

## RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales*

La continuidad es la palabra que mejor define las relaciones de colaboración en el Estado autonómico durante el 2002. En efecto, en este año aparecen las mismas notas que están caracterizando la colaboración en nuestro sistema desde hace tiempo.

### Convenios entre el Estado y las CCAA

#### *Datos generales*

De nuevo, la colaboración se articula casi exclusivamente entre el Estado y las CCAA a través de convenios. Esta técnica ha sido otra vez el instrumento cooperativo más importante. Más allá de ello, en el 2002 la actividad convencional entre el Estado y las CCAA se ha caracterizado por la consolidación de los rasgos que año tras año vienen marcando dicha actividad.

En primer lugar, se confirma la importancia cuantitativa que reviste el recurso a esta técnica. En este año han aparecido publicados en el BOE 713 convenios entre el Estado y las CCAA. Estos datos representan un ligero incremento respecto al número registrado en el 2001 (675), pero constituyen todo un hito en las relaciones de colaboración convencional en el Estado autonómico, ya que hasta el momento nunca se había alcanzado esa cifra. Si se enmarcan esas cifras en los últimos diez años, el crecimiento de esta técnica cooperativa sólo puede calificarse como espectacular: el volumen de convenios registrado en el 2002 dobla casi los datos que figuran en este mismo *Informe* hace cinco años (en 1997 constaban 366) y casi cuadruplican los registrados hace una década (en 1992 se computaron 190). Cabe señalar que todas esas cifras se obtienen, como viene haciéndose en estos *Informes*, utilizando el criterio de la publicación en el BOE durante el año en curso. Por ello, tal y como se advierte cada año, un buen número de convenios que aparecen dentro del volumen correspondiente al 2002 han sido en realidad suscritos en el ejercicio anterior, pero publicados posteriormente en el año objeto de esta crónica.

En segundo término, se consolida el recurso a los convenios de suscripción múltiple o generalizada. Siguiendo la tónica de años anteriores, la mayoría de los convenios responden a convenios-modelo donde un mismo texto se suscribe por la mayoría de las CCAA, pero no de forma multilateral, sino bilateralmente entre el Estado y una Comunidad. En concreto, en el año 2002, el 85% de los convenios suscritos han respondido a más de 75 convenios-tipo. En realidad, estos con-

venios-modelos obedecen a planes o programas generales sobre un ámbito específico. Por tanto, se trata de convenios que tienen vocación de implicar a varias o a todas las CCAA, pero que se firman de un modo bilateral para pactar las acciones concretas a llevar a cabo en una CA y las correspondientes aportaciones de las partes. Este *modus operandi* marca la actividad convencional en nuestro sistema desde hace tiempo. Por una parte, esta forma de proceder dispara el número de convenios que se suscriben cada año, pues, en lugar de formalizarse un solo convenio entre el Estado y varias CCAA, se firma un mismo texto con cada una de las CCAA que estén interesadas en suscribirlo (con las correspondientes modificaciones de acciones y cuantías). Por otro lado, el recurso a los convenios de suscripción múltiple acentúa el bilateralismo de las relaciones de colaboración convencional en nuestro país, aunque sea de una forma encubierta, pues, como se ha visto, se trata de programas generales donde participan varias CCAA (o incluso todas) pero formalizados de forma bilateral. De hecho la celebración de un convenio multilateral en nuestro sistema es algo anecdótico. Si bien el año pasado se registraron tres convenios de este tipo, durante el 2002 no consta la suscripción de ningún convenio multilateral.

En tercer lugar, se confirma la estabilidad de la colaboración convencional en nuestro sistema. Existen determinados ámbitos donde los convenios se han implantado desde hace años como un instrumento de actuación difícilmente sustituible. Los siguientes datos son bastante significativos de la consolidación de los convenios en determinados sectores. Hay convenios que se suscriben con carácter anual desde hace más de diez años (en particular, en materia de servicios sociales). La gran mayoría de los convenios-tipo que se computan cada año no son novedades, sino convenios que se reproducen año tras año. Un gran número de actuaciones son Addendas, Protocolos Adicionales o Prórrogas que dan continuidad a convenios ya formalizados con anterioridad. Todo ello denota dos cosas: primero, la consolidación de esta técnica como un instrumento para cofinanciar o subvencionar acciones; y, segundo, su implantación como método de actuación en determinados ámbitos, y, por consiguiente, su idoneidad para llevar a cabo tales acciones, ya que no se recurriría sistemáticamente a un instrumento que no ha funcionado.

En cuarto término, se consolida la flexibilidad de esta técnica de colaboración. Son pocos los ámbitos donde no se han suscrito convenios. Y es que este instrumento sirve para abordar los problemas de cariz más diverso. Como se ha visto, los convenios mayoritariamente se utilizan para concretar planes y programas conjuntos que pretenden implicar a la mayoría de las CCAA, tales como programas en materia de servicios sociales, agricultura, o vivienda. Sin embargo, también se pueden utilizar para acometer algún problema específico con alguna Comunidad. En ese sentido, el 2002 ofrece algunos ejemplos de la flexibilidad de esta técnica: por ejemplo, se han firmado convenios sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias torrenciales acaecidas en Canarias, para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel, en apoyo del sector pesquero afectado por la extinción del Acuerdo de Pesca entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, para la ejecución de un proyecto entre el Estado y Ceuta de ayuda humanitaria, consistente en la construcción de una escuela pública en Kosovo, o sobre medidas reparadoras ante el desastre del buque «Prestige».

En quinto lugar, se confirma el porcentaje de convenios por Comunidad y, por tanto, la predisposición de determinadas CCAA para usar esta técnica de colaboración. El 2002 arroja una media de 37 convenios por Comunidad. Alrededor de esta cifra se sitúan, igual que se detectaba el año pasado, tres grupos de CCAA (Gráficos núms. 1 y 2). Por una parte, hay un grupo de CCAA que han sobrepasado esa media: al frente de ellas aparece Cataluña (72) seguida con cierta distancia por Castilla y León (55), Galicia (55) Madrid (43), Canarias (43), Aragón (42), Asturias (42) y Andalucía (40). Valga destacar que Cataluña casi dobla la media que se registra por Comunidad y que dicha Comunidad, así como Madrid y Galicia suelen figurar casi cada año a la cabeza de las CCAA suscriptoras de convenios. Por otro lado, hay un grupo de CCAA que se sitúa con ligeras oscilaciones sobre la media: Murcia (39), Castilla-La Mancha (38), Comunidad Valenciana (38) y Extremadura (37). Asimismo, un tercer grupo es el formado por aquellas CCAA que están por debajo de la media: La Rioja (34), Cantabria (31), Baleares (28), las Ciudades Autónomas de Ceuta (32) y Melilla (25), y muy por debajo de ellas –como viene siendo tradicional casi desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico– Navarra (15) y el País Vasco (10).

En sexto lugar, en el 2002 se advierten de nuevo notas recurrentes respecto al régimen jurídico de este instrumento. Al igual que ha sucedido en los últimos años, continúa detectándose una notable heterogeneidad a la hora de designar los múltiples pactos que formalizan el poder central y las CCAA: Protocolos Adicionales y Addendas (acuerdos que dan continuidad a un convenio previo) o Convenios de colaboración (compromisos jurídicamente vinculantes para la partes). Más problemas presenta la designación de pautas de orientación política o del marco general de actuación sobre un determinado sector a desarrollar ulteriormente a través de convenios específicos. Esta cuestión no es ni mucho menos un aspecto anecdótico, ya que la Ley 30/1992 dispone que tales pactos deben formalizarse con el nombre de Protocolos Generales (art. 6.4 LRJAPPAC). Sin embargo, la terminología en la práctica registrada en el 2002 no siempre es uniforme (Acuerdo Marco, Protocolo General por el que se establece el Acuerdo marco, Protocolo de intenciones o Convenio de colaboración-Protocolo General). Respecto a las partes, se constata, de nuevo, la presencia de corporaciones locales y del sector privado como partes de un convenio (en particular, los convenios en materia de turismo, deportes o servicios sociales). Además, aparece por primera vez un tipo de convenio suscrito a tres bandas entre el Estado, la correspondiente CA y la Comisión de las Comunidades Europeas, una importante novedad a la que se presta una especial atención más adelante. Nuevamente, en la mayoría de los convenios figuran ya casi como cláusulas de estilo: la previsión de un órgano de composición paritaria para su seguimiento, la previsión de la jurisdicción contencioso-administrativa para dirimir las eventuales controversias que puedan derivarse de la ejecución del mismo, y la aplicación supletoria de los principios de la Ley de Contratos del Estado en todo aquello que no se haya pactado.

### *Principales actuaciones previstas*

Dado que la gran mayoría de los convenios registrados en el 2002 representan una continuidad de planes y programas anteriores, las actuaciones pactadas son en muchos casos idénticas a las de otros años, salvo algunas novedades extremadamente puntuales.

A) Durante este año se han suscrito diversos convenios para la *ejecución de programas y normas europeos*. Ese tipo de convenios ya había aparecido algún año anteriormente, pero no con la relevancia que presentan en éste. Por ello, constituyen la novedad más destacada de la actividad convencional en este año. Tales convenios muestran un nuevo campo donde este instrumento puede desempeñar múltiples funciones, que pueden ir –como ha sucedido en el 2002– desde coordinar la aplicación de las normas comunitarias, hasta la ejecución de programas y subvenciones europeas en las distintas CCAA.

Por una parte, los convenios se han revelado como un instrumento al que se ha acudido para lograr una aplicación coordinada de las normas europeas en las CCAA. Este es el caso de los suscritos entre el Estado y algunas CCAA sobre la aplicación del control de frutas y hortalizas frescas según el Reglamento (CE) 1148/2001. Dicha norma comunitaria establece procedimientos de control para la comercialización de determinados productos hortofrutícolas. Para lograr una aplicación uniforme de los controles de calidad previstos en el Reglamento es preciso coordinar la acción del Estado y de las CCAA, dadas las diversas competencias que se ven implicadas (comercio exterior, agricultura), así como la dimensión supraterritorial del problema (los sectores hortofrutícolas se encuentran ubicados en más de una CA). Para ello se han suscrito varios convenios donde las partes delimitan sus cometidos con relación a distintos aspectos técnicos como procedimientos de control, admisión de solicitudes o adjudicación de códigos. Asimismo, las partes se comprometen a contribuir a la creación de un Grupo de Coordinación de ámbito estatal en el que participen todas las CCAA que suscriban este tipo de convenios, con el objetivo de armonizar el control de calidad en cada campaña. De este modo, esos convenios bilaterales pueden ser el embrión de una colaboración que podría formalizarse de un modo multilateral a través de la creación de un órgano de coordinación como el previsto. Este tipo de órganos para el control de calidad de determinados productos se ha constituido con buenos resultados en algunos países de nuestro entorno precisamente en virtud de convenios y también para lograr una aplicación uniforme de normas comunitarias. Esta forma de colaboración vertical puede ofrecer, pues, una vía sumamente útil también en nuestro sistema para coordinar la actuación del Estado y de las CCAA a la hora establecer unos mismos criterios de aplicación, evitando que un producto tenga que someterse a procedimientos y requisitos de validación diferentes en las diversas Comunidades.

Mayor relevancia han revestido los convenios entre el Estado y las CCAA para ejecutar programas y subvenciones europeos. En particular, se trata de los convenios para la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo «Corine Land Cover» y los convenios relativos a la iniciativa comunitaria «Leader Plus».

A través de los convenios para la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo «Corine Land Cover», el Estado y las CCAA suscriptoras han pactado la metodología para ejecutar conjuntamente un proyecto experimental de la Unión Europea para recoger y coordinar información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales en los países de la Unión (el llamado programa CORINE-*Coordination of Information of the Environment*). Se trata de aspectos sumamente técnicos para llevar a cabo ese proyecto (por ejemplo, versiones de bases cartográficas, criterios para la interpretación de cambios en el suelo).

Una atención especial merecen los convenios relativos a la iniciativa comunitaria «Leader Plus». Este tipo de convenios –suscritos por la gran mayoría de las CCAA– representan una importante novedad en la actividad convencional dentro del Estado autonómico por dos razones: el tipo de acciones pactadas y las partes suscriptoras. La iniciativa «Leader Plus» es un proyecto comunitario para el desarrollo de zonas rurales dotado con fondos comunitarios (FEOGA y FEDER) que se formaliza como una subvención global de la Comisión de las Comunidades Europeas. Esta subvención ha sido aprobada mediante Decisiones comunitarias relativas a dicha iniciativa y destinadas a un ámbito geográfico determinado (así, en el caso de nuestro país, se han aprobado distintas Decisiones para la ejecución de ese proyecto en la correspondiente CA). En el Derecho comunitario, las normas para utilizar subvenciones globales en estos casos deben acordarse entre la Comisión de las Comunidades y un organismo –el llamado «organismo intermediario»– que debe constituirse en el Estado miembro (art. 27 Reglamento (CE) núm. 1260/1999). A fin de disfrutar de dicha subvención, el Estado y buena parte de las CCAA han suscrito dos convenios: primero, un convenio para crear un «organismo intermediario» a los efectos señalados; y, segundo, un convenio entre el Estado, la CA afectada y también la propia Comisión de las Comunidades Europeas para formalizar la subvención global. No se trata de dos convenios independientes, pues forman parte de un procedimiento complejo para articular las acciones necesarias que permitan conseguir dichas ayudas comunitarias. El primero se trata de un convenio para crear un órgano de colaboración Estado-CA de composición paritaria, el mencionado «organismo intermediario», cuya principal función será fundamentalmente garantizar que dicha subvención se ejecutará conforme a la normativa comunitaria. Este tipo de órganos se crea, además, invocando expresamente la Ley 30/1992 que tras su reforma en 1999 prevé de forma explícita la constitución de órganos de colaboración entre el Estado y las CCAA en ámbitos materiales específicos (art. 5.7 LRJAPyPAC). La creación de este «organismo intermediario» constituía el paso organizativo previo e imprescindible para disfrutar de la mencionada subvención. Por ello, una vez creado dicho organismo, se ha procedido a la suscripción de varios convenios por los que se formaliza dicha subvención en el ámbito territorial de la correspondiente CA. En ellos, se especifican extremos tales como las normas de utilización de la subvención, la cuantía de la misma, los ejes prioritarios (estrategias territoriales, proyectos piloto), la selección de beneficiarios o el control financiero. Más allá de la singularidad que representa utilizar los convenios para este tipo de actuación, hay que destacar dos cosas con relación a las partes suscriptoras. Por un lado, el organismo intermediario no aparece formalmente como parte (lo hacen el Estado y la

respectiva CA), éste figura como beneficiario de la subvención y responsable del desarrollo de la misma. Además, en estos convenios hay que resaltar la novedad que supone la presencia como parte, junto al Estado y la CA en cuestión, de la Comisión de las Comunidades Europeas. Más allá de las dudas sobre la naturaleza de este tipo de convenios, el hecho es que en su propio texto se señala que recibe publicidad a los efectos del art. 8.2 de la Ley 30/1992 relativo a los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA.

B) En la línea de otros años, múltiples convenios sirven para el *desarrollo de acciones aprobadas expresamente como planes generales* y, por tanto, acciones potencialmente destinadas a ser desarrolladas en la mayoría de las CCAA (o, incluso, en todas). Entre ellos destacan dos convenios de colaboración suscritos por buena parte de las CCAA. Por una parte, cabe mencionar el convenio para el desarrollo del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior. Este convenio ya había aparecido anteriormente y tiene una continuidad anual desde que se aprobara el mencionado Plan en 1995 con la finalidad de mejorar la competitividad del comercio minorista. A través del mismo, el Estado y las CCAA concretizan medidas previstas en aquel Plan (por ejemplo, convocatoria de ayudas para programas de cooperación empresarial, de ordenación territorial del comercio, o de apoyo a comerciantes independientes, así como la cofinanciación de las mismas). Durante el 2002 destaca también el convenio entre el Estado y las CCAA sobre actuaciones de vivienda y suelo correspondientes al Plan de Vivienda 2002-2005, firmado, por el momento, por todas las CCAA, salvo Navarra y el País Vasco. Habitualmente, los planes en materia de vivienda vienen desarrollándose a través de convenios. En este caso, los convenios suscritos ejecutan el nuevo Plan de Vivienda aprobado para el mencionado trienio. La actuación cooperativa en este ámbito reviste suma importancia por el sector de que se trata (el valor de suelo y el acceso a la vivienda se han convertido en un problema social ante una alta demanda de viviendas y elevados precios), por las medidas acordadas y por las ingentes cantidades de dinero que pactan (estos convenios recogen programas anuales de actuación, tales como venta y alquiler de viviendas de nueva construcción, acciones de rehabilitación, o actuaciones de urbanización, así como su cuantificación inicial). Dichos convenios prevén, además, de forma expresa la participación de todas aquellas partes que los vayan a suscribir en una Comisión Multilateral de Seguimiento de la Vivienda. Por ello, son un buen ejemplo de acción cooperativa materialmente multilateral, aunque formalmente tales convenios se firman de un modo bilateral entre el Estado y cada CA.

Además de estos casos, en el 2002 cabe destacar que también se ha recurrido a pactos de naturaleza política a la hora de fijar objetivos conforme a los cuales se pretende ejecutar un plan de alcance nacional. Este es el caso del Protocolo General de Acuerdo Marco de colaboración suscrito entre el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía y varias CCAA para la promoción y el desarrollo de las energías renovables y la eficiencia energética en el marco del Plan de Fomento de las energías renovables. En dicho protocolo, se pactan una lista de fines para ejecutar el mencionado plan (así, entre las acciones previstas figuran la valoración de la situación actual y la planificación de acciones conjuntas en el sector energético, la identificación de medidas necesarias para impulsar proyectos o la celebración de reuniones). Se trata de un elenco de compromisos futuros que

deben concretarse a través de convenios específicos a suscribir en un momento ulterior. En ese mismo sentido, la mayoría de las CCAA también han firmado un Acuerdo Marco de colaboración con la Administración central para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008. Se trata de un pacto político, que representa un caso curioso, porque se formaliza para hacer operativas las acciones previstas en el texto del futuro Plan Nacional de Regadíos, cuyos trabajos todavía se estaban ultimando en el momento de la firma de dicho acuerdo. Entre las acciones pactadas figuran la fijación de los criterios conforme a los cuales se llevará a cabo la revisión del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008 (por ejemplo, volumen total de actuaciones iniciadas, número de hectáreas en ejecución, necesidades sobrevenidas), así como el compromiso de promover un Consejo Interterritorial para la gestión de dicho Plan.

C) A través de múltiples convenios, como viene siendo habitual, se acuerda la *prestación de auxilio administrativo* en sus dos vertientes de intercambio de información, o bien de asistencia técnica. Prácticamente, casi todos los convenios tienen en mayor o menor medida un componente de auxilio, aunque en algunos casos es su único contenido. Así, durante el 2002, aparecen de nuevo convenios que se vienen celebrando para el suministro de información para finalidades no tributarias, en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria, o de prestación de funciones de asesoramiento e informe por los servicios de MUFACE. Más allá de ello, en este año se registran dos nuevos convenios suscritos por algunas CCAA donde el auxilio es el principal elemento. Por una parte, se trata del convenio entre la Administración central y varias CCAA sobre el sistema de información contable de los centros del Instituto Nacional de Salud Transferidos. En virtud del mismo, el Estado se compromete a prestar recursos humanos y asistencia técnica para desarrollar en las correspondientes Comunidades un sistema de información en soporte informático conjunto para todas las CCAA (el llamado Sistema de Información Contable de la Seguridad Social-SICOSS) que les facilite el seguimiento presupuestario y contable de los centros transferidos a las mismas. Otro de los convenios registrados en el 2002 donde el principal componente es el auxilio es el celebrado entre el Ministerio de Defensa y algunas CCAA para la tramitación de las peticiones llegadas desde la CA suscriptora para la búsqueda de antecedentes en el Archivo General Militar que acrediten privación de libertad. Dichos convenios se enmarcan dentro de las actuaciones emprendidas en varias CCAA para regular indemnizaciones a personas que sufrieron prisión durante la Guerra Civil y durante el régimen franquista. El Ministerio de Defensa custodia en el Archivo General Militar de Guadalajara los fondos documentales correspondientes a los campos de concentración que funcionaron en la zona nacional durante la guerra y la postguerra. Dichos fondos acumulan un número ingente de expedientes que deben buscarse de forma manual. Por ello, a fin de agilizar la tramitación de dichas peticiones, se han suscrito estos convenios donde ambas partes se comprometen a aportar medios personales y técnicos para facilitar la información que permita resolver los expedientes de indemnización.

D) Dentro del volumen de convenios registrados, los convenios para las *encomienas de gestión* siguen siendo este año bastante excepcionales. Esta figura

expresamente prevista en la Ley 30/1992 (art. 15.4) sirve para permitir que una Administración realice acciones de carácter material, técnico o servicios, que corresponden en realidad a otra Administración territorial, por razones de eficacia o falta de medios técnicos para poder desempeñarlos. Como ha sucedido en otros años, esta figura también aparece ligada en el 2002 a la gestión de la explotación, mantenimiento y conservación de infraestructuras hidráulicas. Por lo demás, la legislación sectorial –en concreto, la Ley de Aguas– prevé explícitamente la celebración de convenios para tales fines. Para ello se han suscrito este año un convenio entre el Estado y el Principado de Asturias para la encomienda de gestión de la explotación integral, mantenimiento y conservación de las obras e infraestructuras del sistema general de saneamiento de la cuenca del río Nora en virtud del cual la Administración central (la Confederación Hidrográfica del Norte) encomienda a dicha CA las actividades anteriormente referidas. Asimismo, destaca el convenio entre el Estado y Castilla-La Mancha para la ejecución de actuaciones en la expropiación forzosa de bienes y derechos necesarios para la realización de determinadas obras hidráulicas. En este caso es la CA la que encomienda por razones de eficacia a la Administración estatal –en concreto, a la Confederación Hidrográfica del Guadiana– las actuaciones técnicas y administrativas necesarias para tramitar los expedientes expropiatorios de los bienes y derechos afectados por la ejecución de las acciones previstas. Más allá de estas encomiendas en materia de obras hidráulicas, en el 2002 se ha registrado también un convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalidad de Cataluña para la encomienda de gestión a la Junta de Residuos de las actuaciones relacionadas con el traslado de residuos procedentes del Principado de Andorra. La Ley 10/1998, de Residuos, reserva al Estado la competencia para autorizar los traslados de residuos desde o hacia países no comunitarios. Razones de eficacia y de proximidad geográfica motivan la suscripción de este convenio para encomendar a la Junta de Residuos de la Generalidad de Cataluña diversas acciones en esta materia, singularmente la tramitación y la resolución de las autorizaciones de traslado de dichos residuos.

E) Igual que sucedía el año anterior, en el 2002 son muy pocos los convenios que sirven para la *creación de consorcios*. El recurso a la técnica convencional como vía para constituir estas organizaciones comunes dotadas de personalidad jurídica aparece habitualmente ligado en nuestro sistema a acciones de carácter cultural. En esa misma línea, dos de los consorcios más importantes que se han creado con base en un convenio entre el Estado y las CCAA en este año aparecen ligados a actividades relacionadas con el teatro. Por una parte, se ha formalizado un convenio entre la Administración central, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la creación del «Consortio del Plan de Rehabilitación y Equipamientos de Teatros de Barcelona». Dicho consorcio se constituye para remodelar y adecuar los espacios teatrales de la ciudad de Barcelona. El convenio constituye la base jurídica para la creación de dicho organismo y contiene los Estatutos del mismo. Allí, se especifican cuáles son los fines del consorcio, quiénes son sus miembros (no sólo las partes firmantes, pues se abre la puerta a todas aquellas entidades públicas o privadas cuya incorporación permita un mejor cumplimiento de sus finalidades), así como su régimen orgánico y financiero. Igualmente, en este año se registra el convenio entre el Estado, Extre-

madura, diversos entes locales (Ayuntamiento de Mérida, Diputaciones de Badajoz y Cáceres) y actores privados (Cajas de Ahorro de Badajoz y Extremadura) para la creación del Consorcio denominado «Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida». En este caso, las partes acuerdan la creación de esta organización común para institucionalizar una colaboración que ya venía realizándose en ediciones anteriores. Sin embargo, este convenio no contiene los Estatutos del consorcio. La aprobación de los mismos se ha producido en un momento posterior mediante un Decreto del Gobierno extremeño (Decreto 66/2002, de 28 de mayo). Más allá de estos convenios que crean consorcios relacionados con actividades culturales, en el 2002 cabe destacar singularmente el convenio entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña por el que se constituye el «Consorcio para la Protección Integral del Delta del Ebro». La constitución de dicho organismo trae causa de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional (disposición adicional décima). Dicha norma prevé la elaboración de un Plan Integral en la zona del Delta del río Ebro. Dado que se trata de un proyecto ambicioso (entre otros extremos, este plan debe contener la definición del régimen hídrico para el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del delta y del ecosistema marino), se prevé la creación de una organización para la elaboración y la ejecución del mismo, lo cual se ha concretado en la constitución del mencionado consorcio. El convenio contiene, además, los estatutos de dicha entidad integrada por las partes firmantes (Administración General del Estado y Cataluña), pero se prevé la posibilidad de que puedan formar parte de la misma entes locales, usuarios, instituciones socioeconómicas, así como entidades con competencias o intereses en el ámbito del río Ebro. Igualmente, en los estatutos se detallan las funciones del consorcio, su régimen orgánico y económico.

### *Sectores de la actividad convencional*

Por lo que respecta a los sectores sobre los que se proyecta la actividad convencional, nuevamente, en el 2002, destaca el protagonismo de los convenios para articular proyectos en materia de servicios sociales: sobre el volumen de convenios registrados, 223 versan sobre este sector, unos datos que representan un 31'3% sobre ese número global. Este porcentaje supone un descenso frente a los dos años anteriores (en el 2001, dichos convenios representaban el 38'5%, y en el 2000, el 46%). En todo caso, ese porcentaje significa que casi un tercio de los convenios registrados en el 2002 se proyectan sobre este sector de la acción pública, seguido con una clara distancia por otros ámbitos (y por este orden): sanidad (9'9%), agricultura (9'5%), estadística (8'3%), educación (7'8%), vivienda y urbanismo (5'2%), medio ambiente (5'2%), cultura (4'6%), Administraciones Públicas (3'5%), comercio (3'3%), turismo (3'2%), trabajo (1'1%) (Gráficos núms. 3 y 4).

Más allá de estos datos cuantitativos, cabe reiterar que la actuación convencional no constituye una acción puntual y coyuntural para el año en curso, sino que se trata de actuaciones que responden a convenios-tipo. Como ya se ha visto, muchos de estos convenios vienen suscribiéndose año tras año, de modo que es posible afirmar que en el Estado autonómico los convenios son un instrumento absolutamente implantado para llevar a cabo líneas de acción sobre determinados ámbitos de la actuación pública.

Hechas estas observaciones, el examen de los convenios por sectores en el curso del 2002 muestra los siguientes datos:

En el ámbito de los servicios sociales, los convenios (233, el 31'3%) responden a 16 convenios-tipos suscritos por la gran mayoría de las CCAA. Ni uno solo de los convenios registrados en este sector representa una novedad: se trata de convenios que se vienen repitiendo año tras año, aunque algunos con mayor antigüedad que otros. Esta actividad convencional puede reconducirse a dos grandes grupos: prestaciones de servicios sociales en general y programas dirigidos a colectivos específicos (mujeres, marginación social, jóvenes, infancia, gitanos, discapacitados, tercera edad). Entre los primeros, destaca todo un «clásico», como es el protocolo adicional al convenio sobre prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales. Entre los segundos, cabe mencionar: los convenios sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a mujeres, programas de apoyo a familias en situaciones especiales, así como tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, programas de intervención social para la erradicación de la pobreza, la promoción de los jóvenes, la realización de actividades de intercambio juvenil, servicios de atención a la primera infancia, ayuda al pueblo gitano, proyectos del Plan de acción integral para personas con discapacidad, proyectos del Plan Gerontológico. Algunos de estos convenios se suscriben cada año desde hace una década. Más reciente, ha sido la actividad convencional en materia de inmigración, si ésta se compara con los sectores anteriores. Sin embargo, en los últimos cinco años, el recurso a los convenios se ha consolidado plenamente en dicho ámbito. Así, en el 2002 aparecen de nuevo el convenio sobre actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes, así como un protocolo adicional al convenio para el desarrollo de acciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, ya comentados en la crónica del año anterior.

Tras servicios sociales, durante el 2002, aparece el sector de sanidad (71 convenios, 9'9%). En este ámbito también se registran convenios de contenidos sumamente dispares. En unos casos, se trata de programas de larga trayectoria como el suscrito en materia de farmacovigilancia. En otros, son convenios formalizados por mutualidades estatales de funcionarios (en particular, MUFACE) con las CCAA relativos a la prestación en el territorio de éstas de servicios sanitarios a sus miembros, tales como la evaluación de tratamientos de la hormona de crecimiento. Asimismo, aparecen convenios en materia de prevención de las drogodependencias, o incluso los ya comentados para desarrollar un sistema de información contable en los centros del Instituto Nacional de Salud transferidos a las CCAA.

En el 2002, agricultura continúa siendo uno de los sectores donde más actividad convencional se registra. Durante este año, la casi totalidad de los convenios sobre este ámbito responden de nuevo a convenios-tipo que son suscritos por la gran mayoría de las CCAA. Dichos convenios sirven para canalizar acciones variopintas. Algunos se vienen formalizando desde hace varios años, como es el caso del convenio sobre ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos. Asimismo, durante el 2002 constan diversos convenios para luchar contra la encefalopatía espongiiforme, más conocida como epidemia de las «vacas locas», que aparecieron por primera vez en el 2001. Como novedad en este ámbito aparece el ya

comentado Acuerdo Marco entre el Estado y varias CCAA para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008. Pero sin duda, la novedad más destacada en este sector son los convenios que ejecutan normas o iniciativas comunitarias, tales como los relativos al control de frutas y hortalizas frescas según el Reglamento (CE) núm. 1148/2001, y el racimo de convenios formalizados para articular la iniciativa comunitaria para el desarrollo rural «Leader Plus», a los que se ha prestado atención en el epígrafe anterior.

El sector de estadística (59 convenios, 8'3%) aparece como uno de los ámbitos importantes de la actividad convencional (siempre es uno donde más convenios se suscriben) y uno de los más consolidados (el recurso a esta técnica se repite año tras año para articular proyectos similares). En esta materia, los convenios sirven para llevar a cabo dos grandes tipos de acciones: por un lado, el intercambio de información estadística en un determinado sector (por ejemplo, información agraria, pesquera y alimentaria); y, por otro, la realización de encuestas (así, en este año, la encuesta sobre empleo del tiempo en el ámbito geográfico de las CCAA suscriptoras).

En el campo de la educación (56 convenios, 7'8%), destacan varios convenios de suscripción múltiple donde se formalizan compromisos de índole diversa. En unos casos, se trata de convenios para la mejora de la calidad de la enseñanza no universitaria, o bien para la construcción o adecuación de centros en ese nivel educativo. En otros supuestos, en la misma línea de años anteriores, se suscriben convenios donde se pacta la cofinanciación de los gastos de gestión y equipamiento de infraestructuras de diversas instalaciones deportivas (singularmente, los Centros de Alto Rendimiento o los Centros Especializados de Tecnificación Deportiva). Asimismo, en el sector de educación, en concreto en materia de investigación, vuelven a aparecer un Protocolo General formalizado por varias CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, así como varios convenios específicos que concretizan los vagos compromisos acordados en aquel.

En materia de vivienda (37 convenios, 5'2%), se registra un destacado incremento frente al año anterior. Habitualmente, este sector había tenido un gran protagonismo en la actividad convencional en nuestro sistema, pero en el 2001 su presencia fue casi anecdótica (un 1'9%). En el 2002 tres actuaciones han contribuido a que dicho ámbito recobre relevancia cuantitativa y cualitativa en el conjunto de la actividad convencional: primero, una serie de convenios que dan continuidad a convenios anteriores para financiar la rehabilitación de viviendas afectadas por aluminosis y otras patologías estructurales; segundo, los protocolos adicionales para la realización del programa «Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler», una acción también presente otros años; y, tercero, y más importante, los convenios suscritos, como se vio, con todas las CCAA, salvo el País Vasco y Navarra, sobre actuaciones de vivienda y suelo relativas al Plan de Vivienda 2002-2005.

En el sector de medio ambiente (37 convenios, 5'2%), se aprecia también un ligero incremento respecto al 2001. Más allá de actuaciones medioambientales específicas en una CA, buena parte de los convenios suscritos responden a convenios-tipo. Se repiten los convenios sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005. Más allá de ello, apa-

recen convenios relativos a la gestión compartida reservas marinas en islotes de algunas CA, convenios de suscripción múltiple en materia de meteorología y clima, y los ya comentados convenios para la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo correspondiente al proyecto de la Unión Europea «Corine Land Cover», o para la constitución del «Consortio para la Protección Integral del Delta del Ebro».

En el campo de cultura (33 convenios, 4'6%), las acciones que se articulan a través de la técnica convencional responden a dos grandes tipos: por una parte, el desarrollo de proyectos concretos que suelen repetirse cada año (catálogo colectivo bibliográfico, censo del patrimonio documental y del censo-guía de los archivos españoles); y, por otra, la ejecución de acciones concretas que aparecen vinculadas a la construcción de infraestructuras culturales (auditorios-palacios de congresos) y, en especial, destinadas a mejorar la oferta teatral, tales como los convenios que crean dos de los consorcios más importantes registrados este año (los antes comentados «Consortio del Plan de Rehabilitación y Equipamientos de Teatros de Barcelona» y «Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida»). En materia de Administraciones Públicas (25 convenios, 3'5%), los convenios continúan sirviendo para el intercambio de información (por ejemplo, suministro de información para finalidades no tributarias), así como para desarrollar planes de formación continua entre los que destacan los acogidos al III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas. En la línea de años anteriores, también comercio (24 convenios, 3'3%) es un sector donde aparece la actividad convencional de forma recurrente. Sin duda, la actuación más destacada es el convenio para el desarrollo del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior que, como se vio, viene formalizándose con carácter anual. Por lo que respecta a turismo (23 convenios, 3'2%), tanto el volumen de convenios, como las actuaciones pactadas se sitúan en términos similares a los del año pasado. Así, aparecen los clásicos convenios relativos a los Planes de Dinamización Turística, o de Excelencia Turística, a través de los cuales el Estado, las CCAA, entes locales y, en ocasiones, agentes privados, acuerdan acciones para mejorar la calidad de la oferta turística de determinados enclaves, así como la cofinanciación de las mismas. Un sector mucho más residual de la actividad convencional es trabajo (8 convenios, 1'1%). En este campo, el recurso a los convenios ha experimentado un retroceso frente al año anterior (3'2%). Ello se debe a que en el 2002 la mayoría de los convenios en este ámbito –al igual que en el 2001– completan procesos de traspaso, de modo que, a medida que éstos se han ido realizando, ya no ha sido necesario recurrir a dicha técnica de colaboración.

### **Convenios entre Comunidades Autónomas**

En el curso del 2002 la actividad convencional entre CCAA sigue siendo muy escasa, como viene siendo habitual en nuestro sistema. Sólo se han suscrito dos convenios interautonómicos de acuerdo con el art. 145.2 CE. Ambos han sido comunicados a las Cortes Generales a los efectos del mencionado precepto constitucional y tramitados ante los respectivos Parlamentos autonómicos conforme a las previsiones estatutarias que regulan esta figura.

En primer lugar, cabe comentar el convenio entre la Generalidad de Cataluña y las Islas Baleares sobre la constitución del Instituto Ramon Llull. Se trata de un acuerdo del que ya se daba noticia en la crónica del año pasado. Dicho pacto trae causa de un Protocolo de intenciones, firmado en enero de 2001, a través del cual las partes se habían comprometido a elaborar un proyecto de convenio para la creación del Consorcio del *Institut Ramon Llull*. Dicho convenio se ha formalizado en el 2002 y se ha remitido como tal a los respectivos Parlamentos. Dicho Instituto es un organismo estable de cooperación para la proyección exterior de la lengua y de la cultura catalana con sede compartida entre Barcelona y la ciudad de Palma. El recurso a la técnica convencional sirve, pues, en este caso para articular relaciones más estrechas entre CCAA que comparten vínculos culturales y lingüísticos. Aunque, inicialmente, las partes del convenio son Cataluña y las Islas Baleares, queda abierta la participación en este organismo de otras CCAA en las que la lengua catalana sea considerada oficial en todo o parte de un territorio. Dicho convenio contiene, además, los Estatutos del consorcio. En ellos se detallan los objetivos, funciones, régimen orgánico y financiero del mismo. Si bien se trata de un órgano de colaboración horizontal, cabe destacar el apoyo del Estado central a dicha iniciativa, cosa que se traduce en los propios estatutos (por ejemplo, en el Patronato hay seis representantes del Instituto Cervantes, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, y entre los recursos económicos del Instituto se cuentan aportaciones también del Instituto Cervantes, así como de la Administración General del Estado).

En segundo término, se ha celebrado un convenio entre Galicia y Castilla y León en materia de incendios forestales. Esta última Comunidad ya había suscritos convenios similares en 1996 (con Castilla-La Mancha y Madrid) y en 1998 (con Extremadura). En virtud del mismo, Castilla y León y Galicia acuerdan un sistema de asistencia mutua en caso de tales catástrofes, reglas de compensación económicas por los gastos derivados, así como proyectos de cooperación técnica, tales como la realización de proyectos concretos, el diseño de maniobras conjuntas, o la celebración de cursos sobre estas materias. Con este convenio, el ámbito de incendios forestales se consolida como uno de los sectores donde más se está formalizando la siempre reducida actividad convencional entre las CCAA. Estos casos son por el momento todavía puntuales, pero muestran las importantes ventajas que puede ofrecer el recurso a la técnica cooperativa entre las propias Comunidades para encarar esos problemas, ya que en tales supuestos los convenios representan un instrumento sumamente útil para optimizar recursos y, sobre todo, actuar de forma más eficaz ante unas situaciones que no conocen de límites territoriales entre CCAA.

Frente a esta reducida actividad convencional (circunscrita a los dos convenios horizontales comentados), es preciso destacar que en el 2002 se han producido algunos casos bastante significativos donde este tipo de cooperación podría haber resultado sumamente útil y, sin embargo, no ha existido o no se ha formalizado como tal. A estas alturas de desarrollo del Estado autonómico, y aunque es un comentario recurrente, en nuestro sistema se están perdiendo muchas de las oportunidades que ofrece este tipo de colaboración. El 2002 ofrece buenos ejemplos donde las relaciones cooperativas entre CCAA podrían haber reportado ventajas, tales como la catástrofe del Prestige, que permite reflexionar sobre la convenien-

cia de una cooperación entre las CCAA que comparten zona costera y que se ven afectadas por este tipo de desastres, o bien la circulación de la tarjeta sanitaria que podría haberse acordado por las propias CCAA, en lugar de adoptarse, como se ha hecho, por el Estado. Por ello, la colaboración horizontal en este año no puede ser sólo una crónica de aquello que se ha formalizado, sino también de aquellas posibilidades que brinda este tipo de colaboración y que, sin embargo, no están siendo aprovechadas en nuestro sistema.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 2002

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	C-Val	Ext	Gal	L-R	Mad	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL	
Adm. Púb.*	1	2	2	1	1	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	25
Agricultura**	7	5	2	3	7	3	4	5	5	6	4	3	4	4	4	2					68
Comercio	3	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2		2	2	2	33
Cultura***	1	1	1	1	1		1	2	7		2	2	2		1	1	1				24
Educación****	1	4	4	3	3	2	1	7	6	2	3	4	2	6	2	1	1	3	1	1	56
Estadística	4	5	4	2	3	2	3	4	6	3	3	4	3	3	3	5	2				59
Industria									1					1							2
M. Ambiente *****	2	2	2	2	2	1	1	3	8	2		5	1	4	2			3	1	1	37
Sanidad	5	1	5	2	2	4	4	6	7	3	4	10		2	2	1	4	6	3	3	71
Seg. Púb.*****	1			1					1	2				1							6
Serv. Sociales	14	13	12	11	13	12	14	14	12	14	15	10	16	12	16			12	14	14	223
Trabajo			4					2								2					8
Turismo	1	1	2	1	2	2	1	3	1	2	1	3	1		1			1			23
Vivienda y urb.	2	2	1	1	5	1	2	1	9	1	1	2	1	4	1	1		1	1	1	37
Otras mat.*****	1	3	1	1	2	1	3	5	4	1	1	3	1	5	3	1	2	1	1	2	41
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>28</b>	<b>43</b>	<b>31</b>	<b>38</b>	<b>55</b>	<b>72</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>49</b>	<b>34</b>	<b>43</b>	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>713</b>	

\*Incluye función pública

\*\*Incluye pesca y ganadería

\*\*\*Incluye patrimonio histórico-artístico

\*\*\*\*Incluye deportes e investigación

\*\*\*\*\*Incluye energías renovables

\*\*\*\*\*Incluye policías y protección civil

\*\*\*\*\*Incluye obras públicas, hacienda, cartografía, prestación social sustitutoria, transportes, defensa y responsabilidad penal del menor

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2002

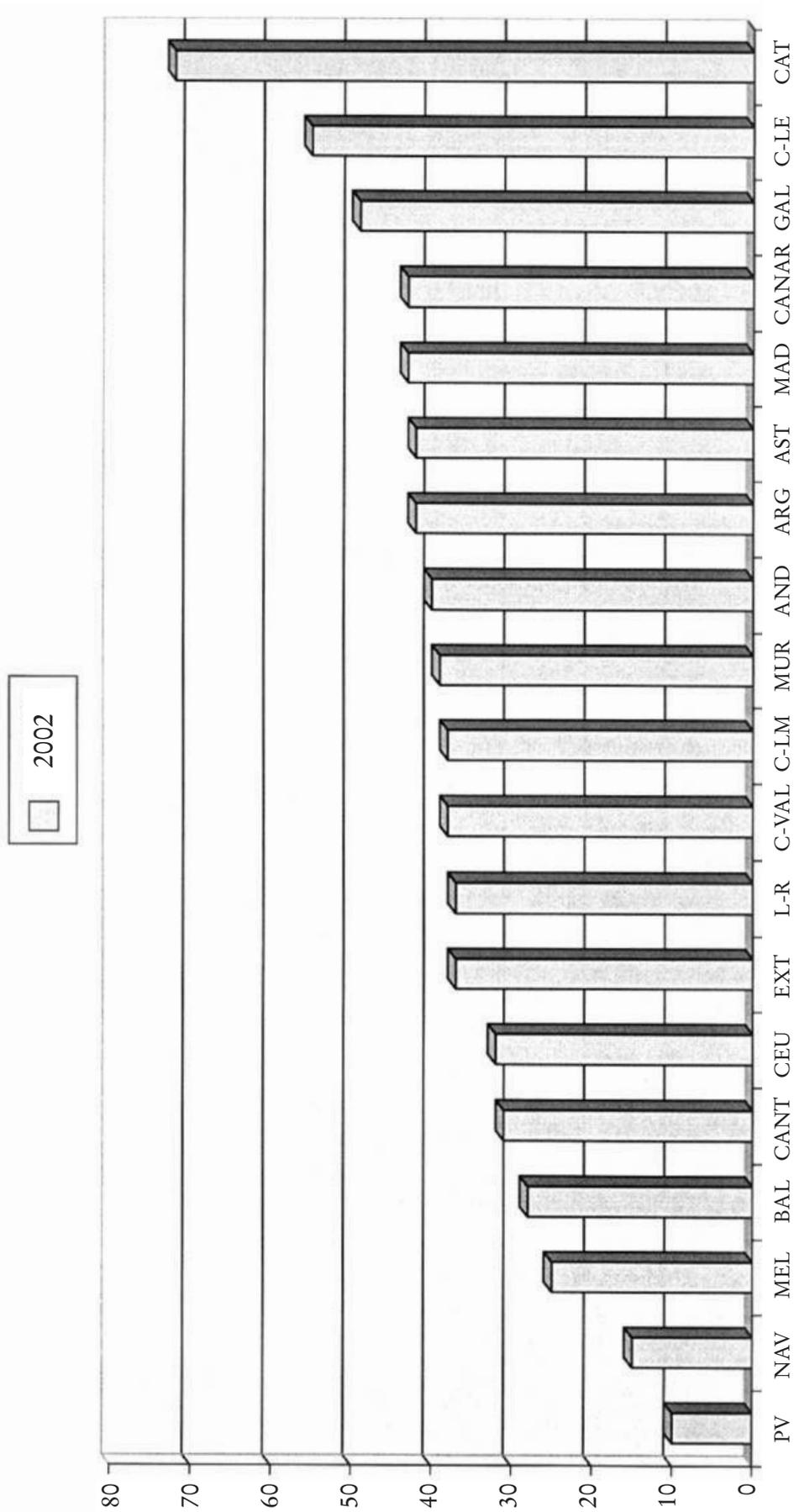


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 2001 Y 2002

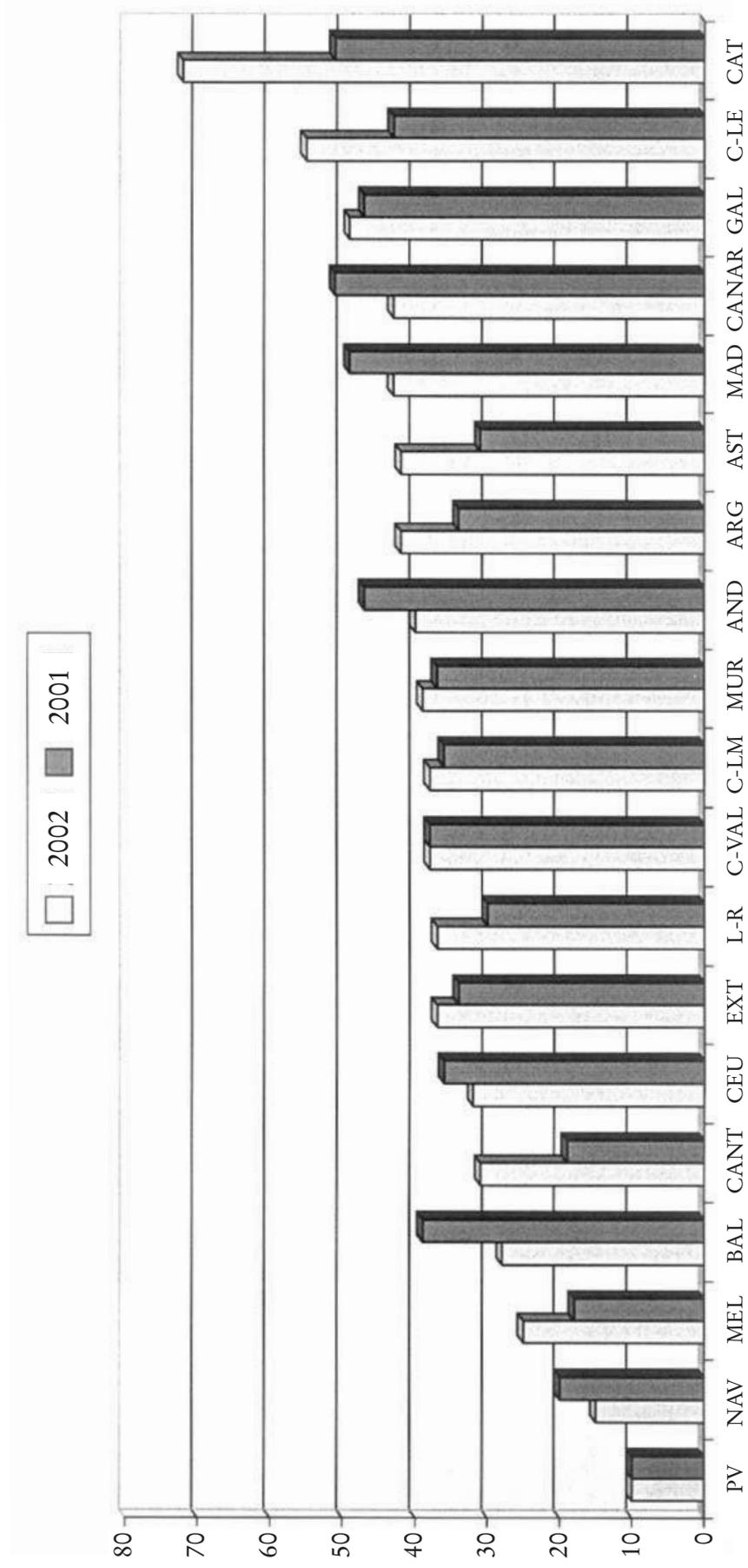


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2002

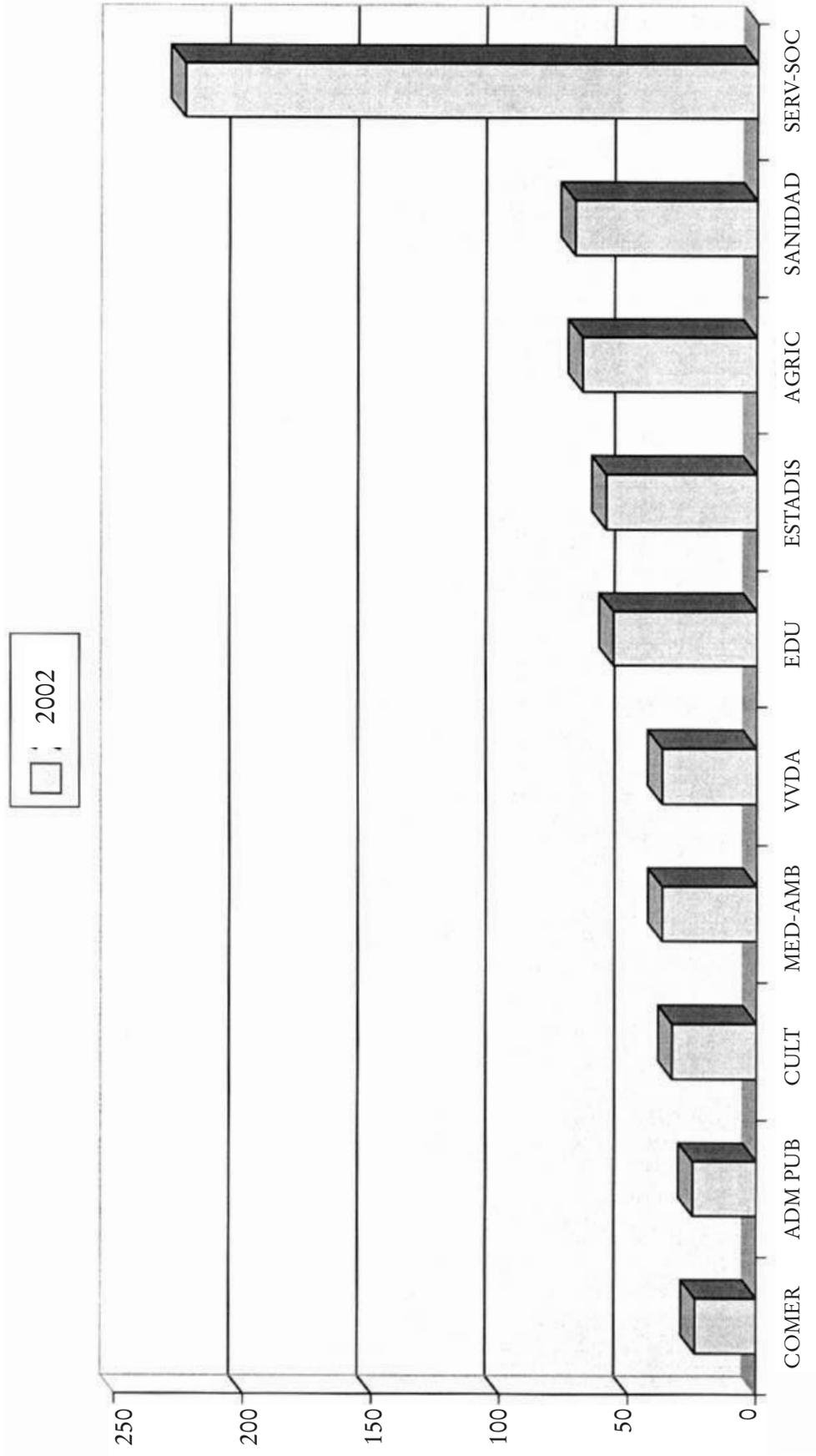


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2001 Y 2002

