, sólo consta un convenio firmado por la Generalidad de Cataluña. Los datos del Registro de Convenios de la Generalidad arrojan además más luz sobre el tipo de cooperación horizontal. Al contrario de lo que parece la tendencia normal, esa colaboración en esta Comunidad con otras CCAA no se da mayoritariamente con CCAA colindantes. El único convenio firmado con una Comunidad limítrofe ha sido con Aragón para la cesión de uso de la aplica-

ción informática de gestión del sistema de demanda de vivienda protegida en Aragón. En el resto de casos no se trata de proyectos con CCAA limítrofes. Existe una especial colaboración entre Cataluña y la Comunidad Balear en la línea iniciada ya en años anteriores (un Convenio para el doblaje de películas al catalán en el 2006, otro Convenio para la cesión del uso de un programa informático del registro de licitadores, así como otro Convenio para la cesión de material didáctico de seguridad laboral). También constan un par de convenios muy técnicos con Andalucía (para la monitorización de las deformaciones del terreno en una zona de Andalucía y para el mantenimiento y actualización del geoportal IDE Andalucía, una infraestructura de datos cartográficos). Asimismo, se han firmado dos convenios más con la Comunidad de Madrid, uno en materia medioambiental y otro sobre análisis de los datos estadísticos sobre condiciones de trabajo. También consta, el Convenio entre el Gobierno vasco y la Generalidad de Cataluña para la cesión del uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal, ya comentado (Fuente: Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña. *Balance de actividad octubre 2004-diciembre 2006*. Dirección General de Relaciones Institucionales, *vid.* <http://www10.gencat.net/drep/App-Java/cat/relacions/Registre/Registre.jsp>). De todos esos convenios, el último es el único pacto que se ha comunicado –en lo que hasta ahora consta– al Senado.

A estos datos, cabe sumar dos convenios entre CCAA más, de los que dan noticia las crónicas del *Informe* de este año de Aragón y Extremadura: un Convenio-marco de colaboración entre la Generalidad Valenciana y el Gobierno de Aragón en materia de asistencia sanitaria entre poblaciones limítrofes, y, un Convenio multilateral sobre cooperación en el desarrollo de la formación profesional específica en la modalidad a distancia suscrito por Andalucía, Castilla-La Mancha, Principado de Asturias, Aragón y Extremadura.

La calificación de los pactos y los problemas de tramitación. La terminología con la que se designa un pacto no es ni mucho menos un aspecto anecdótico, sino que afecta a la propia naturaleza del pacto (vinculación jurídica/vinculación política) y a su propia tramitación (aprobación del Parlamento autonómico o, incluso, de las Cortes Generales) con consecuencias nada desdeñables. Al igual que en años anteriores, el 2006 también brinda ejemplos de la notable confusión que existe sobre los distintos pactos entre CCAA y la tramitación que debe dárseles a cada uno de ellos.

La Rioja y Castilla y León han firmado en 2006 un Protocolo General en materia de carreteras que se ha enviado al Senado para su comunicación a los efectos del artículo 145.2 CE. Dicho precepto no prevé la figura del Protocolo General, sino la de los Convenios para la gestión y prestación de servicios y los Acuerdos de cooperación. La calificación como protocolo general de este pacto hace pensar al principio de que se trata de un compromiso de colaboración futura. Sin embargo, como se vio, el texto contiene unos compromisos perfectamente definidos sin remisión al futuro para su concreción. Dicho pacto debería haberse formalizado como Convenio, no como Protocolo General, ya que esa es su verdadera naturaleza.

Otro caso es el Acuerdo de cooperación entre Galicia y el Principado de Asturias en materia de protección civil. La Constitución (y el desarrollo que hicieron de la misma los estatutos) diferencia entre dos tipos de pactos con requi-

sitos distintos: Acuerdos de cooperación (sometidos a autorización de las Cortes) y los Convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios (sólo precisan comunicación al Parlamento). Resulta difícil saber cómo calificar un pacto porque el texto constitucional no da criterios para hacerlo. Existe un cierto acuerdo en que los convenios de colaboración tendrían por objeto asuntos de mera gestión administrativa, mientras que los acuerdos de cooperación serían aquellos que tienen una importancia mayor. Este pacto entre Galicia y el Principado de Asturias en materia de protección tiene el mismo contenido, o incluso un contenido mucho más genérico que el que tienen los múltiples convenios entre CCAA sobre extinción de incendios que se han enviado –o no– al Senado, donde han sido tramitados sin problemas como convenios de gestión y prestación de servicios propios, sin necesidad, pues, de una autorización de las Cortes Generales para ser válidamente suscritos.

Ciertamente, más allá de la terminología del pacto lo importante es la naturaleza de los compromisos pactados, pero no calificar los pactos interautonómicos con la figura jurídica que les corresponde puede introducir confusión sobre su naturaleza y también sobre toda su tramitación ya sea ante los respectivos Parlamentos de las CCAA, e incluso ante las Cortes Generales.

El episodio que este año mejor puede ilustrar todo ello es el caso del Convenio entre La Rioja y Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés para ambas comunidades. Para empezar, el texto no es realidad un convenio porque no hay compromisos determinados ni la intención de vincularse jurídicamente. Como se vio, se trata de un protocolo de intenciones a concretizar en un momento ulterior que se ha enviado a los Parlamentos de las respectivas CCAA donde ha sido aprobado como convenio de colaboración y remitido por Castilla y León a las Cortes Generales a los efectos de su comunicación del artículo 145.2 CE, aunque todo ello no era obligatorio ya no se trata de un auténtico convenio entre CCAA. Esa tramitación no es una obligación jurídica en sentido estricto. Por ello, hay CCAA que deciden comunicar al Parlamento autonómico o al Senado tales pactos, pero hay otras muchas donde tales Protocolos se formalizan y no se envían a las cámaras porque, en realidad, jurídicamente no es necesario. La impresión es que existe una notable confusión en el uso de las figuras que sirven para formalizar pactos entre CCAA y que esa confusión se refleja en su tramitación procedural (la poca claridad que existe la normativa se refleja en la aplicación de la misma, ya sea en lo que respecta a la elección de la figura, ya sea, correlativamente, en el procedimiento de tramitación). Además, parece que, una vez firmado el pacto, cada comunidad actúa por libre en el sentido de que acostumbra decidir unilateralmente si remite el texto a las Cortes Generales, sin comentarlo a la otra comunidad suscriptora. Ese proceder puede crear problemas, tal y como se ha puesto de manifiesto en otras legislaturas, porque una comunidad puede remitir un pacto al Senado para su comunicación en cuanto Convenio de colaboración, y a ello oponerse la otra comunidad suscriptora por considerar que sólo era un protocolo.

A fin de evitar tales episodios, y las eventuales controversias que pueden generar, sería conveniente que las partes estuvieran de acuerdo en el tipo de pacto que desean suscribir, y, con ello, en la tramitación que debe dársele al mismo. En cual-

quier caso, la notabilísima confusión que existe a la hora de calificar pactos entre CCAA lleva a una situación paradójica de casos donde hay una sobretramitación (pactos que se someten a trámites previstos para otras figuras y, por tanto, que no son preceptivos para aquel texto) y casos de infratramitación de un convenio (casos donde no se cumple el marco jurídico previsto porque los convenios no se someten a los trámites previstos y, en ese supuesto, sí son preceptivos).

Todo estos extremos se detectan fundamentalmente a partir de los convenios remitidos al Senado, pero los problemas de calificación de un pacto o, en general de tramitación del mismo, posiblemente pueden ser muchos más si se tiene en cuenta que, según parece, no todos los convenios se comunican al Senado, ni todos los convenios que firman las CCAA pasan por los respectivos Parlamentos autonómicos, a los efectos que correspondan en cada caso, con las consecuencias que se pueden derivar de ello sobre la eficacia del convenio e incluso sobre su propia validez, ya que se trata de requisitos previstos por la propia Constitución y los estatutos de autonomía.

En cualquier caso, un aspecto urgente en materia de cooperación interautonómica es resolver la notable confusión que se detecta sobre el tipo de pactos entre CCAA. De la misma manera que en materia de convenios verticales, la Ley 30/1992 tras su reforma en 1999 distingue entre dos figuras: Convenios de colaboración (compromisos jurídicamente vinculantes) y Protocolos Generales (declaraciones de cooperación futura), también en materia de colaboración horizontal cabría distinguir entre tres grandes figuras: Convenios de colaboración para cooperar con la intención de vincularse jurídicamente en el ámbito puramente administrativo de la gestión y prestación de servicios propios, Acuerdos de cooperación para acordar una actuación más compleja y Protocolos de colaboración para meras declaraciones de propósitos sin intención de vincularse (en particular, la terminología para designar este tipo de pactos es muy variada en la práctica, Protocolos de intenciones, Protocolos Generales, Convenios-marco, Declaraciones de colaboración...). Sólo los dos primeros –Convenios de colaboración y Acuerdos de cooperación– son los que deberían cumplir los requisitos que los estatutos de autonomía y la Constitución prevén a tal efecto. En principio, son las normativas autonómicas las que deben aclarar ese extremo, pero ello conlleva la posibilidad de regulaciones diferentes, ya que se trata de un extremo que caería dentro de su competencia de autoorganización. Por ello, encuentros informales como en el 2006 la *I Jornada sobre Registros de Convenios*, puede servir para identificar problemas comunes, intercambiar experiencias, y la eventual necesidad de avanzar, cada una dentro de sus competencias de autoorganización, hacia regulaciones similares, al menos, en un punto particularmente importante como es una distinción clara entre las tres figuras vistas que sirven para formalizar pactos entre CCAA e ir así avanzando también hacia una terminología común para designarlos especialmente necesaria en el caso de los Protocolos interautonómicos (Jornada organizada por el Departamento de Relaciones Institucionales y de Participación de la Generalidad de Cataluña, con participación de representantes del MAP y de buena parte de las administraciones autonómicas, *vid.* el material sobre la misma en la página web del Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña antes referenciada).

La regulación de los convenios horizontales en los nuevos EEAA: continuidad frente a reforma. Muchos de los problemas de la cooperación horizontal arrancan de la propia regulación constitucional y del desarrollo que de la misma hicieron los estatutos de autonomía. El propio *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española*, de febrero de 2006, llama justamente la atención sobre la rigidez y oscuridad del artículo 145.2 CE (Edición a cargo de F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, Consejo de Estado, CEPC, Madrid, 2006, págs. 163-165). Dicho precepto es un límite infranqueable en el actual proceso de reformas estatutarias, pero, dentro de ese marco, los nuevos textos pueden aclarar y aligerar el complejo régimen jurídico previsto para los convenios entre CCAA previsto por los textos iniciales. Los estatutos de autonomía aprobados a finales de los años setenta y en los años ochenta agravaron el ya de por sí férreo régimen del artículo 145.2 CE básicamente en dos aspectos: por un lado, muchos de ellos limitaron en exceso el objeto de dicha colaboración al acotar la celebración de convenios para «la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia»; y, más allá de ello, los estatutos previeron una intervención de los Parlamentos autonómicos en el proceso de suscripción de cualquier convenio entre CCAA como requisito de validez del mismo no contemplado por el texto constitucional.

El nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana introduce escasas innovaciones en este punto (art. 59.1). Respecto al objeto de la cooperación entre CCAA, se mantiene la criticada expresión para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su «exclusiva competencia», límite no previsto por la Constitución que acota en exceso el ámbito de la cooperación interautonómica. Y, asimismo, se ha mantenido la aprobación preceptiva por las Cortes Valencianas de cualquier convenio entre CCAA.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en este punto es de mayor calado (art. 178). El texto catalán elimina la referencia de la exclusividad de competencia para poder conveniar entre CCAA. Enumera los posibles contenidos de un convenio horizontal (creación de órganos mixtos, establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos). La innovación posiblemente más notable es la relativa la intervención parlamentaria en dichos convenios. El nuevo estatuto limita la aprobación del Parlamento de Cataluña sólo a aquellos convenios y acuerdos «que afecten a las facultades legislativas». La intención de reservar un ámbito de intervención al Parlamento en tales casos es positiva, pero en la práctica quizás no siempre será fácil de dilucidar en qué casos un pacto entre CCAA afecta a dichas facultades. En los demás supuestos, el ejecutivo sólo debe informar a la cámara catalana de la suscripción del pacto. En el caso de Estatuto catalán se fija además el plazo para dicha comunicación (un mes a contar desde el día de la firma). El Parlamento autonómico pasa, pues, a desempeñar una actividad meramente receptora del texto. Se aligera así el procedimiento para firmar un convenio entre Cataluña y otras CCAA, ya que la aprobación del Parlamento era requisito de validez para suscribir un convenio entre CCAA en la redacción anterior. El texto catalán aborda también el extremo posiblemente más espinoso del régimen de los convenios horizontales, como es la potestad de las Cortes Generales de recalificar un convenio entre CCAA en acuerdo de cooperación con la consiguiente necesidad de autorización del parlamento central para su

válida suscripción. El nuevo texto se limita a recoger la regulación actual (la potestad de recalificación está prevista en el Reglamento del Senado). En el texto final ha desaparecido la mención que se hacía a que, en caso de recalificación, se diera audiencia previa a la Generalidad y si correspondía a las otras CCAA.

El año 2006 marca un punto de inflexión en la actividad convencional entre CCAA. Resta por ver si se trata de un episodio puntual o realmente se puede hablar del inicio de nuevas dinámicas en la praxis convencional interautonómica, al que pueden coadyuvar las reformas estatutarias, eliminando parte de la excesiva rigidez del régimen de este instrumento.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 2006

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	Cyl	Cat	C-Val	Ext	Gal	L-R	Mad	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	Total
Adm. Pùb.*	4	1	1			1				1	1					2			11	
Agricultura**	4	2	3	2	3	1	1	4	7	3	4	2	2	3	5	3			49	
Comercio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	
Cultura	7	6	6	7	7	8	4	7	6	4	4	7	5	3	6	4	2	3	90	
Educación***	15	13	13	14	13	14	22	20	9	15	16	16	15	17	14	6	1	2	236	
Estadist.	1	1							2		1				1		2	2	11	
Industria	2	3	2			2	1		2	1		3	1	3	2	2	1		25	
Medio Ambiente	5	2	4	2		3	1	3	3	3	4		3	4	1				41	
Sanidad	5	8	5	5	6	6	9	7	6	3	6	13	5	7	7	2	4	3	109	
Sociedad inform. y TICs	5	3	3	2	3	1		5	5	3						3	1		48	
San. Sociale	14	19	21	15	14	18	18	19	16	20	17	14	15	19	15	1	1	15	287	
Trabajo	1	1	1	1	2	1	2	3	2	1	2	2	1	2	1				23	
Turismo	3			2	3		1	1	1	2		3	1		1				19	
Vivienda y urb.	1			1	2	1	1	1	2	2	1	2	1	2	2		1	1	22	
Otras****	4	6	6	3	4	4	3	4	7	3	3	6	3	4	3	1	3	1	60	
Total	71	67	67	56	60	59	64	76	69	62	59	75	53	64	62	25	17	30	1067	

NOTA: no incluye los 2 convenios de suscripción multilateral correspondientes al 2006

* Incluye Administración de Justicia y Penitenciaría

** Incluye pesca y ganadería

*** Incluye deportes e investigación

**** Incluye transportes, defensa, policías, cartografía y tributos.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS CON EL ESTADO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2006

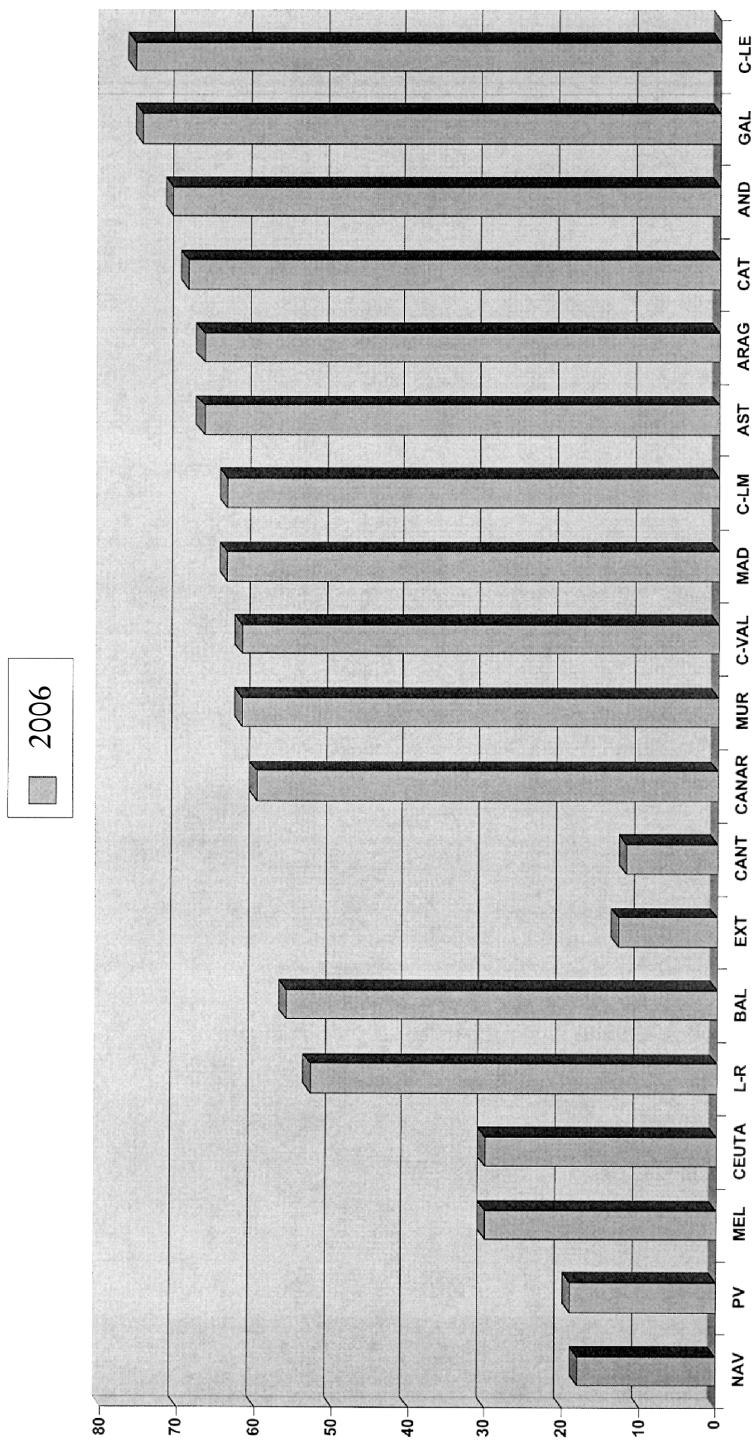


GRAFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS CON EL ESTADO POR CCAA 2005 Y 2006

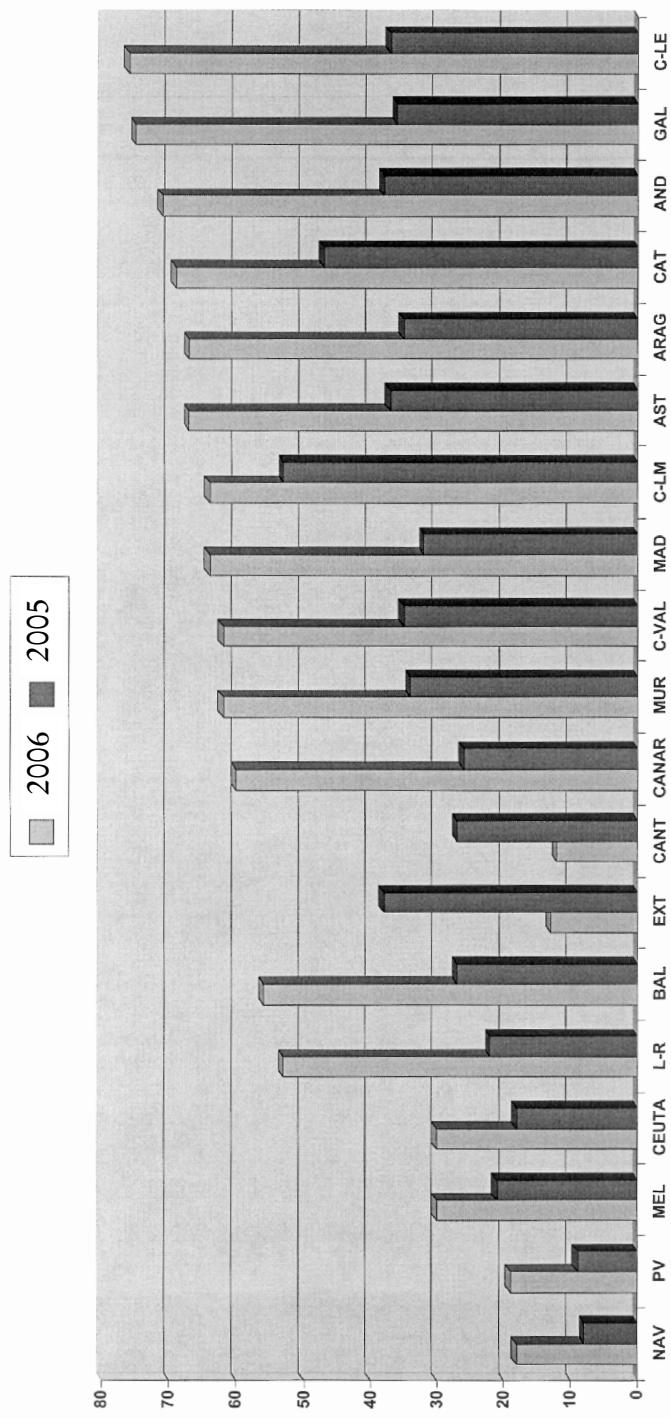


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA POR MATERIAS 2006

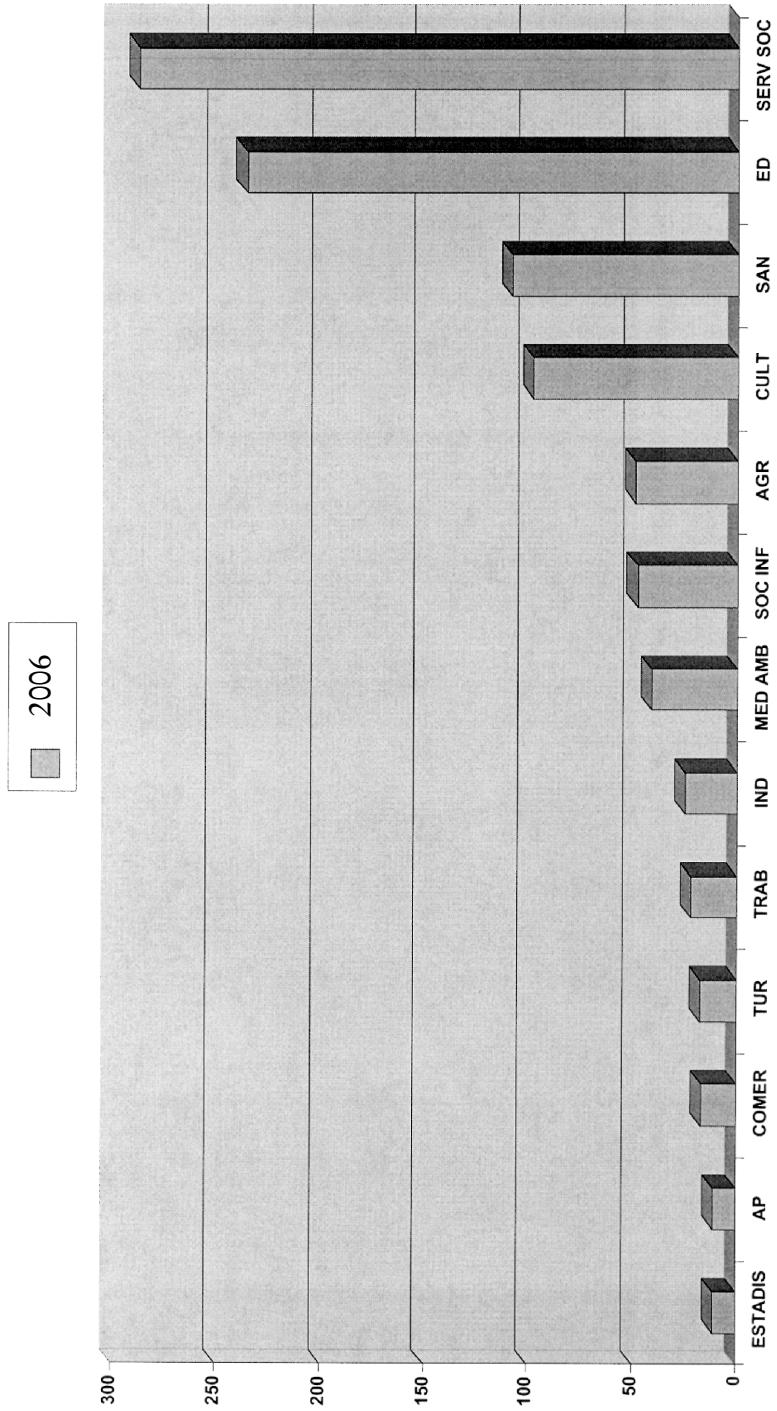
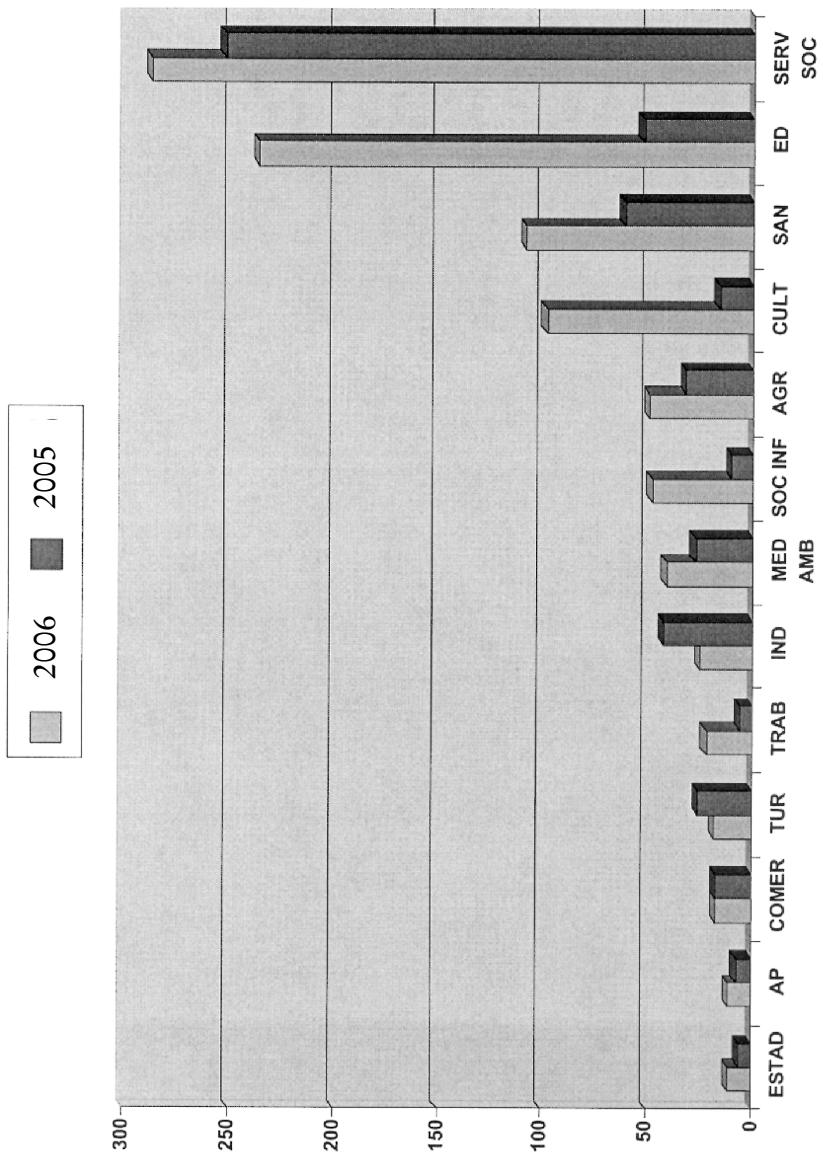


GRÁFICO 4. CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA POR MATERIAS 2005 Y 2006



GRAFÍCO 5. CONVENIOS ENTRE CCAA TRAMITADOS EN EL SENADO 2001-2006

