

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

La palabra novedad no parece estar hecha para describir la actividad convencional en el Estado autonómico. Sin embargo, este año se detectan algunas novedades, que pueden significar un punto de inflexión en lo que hasta ahora ha sido el desarrollo y la evolución de la actividad convencional en nuestro sistema, tanto en la dimensión vertical (Estado-Comunidades Autónomas), como horizontal (entre Comunidades Autónomas).

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Bilateralidad en los nuevos estatutos, multilateralidad en la actividad convencional

2008 representa un año donde algunos de los nuevos Estatutos han cumplido su primer (o sus primeros años) de vigencia. La bilateralidad que se recoge en algunos textos, sin perjuicio de la participación en instrumentos multilaterales, no se visualiza en la actividad convencional que un año más es claramente multilateral. En el ingente volumen de convenios verticales que se registran en 2008, sobre un millar en la línea de los últimos años (2008: 999 convenios publicados en BOE), la gran mayoría responden a planteamientos multilaterales. La colaboración convencional vertical, más que una cooperación *entre* el Estado y las Comunidades Autónomas, es una colaboración *del* Estado con las Comunidades Autónomas, pues el convenio, firmado bilateralmente, suele responder a un convenio-tipo (o de suscripción generalizada), cuya firma ofrece el Estado a las Comunidades Autónomas para la ejecución de un programa general –con vocación de ser desarrollado por todas (o la mayoría) de las comunidades– que acostumbra a presentar el ministro del ramo en Conferencia Sectorial. En nuestro sistema, hay un sustrato de convenios al que se van sumando (o sustituyendo) cada año nuevos convenios-tipo con la cascada de convenios bilateralmente firmados que aquellos provocan. Si bien es difícil encontrar sectores donde no haya convenios (los hay hasta en materia de defensa, competencia exclusiva del Estado), lo cierto es que los ámbitos donde se consolida la actividad convencional materialmente multilateral son servicios sociales (el sector por excelencia de la actividad convencional en nuestro sistema desde el propio inicio de su funcionamiento), seguidos por educación, sanidad, agricultura y sociedad de la información. Esta proliferación de convenios-tipo es el resultado de una colaboración multilateral que arranca habitualmente de Conferencias Sectoriales, y, por tanto, de foros multilaterales.

La percepción sobre estos convenios en las Comunidades Autónomas no es unívoca (para algunas son un caso de «café para todas»). Para el poder central esta actuación proporciona una homogeneidad en líneas de acción pública y un equilibrio entre las comunidades. Pero, más allá de las diversas percepciones, este proceder aporta un elemento de transparencia en los procesos cooperativos porque, a través del mismo, se discuten y se pactan acciones aceptadas –o, por lo menos, conocidas–, por todas las Comunidades Autónomas. La incidencia de las nuevas Comisiones Bilaterales, con rango estatutario, algunas de las cuales ostentan competencias en materia de impulso de la colaboración con el Estado, no tienen por el momento una actividad relevante por lo respecta a la actividad convencional. Ciertamente, en el seno de algunas de ellas, se está discutiendo la negociación de convenios para cuestiones privativas (en el caso de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado: los convenios en materia de notarías y registros, emergencias radiológicas, o en materia de meteorología) (vid. página Web de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/autogovern/bilateral_N/bilateral.jsp). Por tanto, en 2008, prosigue un *modus operandi* totalmente consolidado basado en la acción materialmente multilateral en las relaciones convencionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El origen de los convenios sigue siendo un plan ministerial y, de forma creciente, previsiones normativas estatales

En la mayor parte de los casos el origen de un convenio de suscripción generalizada arranca de planes estatales que necesitan de este instrumento para su concreción. Entre esos convenios, en 2009, destacan los relativos para la promoción de actividades en materia de salud bucodental que se inscriben en el Plan de Salud del mismo nombre, los Convenios para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, o los suscritos para el desarrollo de políticas y estrategias comunes en materia de calidad turística previstos en el Plan Turismo 2020. Por lo menos, para quienes somos espectadores externos, el problema radica en que no está claro el grado de participación de las Comunidades Autónomas en dichos planes, es decir, en qué medida dichos programas son un contrato de adhesión y cuál es el grado de participación de las Comunidades Autónomas en su elaboración. En los últimos años –y así se apuntaba en la crónica del año anterior– es creciente el número de disposiciones por parte del Estado que prevén instrumentos cooperativos y, entre ellos, convenios de colaboración. Entre los nuevos convenios-tipo que aparecen en 2008, y que traen causa de previsiones legales, destacan los Convenios para el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Atención personal y Asistencia a la personas en situación de dependencia, los suscritos en materia de renta básica de emancipación en el marco del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, o los Convenios para la prestación mutua de servicios de administración electrónica, en desarrollo de las previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En 2008 (con la información del BOE) no se registran otros instrumentos convencionales que sí se han empezado a suscribir a finales de año en desarrollo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En cualquier

caso, los datos de 2008 revelan que la previsión legal de dichos instrumentos se refleja inmediatamente en la actividad convencional del año siguiente, provocando la irrupción de este instrumento en un nuevo sector (el caso de dependencia), o su consolidación e incremento en otros ámbitos donde hasta ese momento la actividad convencional era menor (vivienda, o, como se señaló el año anterior, educación).

De nuevo, el principal estímulo para colaborar convencionalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas es económico

Desde hace tiempo, y tal como viene destacándose en estas crónicas, el contenido principal de los convenios que suscriben el Estado y las Comunidades Autónomas es financiero. Los convenios verticales son un instrumento para financiar (o cofinanciar) una acción de interés común. El principal estímulo para colaborar convencionalmente entre el poder central y las comunidades es, pues, económico. Conviene precisar que los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas son el principal instrumento para «territorializar» créditos del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, pero no todos los convenios con compromisos financieros representan una transferencia de recursos del presupuesto estatal a los autonómicos. El Ministerio de Administraciones Públicas –el que mayor información gestiona sobre los convenios y sus dimensiones financieras– ha elaborado una tipología que puede ser de utilidad. Por un lado, hay convenios subvencionales (claramente, una vez más en 2008, en servicios sociales y educación), cuyo único contenido es la distribución de un crédito estatal. Por otro lado, hay convenios en los que ambas partes deciden cofinanciar un proyecto cada uno en el marco de sus competencias sin transferencia de fondos adicionales para las Comunidades Autónomas, pues el gasto estatal se realiza en el ejercicio de competencias propias (así, convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la construcción de una infraestructura, proyectos medioambientales o la realización de actuaciones en cuencas hidrográficas intercomunitarias). Y, en tercer término, hay convenios que sirven para retribuir a las Comunidades Autónomas la realización de un trabajo que les encarga el Estado, el pago de la prestación de un servicio (por ejemplo, Convenios para la realización del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español en posesión de instituciones eclesióásticas, también presentes en 2008, donde el Ministerio de Cultura financia a las Comunidades Autónomas como retribución por elaborar un trabajo de fichas que corresponde a la Comunidad) (*vid. Informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2007*, el último disponible, por el momento: <http://www.map.es>).

Las dimensiones de la colaboración convencional subvencional y su fundamento competencial

Más del 50% de la actividad convencional del año en curso sirve, un año más, para territorializar créditos del Estado a las Comunidades Autónomas. Además, dicha actividad se produce en sectores donde las Comunidades Autónomas tie-

nen competencias. La colaboración financiera, en concreto aquella de carácter subvencional, se concentra principalmente, y como se ha señalado, en servicios sociales. El contenido de la cooperación está íntimamente relacionado con la distribución de competencias: en aquellos ámbitos donde el Estado carece de competencias normativas, el contenido principal de esa cooperación es el reparto de dinero. La colaboración financiera de carácter vertical se produce en todos los sistemas políticamente descentralizados, donde conocen y –también padecen– sus riesgos. En el Estado autonómico no se percibe un debate sobre la extensión de la colaboración financiera, ni sobre su fundamento competencial. En la crónica del año pasado se insistió ya en los problemas de las dimensiones de la colaboración subvencional en nuestro sistema. Valga este año insistir en el significativo número de convenios que articulan un crédito estatal a favor de las Comunidades Autónomas, donde existe una previsión de cofinanciación. Por ejemplo, en materia de educación, en el Acuerdo por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante, para el año 2008, de las ayudas para bibliotecas escolares aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación (BOE 01.07.2008) consta: «Las Comunidades Autónomas aportarán por lo menos una cantidad igual a la aportada por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Esta aportación, que tendrá la misma finalidad que la aportada por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, podrá ser destinada a cualquier tipo de centro y se podrá realizar en el presente ejercicio y en 2009» (BOE 01.07.2008). Asimismo, en el caso de servicios sociales, el Acuerdo sobre formalización de criterios y distribución de créditos aprobados por la Conferencia de Asuntos Sociales para la cofinanciación de planes y programas sociales (BOE 16.08.2008), a partir del cual se suscriben convenios «clásicos» en nuestro sistema (prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales, pueblo gitano, plan estatal del voluntariado, familia e infancia, personas con discapacidad) figura la cláusula según la cual: «Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla aportarán para la financiación de los proyectos seleccionados, una dotación económica de cuantía igual, al menos, que la que le corresponde en la anterior distribución» (la del Estado). La cofinanciación representa que el poder central aporta una cantidad siempre y cuando las comunidades aporten, al menos, lo mismo para proyectos de que normalmente determina aquel y que van a ser desarrollados en sectores de competencia autonómica.

Hacia ámbitos de planificación conjunta: el caso de dependencia, una tarea común consentida

La cofinanciación suele ser uno de los elementos de la planificación conjunta. En todos los sistemas políticamente descentralizados ha sido necesario diseñar sistemas de planificación y en algunos de ellos (claramente en el sistema alemán) ha sido necesaria una reforma constitucional para dotar de base constitucional unas prácticas que empezaron siendo *extra-constitutionem* y acabaron siendo *contra-constitutionem*. Los sucesivos *Informes del Ministerio de Administraciones Públicas sobre convenios* han venido señalando que las condiciones que pone el Estado para que las Comunidades Autónomas actúen de una determinada manera y las aportaciones económicas que realiza el Estado no son tan importantes como

para condicionar el desarrollo de las políticas autonómicas y, si se observan los importes totales, éstos no son tan determinantes como para que una comunidad se vea desapoderada de sus competencias por convenio. Sin embargo, lo cierto es que en las Comunidades Autónomas no se halla cuantificado el dinero que reciben por la vía convencional y, por tanto, faltan datos para saber si el dinero que reciben a través de convenios con el Estado es determinante para llevar a cabo políticas autonómicas e, incluso, si eso es así en todas ellas. En cualquier caso, un punto de inflexión ha sido en este punto la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Atención personal y Asistencia a las personas en situación de dependencia, y la actividad cooperativa que ella ha generado. La Ley prevé un intenso sistema de cooperación. Los convenios son el instrumento para conseguir el segundo nivel de financiación, concertado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que complementa el primer nivel asumido por el Estado. Dichos convenios, suscritos por todas las Comunidades Autónomas –no sin agrias polémicas con eco mediático en algunos casos–, instrumentan y concretizan los criterios adoptados en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, asimilado a una Conferencia Sectorial (y, por tanto, multilateral). En ese sistema no hay la misma flexibilidad que en los demás acuerdos de una Conferencia Sectorial, porque las decisiones del Consejo se elevan a Real Decreto del Consejo de Ministros. Ese elemento de vinculación normativa pretende garantizar el cumplimiento de sus acuerdos, pero también hace muy difícil llegar a esos acuerdos en dicho foro, dadas las consecuencias que en esos casos tienen los pactos. Los convenios sobre dependencia irrumpen como gran novedad en el panorama cooperativo de 2008 (cabe precisar que dichos convenios se han firmado a finales de 2007 y han recibido publicidad en el BOE pocos meses después). A diferencia del resto de convenios subvencionales, los convenios sobre dependencia sí comportan importantes aportaciones del Estado. Además, estos convenios son una pieza de un entramado cooperativo especialmente intenso, como no se había producido antes en nuestro sistema, hasta el punto de que convierte el ámbito de dependencia propiamente en una *tarea común* consentida, esto es, en un ámbito de codecisión entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La relevancia jurídica de estos convenios se ve rebasada en muchos casos por su importancia política. En lo que hasta ahora consta, por primera vez, se ha aprobado una moción en un Parlamento autonómico reclamando el convenio entre el Estado y una Comunidad en 2008 en materia de dependencia (Cortes de Aragón: moción núm. 4/07-VII, dimanante de la interpelación núm. 5/07-VII, relativa a la dependencia). Habitualmente, los convenios y, en general, la actividad cooperativa no han captado la atención de los Parlamentos (ni central, ni autonómicos). Además, la voluntariedad que se presume de las relaciones cooperativas pierde fuerza cuanto más popular es una política y más dinero representa para una Comunidad, pues es más difícil negarse a participar en esa estructura cooperativa. En cualquier caso, el modelo cooperativo que diseña la Ley de Dependencia es un sistema nuevo cuyos resultados deberán seguir concretándose en la actividad convencional de cada año. Si este modelo es un experimento o un punto de inflexión en la actividad convencional de nuestro sistema deberá también verse en el futuro. En cualquier caso, el desarrollo cooperativo de este modelo, dentro de la opacidad de todos los procesos de cooperación, es relativamente más transparente que otros casos por el trasfondo político que tiene y el

eco mediático que ello genera. Respecto al fundamento competencial de esta actividad cooperativa plantea, cabe señalar que el problema no está sólo en ella misma, sino en la propia ley que lo prevé.

¿Quién hace políticas públicas en la acción concertada?: los convenios sobre salud bucodental, renta básica de emancipación, asistencia a mujeres víctimas de la violencia género...

El modelo cooperativo en materia de dependencia, como se acaba de señalar, es el más espectacular, pero hay otros muchos casos en 2008 donde la actividad convencional vuelve a poner sobre la mesa uno de los grandes problemas de la acción concertada: la erosión de la titularidad de las competencias y la responsabilidad política en el diseño y ejecución de la misma. Ciertamente, este es un problema clásico de la actuación cooperativa en todos los sistemas. La acción concertada provoca un entrecruzamiento de responsabilidades que diluye quién tiene que hacer qué en estos casos, y, con ello, quién responde ante la opinión pública (normalmente, de la comunidad autónoma). En 2008, se detecta un incremento de convenios que inciden sobre políticas públicas muy mediáticas y con claros efectos directos sobre terceros. Entre ellos, cabe destacar el Plan de salud bucodental que se articula a través de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Buena parte de las comunidades (16 con datos de BOE) han suscrito estos convenios a través de los cuales se otorga una subvención directa a las Comunidades Autónomas firmantes –aprobada por Real Decreto 111/2008, de 1 de febrero– para una amplia cobertura de servicios odontológicos determinados por el Ministerio. Las cantidades a aportar se realizarán en dos pagos, el primero, por un importe del cincuenta por ciento del total, según estimación de población de la comunidad que haya suscrito el convenio, y el segundo, por el importe de la cantidad restante, tras la recepción y conformidad de la certificación por parte la comunidad del número de casos incluidos en las actividades de promoción de la salud que la norma, y los convenios que la desarrollan, detallan. La actividad convencional en sanidad se está intensificando mucho en los últimos años. Tras el proceso de transferencias de esta competencia a las Comunidades Autónomas, buena parte de la actividad cooperativa en este ámbito se ha desarrollado por el Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, en materia de formación de personal y realización de investigaciones sobre temas específicos. Sin embargo, ya el año pasado se produjo una importante cascada de convenios con las comunidades donde el propio Ministerio aparece como suscriptor, a raíz de la aprobación del Plan de Calidad de la Sanidad, unos pactos que vuelven a aparecer en 2008: por ejemplo, los Convenios para la atención al parto normal en sistema nacional de salud, o sobre prácticas seguras en centros sanitarios. En esos casos, el Ministerio presenta un plan, amparándose en sus competencias sobre coordinación de la sanidad, donde fija líneas que cada comunidad puede decidir asumir por la vía convencional. En tales supuestos, se diseña un marco por el Ministerio pero se da flexibilidad a las Comunidades Autónomas para que, al menos, materialmente puedan decidir qué acciones quieren llevar a cabo y, con ello, decidir la política propia que deseen desarrollar en este punto. En otros casos, la erosión de la titularidad de las competencias y de la responsabilidad política se produce más claramente sobre ámbi-

tos donde las competencias de la comunidad puede ser exclusiva. En 2008, aparecen –en el BOE– los Convenios para la gestión conjunta de la renta básica de emancipación de los jóvenes firmados entre el Estado y la gran mayoría de las Comunidades Autónomas. En dichos convenios, el Ministerio de Vivienda se compromete a abonar directamente ayudas estatales a aquellos beneficiarios a los que las comunidades autónomas hayan reconocido el derecho a la renta básica, mientras que las comunidades coadyuvan en esa política a través de la organización y mantenimiento de ventanillas únicas de gestión para la presentación y tramitación de las solicitudes, el reconocimiento del cumplimiento de los requisitos y la comunicación al Ministerio de las resoluciones definitivas. Dichos convenios, firmados por la gran mayoría de las Comunidades Autónomas, son un claro ejemplo de participación de las comunidades en una política liderada por el poder central en un ámbito con fuerte incidencia en competencias autonómicas y, en la línea que se apuntaba antes, en una política muy mediática (el problema del acceso a la vivienda por los jóvenes), donde resulta difícil imaginar que una comunidad no vaya a participar aduciendo razones jurídico-competenciales. Otro supuesto también registrado en 2008 son los Convenios para la realización de un proyecto innovador que garantice el derecho a la asistencia social integral a las mujeres víctimas de la violencia de género. Dichos convenios firmados entre el Estado y las Comunidades Autónomas sirven para articular la concesión de una subvención a las comunidades autónomas conforme al cual se fijarán «las condiciones y compromisos a las que quedan obligadas como beneficiarias de la subvención» según consta en el texto del propio convenio. Las actuaciones se fijan en un anexo, y traen causa del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, pero vuelve a suscitarse la duda de cuál es el grado de participación de las comunidades en dichos planes, que luego tienen que ejecutar ellas mismas en ámbitos de competencias autonómicas, sin perjuicio de las competencias que invoca el Ministerio de impulso de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y las relacionadas con la violencia ejercida sobre estas últimas.

La creación de entes personificados al alza y la aparición de consorcios multilaterales

La celebración de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas que prevén la creación de consorcios es también habitual en nuestra actividad convencional. Se trata de un año especialmente significativo en esta materia por el número de instrumentos convencionales formalizados en variopintos sectores: en defensa (Convenio con Islas Baleares para la creación del consorcio del Museo Militar de Menoría y Patrimonio Histórico Militar del Puerto de Mahón y Cala de San Esteban), turismo (Protocolo con Baleares que da continuidad al Convenio para la transformación del Consorcio para la mejora y embellecimiento de la playa de la Palma en Consorcio Urbanístico de la playa de Palma), ciencia (Convenio con Canarias para creación del consorcio para la construcción equipamiento y explotación de la Plataforma Oceánica, Convenio con Islas Baleares para la creación del Consorcio de equipamiento y explotación del Sistema y Observación Costero de las Islas Baleares, Convenio con Castilla-La Mancha para la creación del

Consortio para la construcción, equipamiento y explotación del Centro Nacional de Experimentación de Tecnologías del Hidrógeno y Pilas de Combustible), o medio ambiente (Convenio entre la Administración General del Estado y Castilla-La Mancha para la creación del Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana). Pero lo realmente interesante este año es la creación de consorcios no sólo con base en instrumentos convencionales bilaterales, sino con carácter multilateral. Así, en 2008 se registran dos instrumentos de este estilo, y en ambos casos en materia sanidad: por un lado, el Convenio para la creación del Consorcio CIBER para el área temática de salud mental, entre el Instituto de Salud Carlos III, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y determinados centros de investigación de ocho comunidades (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco); y, por otro, el Convenio para la creación del Consorcio CIBER para el área temática de diabetes y enfermedades metabólicas entre las mismas partes, por parte del poder central, y determinados centros de investigación de cinco comunidades (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco). La suscripción de convenios formalmente multilaterales, firmados por el Estado y varias Comunidades Autónomas a la vez, es algo realmente en nuestro sistema. Y más aun es que dichos convenios tengan por objeto la creación de consorcios también con ese carácter multilateral. En casi treinta años de funcionamiento del Estado autonómico, la actividad cooperativa formalmente multilateral es realmente escasa. El caso más destacado fue la firma en 2001 de un convenio para el Consorcio sobre el Alberguismo Juvenil, al que posteriormente se sumaron otras comunidades. Las iniciativas registradas en 2008 siguen representando un hecho aislado en el conjunto de la actividad convencional, pero brindan también un buen ejemplo de las muchas posibilidades que tienen este tipo de órganos, constituidos con carácter multilateral, para la gestión común de un ámbito específico.

El impulso de la actividad convencional «desde fuera»: de nuevo, la acción concertada a resultas de las exigencias europeas

Con relativa frecuencia el Derecho comunitario obliga a la acción concertada. Con ello, indirectamente el proceso de integración está impulsando la suscripción de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El sector de agrícola y pesqueros, dos campos fuertemente europeizados, son ámbitos donde se percibe la acción cooperativa vertical que propician las políticas y normas europeas. En ese sentido, en 2008 aparece el Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con buena parte de las Comunidades Autónomas para la colaboración en la gestión de ayudas de minimis reguladas por el Real Decreto 151/2007, de 16 de noviembre, disposición que trae causa de los Reglamentos (CE) núm. 1860/2004 y núm. 875/2007, de la Comisión. Dicha normativa hace necesario el establecimiento de instrumentos cooperativos entre el Ministerio, las Comunidades Autónomas y las distintas asociaciones del sector pesquero a los efectos de resolver las solicitudes ajustándolas al límite común del gasóleo subvencionable y conseguir, así, una gestión más eficaz de las ayudas. Otro ejemplo registrado en 2008 de actividad convencional inducida por las exigencias europeas es el Convenio –también de suscripción generalizada– firmado por el mismo

Ministerio bilateralmente con la mayoría de las Comunidades Autónomas, para el tratamiento de los datos derivados de la gestión de las ayudas financiadas con fondos de la Unión Europea (IFOP y FEP). Dicho convenio determina la aportación del Ministerio a la comunidad para el apoyo técnico e instrumental preciso para el mantenimiento, alimentación y gestión de determinadas bases de datos, a fin de dar cumplimiento a los requerimientos comunitarios con relación al suministro de información.

La «visibilidad» de los problemas de ejecución de los convenios: la formalización jurisdiccional del conflicto

Qué sucede con los convenios una vez se han firmado es *terra incognita*. Sabemos de la existencia de un convenio por su firma, de su contenido por su publicación, de su origen porque en su propio clausulado se alude a la decisión de Conferencias Sectoriales o a su previsión como instrumento cooperativo en planes generales o en la normativa sectorial. Sin embargo, poco o nada sabemos de la vida de un convenio una vez éste ha entrado en vigor. Ciertamente, cada año vemos en el BOE adendas o protocolos adicionales que dan continuidad a convenios anteriores. Y es verdad que ello puede interpretarse como un signo de que la actividad convencional es un sector pacífico, poco propicio al conflicto. Pero ello no significa que no haya problemas, sino más bien que estos raramente tienen visibilidad, salvo que lleguen a los tribunales. La mayor parte de los convenios prevén comisiones de seguimiento, pero raramente se sabe (porque no hay publicidad sobre este extremo) si dichas comisiones se crean y, acaso, si una vez creadas, se reúnen. 2008 brinda dos supuestos donde el conflicto con motivo de un convenio entre el Estado y una comunidad se ha residenciado ante los tribunales. En un caso, se trata del recurso de casación admitido a trámite por el Tribunal Supremo el 15 de octubre de 2008, contra la sentencia desestimatoria de la Audiencia Nacional por la que se estimaba conforme a derecho 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. La Audiencia Nacional –órgano competente para resolver las controversias sobre convenios entre Estado y Comunidades Autónomas, en virtud del art. 11 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa– considera que el Estado puede fijar las condiciones de la subvención. El otro supuesto lo constituye la sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 2008, que da la razón a Islas Baleares en la controversia que había enfrentado a esta Comunidad con el Ministerio de Fomento ante la denuncia unilateral de aquel de dos convenios en materia de carreteras por supuestos incumplimientos del Gobierno de las Islas Baleares. La sentencia del Tribunal Supremo aborda tres grandes extremos. En primer término, el Órgano jurisdiccional se pronuncia sobre la naturaleza y régimen jurídico de dichos convenios. Al respecto, el Alto Órgano jurisdiccional entiende que tales convenios no son contratos sometidos a la Ley de Contratos de las Administrativas Públicas, sino convenios de colaboración a los efectos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde las partes inter-

vienen en pie de igualdad, de modo que ninguna de ellas posee prerrogativas sobre la otra. En segundo lugar, los convenios objeto de la controversia determinan su plazo de vigencia (ocho años), sin prever la extinción por causa distinta a su duración. Dado que ninguna de las partes tiene en este tipo de pactos prerrogativas sobre la otra, y los convenios crean una vinculación jurídica entre las partes, no cabe, según el Tribunal Supremo, «denuncia ni rescisión unilateral en defecto de previsión convencional al respecto». En tercer término, la sentencia aborda el papel de las comisiones de seguimiento de los convenios. Curiosamente, gracias al texto de la sentencia, –y, por tanto, una vez judicializado en el conflicto– se toma conocimiento de que en este caso la Comisión Mixta Bilateral prevista en el convenio se creó y se reunió efectivamente (en unas 11 ocasiones). El Tribunal Supremo aclara que dichas comisiones tienen, entre otras funciones *ex lege* (art. 6.3 Ley 30/1992), en cuanto órganos de vigilancia y control, la resolución de los problemas relativos al cumplimiento de los convenios. Por todo ello, el alto Tribunal entiende que no procede estimar el recurso por el incumplimiento del clausulado, así como por obviarse las competencias de la Comisión Mixta Bilateral. El escaso grado de conflictividad en esta materia tiene, o mejor dicho, el escaso grado de formalización en sede judicial de los problemas, tiene estas excepciones en este año.

Convenios entre comunidades autónomas

2008 un hito en la colaboración convencional comunicada al Senado

Durante este año se han comunicado al Senado a los efectos del art. 145.2 CE diez convenios entre Comunidades Autónomas. Se trata de un dato insólito en la actividad cooperativa horizontal, pues nunca antes se había alcanzado dicha cifra. Más allá de ello, el dato realmente interesante es constatar como en los tres últimos años se han comunicado al Senado veinte convenios entre Comunidades Autónomas, casi la mitad de todos los que se han suscrito a lo largo de los casi treinta años de funcionamiento del Estado autonómico. Y todo ello sin que se haya modificado el complejo y riguroso régimen jurídico previsto en el art. 145.2 CE para la suscripción de un convenio entre Comunidades Autónomas, y sin en ello tampoco haya incidido la regulación de los nuevos estatutos, que, como se ha venido señalando en estas crónicas y se insistirá más adelante, han aportado más bien poco a la hora de flexibilizar dicho régimen. Hay que recordar que la debilidad de las relaciones entre Comunidades es una de las asignaturas pendientes en nuestro sistema, y, justamente, el escaso número de convenios que se registran se ha considerado uno de los indicadores formales de esa debilidad. El elenco de convenios entre Comunidades Autónomas comunicados al Senado revela el carácter absolutamente excepcional de este año para la colaboración entre Comunidades Autónomas y bien vale transcribirlo para dejar constancia de esa excepcionalidad:

Convenio entre el País Vasco y Cantabria para la prestación de atención sanitaria en zonas limítrofes,

Convenio entre el País Vasco y Cantabria sobre transplante cardíaco y pulmonar,

Convenio entre el Instituto de Estadística de Andalucía y el Instituto Vasco de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros,

Convenio entre el País Vasco y Navarra para la cesión de uso de diferentes elementos y aplicaciones informáticas,

Convenio de colaboración entre la Generalitat de Cataluña y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para hacer efectiva la modificación de los Estatutos del Instituto Ramon Llull, la consiguiente incorporación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a este Instituto y la correlativa adhesión de esta Comunidad a los mencionados Estatutos,

Convenio marco de colaboración entre la Consejería de Sanidad de la Xunta de Galicia, el Servicio Gallego de Salud y la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, para regular el ámbito de coordinación en materia de asistencia sanitaria,

Convenio específico de colaboración entre la Consejería de Sanidad, el Servicio Gallego de Salud y la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, para la atención primaria, especializada y asistencia sanitaria de urgencias y emergencias en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades,

Convenio específico de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la asistencia sanitaria en urgencias y emergencias en la zona limítrofe entre las dos Comunidades,

Convenio específico de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la atención primaria y especializada, y

Convenio marco de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la coordinación en materia de Asistencia Sanitaria.

Pero hay que relativizar esos datos porque existe mucha más colaboración entre Comunidades Autónomas que la formalizada a los efectos del art. 145.2 CE

Sin embargo, los datos que arroja el Boletín Oficial de las Cortes no deben magnificarse. Dichos datos corresponden sólo a aquellos convenios entre Comunidades Autónomas que se comunican al Senado. De acuerdo con el art. 145.2 CE, todos los convenios deberían enviarse al Senado para su comunicación. Pero la práctica cooperativa interautonómica es mayor que aquella que se comunica al Senado. Dicho esto, 2008 constituye un año récord sólo en cuanto al número de convenios remitidos a la Cámara alta. Y, por tanto, un año donde se registra un mayor cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios sobre este punto. La tendencia a colaborar al alza resulta innegable, pero sobre todo se visualiza un mayor cumplimiento de las normas de la Constitución y de los Estatutos que regulan este instrumento y una intención de hacer más pública una colaboración que se viene dando al margen de los trámites parlamentarios previstos para la misma en un buen número de casos. Además, en 2008, se ha aprobado un acuerdo interpretativo de la Mesa del Senado, según el cual se modifica la tramitación de los convenios entre Comunidades Autónomas para agilizar su procedimiento en el sentido de que, si no existen propuestas respecto a un con-

venio comunicado a la Cámara, éste se enviará al Pleno, sin necesidad de pasar ya por la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*vid.* la crónica sobre *El Senado*, a cargo de Jorge Villarino, de este mismo *Informe*). Sin duda, este aspecto puede facilitar más la tramitación de convenios horizontales en el Senado y puede ser un factor que contribuya en los próximos años a consolidar el auge de la colaboración entre Comunidades Autónomas experimentado este año.

Tal como se apuntaba antes, desde hace tiempo se intuía que había más colaboración entre Comunidades Autónomas que la que se formalizaba siguiendo los requisitos del art. 145.2 CE. La creación y generalización de Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas ha convertido esta intuición en certeza. Dichos Registros revisten configuraciones diversas en cada comunidad autónoma. Los Registros que actúan como depositarios de convenios y dan publicidad de los mismos se convierten en un instrumento básico para dar sistematicidad a la actividad cooperativa entre Comunidades Autónomas, así como para incrementar la transparencia sobre este sector de la acción cooperativa especialmente opaco. Y es que hasta la irrupción de los nuevos estatutos (y sólo en algunos de ellos) no ha existido la obligación de publicar dichos pactos en el Diario Oficial de la Comunidad. La fuente «oficial» de los convenios entre Comunidades Autónomas es el Boletín Oficial de las Cortes Generales y éste, como se ha comentado, sólo ha aportado «visibilidad», por lo menos hasta ahora, a una pequeña parte de la actividad entre Comunidades Autónomas. Una buena muestra de que hay más colaboración interautonómica que aquella que se envía al Senado lo confirman, de nuevo, los datos del *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña* correspondientes a 2008, donde se hallan inscritos diversos pactos interautonómicos, y sin la labor del cual sería muy difícil tomar conocimiento de los mismos: la Declaración de París para la pluralidad lingüística entre los Gobiernos de Galicia, País Vasco y Cataluña, un Protocolo de colaboración entre el Departamento de Interior, Relaciones institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, un Protocolo entre la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana y el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, un Protocolo de colaboración entre la Sociedad Regional Cantabria I+D+I y la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias catalana, un Protocolo de adhesión del Gobierno de las Islas Baleares al Protocolo de colaboración entre el Gobierno vasco, la Generalitat de Cataluña y la Xunta de Galicia, en materia de política lingüística, un Protocolo de colaboración entre la Consejería de Salud y Consumo de las Islas Baleares y la Consejería de Salud de la Generalitat para iniciar un proceso de colaboración entre ambas administraciones, un Convenio de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Generalitat de Cataluña en materia de política lingüística para el doblaje de películas en catalán, así como un Convenio de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Agencia para gestión de ayudas universitarias e investigación para la evaluación de solicitudes presentadas en la convocatoria de becas predoctorales para la formación personal investigador (Fuente: *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña. Dirección General de Relaciones Institucionales*, *vid.* http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/relacions/Registre/catala/Registre_catala.jsp). Esos datos no sólo permiten dar una idea más ajustada de las magnitudes de la colaboración formalizada por las Comunidades Autónomas, sino también el tipo de acciones pacta-

das, su carácter eminentemente bilateral, así como el tipo de instrumento utilizado. Y justamente en este punto, esos datos confirman que más allá de los dos tipos de pactos que prevé el texto constitucional y los estatutos (convenios de colaboración y acuerdos de cooperación), las Comunidades Autónomas suscriben protocolos o declaraciones que, suelen ser la antesala de convenios y manifiestan una intención de formalizar una colaboración a concretar en un momento posterior.

Hay una consolidación de espacios de colaboración interautonómica (sanidad, lengua, nuevas tecnologías), pero queda mucho por hacer...

Si sumáramos los datos de convenios remitidos al Senado a la información de que disponen los Registros de Convenios de todas las comunidades donde se han constituido, seguramente las dimensiones cuantitativas de la colaboración horizontal formalizada en nuestro sistema no serían tan precarias. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de los rasgos de esa colaboración. La «muestra» que representa la colaboración entre Comunidades Autónomas «oficial» (entiéndase por tal, la publicada en boletines oficiales y en registros públicos de convenios) confirma unas tendencias ya presentes en otros años. 2008 representa una consolidación de ámbitos que las Comunidades Autónomas parecen haber identificado como espacios propicios para la cooperación entre ellas. Entre ellos, este año, destaca la colaboración en materia sanitaria entre Comunidades Autónomas vecinas: así, los Convenios entre País Vasco y Cantabria para la prestación de atención sanitaria en zonas limítrofes, así como sobre transplante cardíaco y pulmonar, la actividad entre Galicia y Castilla y León con un Convenio marco para regular el ámbito de coordinación en materia de asistencia sanitaria que se ha concretado a través de otro instrumento convencional entre las mismas partes; y la colaboración entre Castilla y León y Aragón que pactan la misma fórmula que el caso anterior, un Convenio marco que propicia dos Convenios específicos para dar desarrollo al mismo. Con ello, la asistencia sanitaria y la extinción de incendios se erigen en los dos ámbitos por excelencia de la colaboración horizontal en nuestro sistema, pero siguen siendo ámbitos específicos, muy puntuales y sobre todo parece una colaboración «de urgencia» ¿cómo no van a colaborar las Comunidades Autónomas en estos temas? Las nuevas tecnologías (en materia de fusión de registros o de cesión de uso de diferentes aplicaciones informáticas) es un ámbito de cooperación interautonómica incipiente que ya ha aparecido otros años y que, normalmente, se pacta de forma bilateral y no siempre entre Comunidades Autónomas vecinas (por ejemplo, en 2008 la colaboración entre el País Vasco y Andalucía en materia de fusión de registros y con Navarra para la cesión de uso de diferentes elementos y aplicaciones informáticas). En esos casos, lo que llama la atención es que la colaboración se formalice sólo bilateralmente, porque son temas que pueden plantearse en más Comunidades Autónomas. Respecto a la consolidación de espacios de colaboración interautonómicos, 2008 brinda un dato de interés con la reactivación del Institut Ramon Llull. Se trata de un convenio ya firmado en 2000 que quedó en suspenso por motivos políticos y que, de nuevo, este año se ha intentado retomar. La colaboración entre Cataluña e Islas Baleares se ha consolidado claramente en torno a la lengua. El Institut Ramon Llull

supone además la reactivación de una colaboración que reviste la forma de consorcio. De hecho, dicho Instituto fue el primer consorcio interautonómico en nuestro sistema. Hace un par de años se creó el Consorcio entre Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa en respuesta a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre este tema. Ambos supuestos constituyen los dos primeros consorcios –por lo menos con «publicidad oficial»– en el Estado autonómico. Como se ha venido señalando en otras crónicas, la creación de entes personificados con base en convenios horizontales es habitual en el Derecho comparado, pero goza de poca difusión en nuestro sistema. La reactivación del Institut Ramon Llull supone un paso en ese sentido y, además, supone intentar consolidar una línea de colaboración interautonómica, ya que la creación de un consorcio representa también la constitución de una infraestructura estable para gestión conjunta de un ámbito. Este dato es sumamente importante porque desconocemos la continuidad temporal de las acciones pactadas a través de convenios entre Comunidades Autónomas (incluso, si, tras ser firmados, se llegan a ejecutar). A pesar de que la actividad entre Comunidades Autónomas de este año arroja un balance positivo para la colaboración horizontal, no debe pasarse por alto que en nuestro sistema estamos todavía en un estado muy embrionario en este tipo de relación que sigue siendo deficitaria en España y más aun si se compara su situación con la de países de nuestro entorno. Queda aquí mucho por hacer, porque muchos son los ámbitos donde las Comunidades Autónomas pueden actuar entre ellas y, por el momento, no lo hacen.

La colaboración entre Comunidades Autónomas sigue siendo principalmente entre vecinas y clama la ausencia de multilateralidad

La consolidación de espacios de colaboración se produce también acusadamente entre Comunidades Autónomas limítrofes. No es extraño que ello sea así, ya que entre entes territoriales colindantes hay problemas comunes, y, en cualquier caso, están destinados a relacionarse más fácilmente con el que está más cerca. Además, el carácter bilateral de esa colaboración entre estas Comunidades Autónomas está íntimamente relacionado con el tipo de problemas que las ellas están abordando de forma cooperativa: los temas de asistencia sanitaria a población en zonas limítrofe, los incendios, o bien la homologación de títulos de transporte se plantean con la(s) vecina(s). Si la naturaleza del problema ya no es un tema a resolver sólo entre Comunidades Autónomas vecinas (como las cuestiones relacionadas con las nuevas tecnologías), es lógico que esa colaboración no sólo se produzca entre Comunidades Autónomas limítrofes. En nuestro sistema, la colaboración entre Comunidades Autónomas es claramente entre colindantes, pero los convenios para problemas entre ellas todavía no son tantos ni las relaciones que con base en ellos se entablan no tienen, como se ha visto, un carácter estable, aunque parece que este tipo de colaboración va al alza. En España, lo que llama poderosamente la atención es que las Comunidades Autónomas no colaboren multilateralmente. ¿No hay ámbitos de colaboración multilateral entre todas o la mayoría de las Comunidades Autónomas? Ciertamente, este año puede detectarse una cierta colaboración multilateral encubierta, pues los Convenios en

materia de asistencia sanitaria entre Castilla y León y Galicia, y entre ésta misma Comunidad y Aragón, son muy similares en cuanto a las acciones pactadas. La colaboración entre Comunidades Autónomas en 2008 vuelve a ser claramente bilateral y entre entes limítrofes. Incluso, en los supuestos en que no colaboran comunidades vecinas (caso del Convenio entre País Vasco y Andalucía en materia de fusión de registros), el objeto de esa colaboración podría ser de interés para otras Comunidades Autónomas, pero esos pactos se formalizan entre dos de ellas. La colaboración con el vecino es muy importante. Ahí, cabría destacar no sólo la información sobre convenios comunicados al Senado, sino también la que brinda el *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña* sobre el protocolo de colaboración entre Cataluña y la Comunidad Valenciana en materia de asistencia sanitaria, un pacto que abre una línea de colaboración (formalizada) entre ambas Comunidades Autónomas en el ámbito de la sanidad, y que además pone de relieve la importancia de empezar por dar respuesta a problemas cotidianos, donde el ejercicio concertado de las competencias incide directamente en beneficio de los ciudadanos de ambas Comunidades. Sin duda, los pequeños pasos son decisivos y esos pequeños pasos empiezan por la colaboración con la comunidad «de al lado». Pero en el actual momento de desarrollo del Estado autonómico, clama, como se señalaba la ausencia de una colaboración multilateral entre ellas. La ausencia de multilateralidad es un gran déficit en las relaciones horizontales que se proyecta en la actividad convencional (nunca en nuestro sistema se ha firmado un convenio entre todas las Comunidades Autónomas, o la mayoría de ellas), en la colaboración orgánica (no hay Conferencias Sectoriales horizontales, ni una Conferencia de Presidentes horizontal), en asuntos europeos (en las dificultades para la formación de la posición común de las Comunidades Autónomas), y en conflicto (las Comisiones Bilaterales son un órgano entre el estado y una comunidad, de modo que si varias comunidades entienden que una ley del poder central es inconstitucional deben recurrir a estructuras bilaterales de carácter vertical). El funcionamiento de países de nuestro entorno con un nivel de descentralización política similar revela que la colaboración horizontal multilateral (y omnilateral) es muy habitual y decisiva para mejorar la posición negociadora de los entes territoriales frente al poder central, evitar procesos de centralización en competencias propias y gestionar mejor entre todas ellas recursos personales y materiales, e incluso trasponer derecho europeo por la vía de la cooperación horizontal.

Los convenios mixtos de colaboración: ¿pueden los entes locales de una Comunidad celebrar convenios con el Gobierno de otra?

Normalmente, la actividad convencional suele ser un sector «pacífico», en el sentido ya antes matizado, de que pocos conflictos se llevan a los tribunales. En 2008 hay dos interesantes sentencias del Tribunal Supremo, de 15 de julio y de 19 de diciembre, que confirman la anulación por parte del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de los acuerdos adoptados en 2002 por los Plenos de los Ayuntamientos de La Puebla de Arganzón y del Condado de Treviño por los que se aprobaba la suscripción de Convenios de colaboración entre el Gobierno Vasco y dichos los Ayuntamientos en materia de educación y cultura y en mate-

ria de promoción económica y desarrollo rural. El Tribunal Supremo debe abordar en esos casos hasta qué punto pueden entes locales de una Comunidad celebrar convenios con el Gobierno de otra. En los casos planteados, el alto tribunal resuelve que los entes locales pueden celebrar convenios con otras Administraciones Públicas, pero las materias sobre las que versaban tales convenios (educación, cultura, promoción económica y desarrollo rural), sin perjuicio de las competencias locales en estos ámbitos, son también materias sobre las que ostenta competencias la Comunidad de Castilla y León. En esos casos, el Tribunal Supremo afirma con contundencia que «se precisa una coordinación y colaboración entre ambas instituciones, por lo que no procede, ni puede admitirse la celebración de convenios sobre estas materias sin la correspondiente colaboración y el consentimiento expreso de Castilla y León».

Los nuevos estatutos de autonomía ante el auge de la colaboración horizontal: más un cambio de mentalidad (y voluntad política) que de un (¿nuevo?) régimen jurídico

2008 es un año prolífico para la colaboración entre Comunidades Autónomas, por las razones que se han visto, pero ¿tienen algo que ver en ellos los nuevos estatutos? Por lo que respecta a la regulación de la colaboración horizontal, hay que concluir que los nuevos textos no flexibilizan el régimen previsto para tales pactos, aun teniendo margen para ello. El art. 145.2 CE remite a los Estatutos de Autonomía la regulación de «los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí..., así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales». Sin embargo, los nuevos textos han vuelto en la mayoría de los casos a reiterar requisitos no previstos por la Constitución y que complicaban en exceso la formalización de pactos interautonómicos (por ejemplo, la intervención del Parlamento de la comunidad en convenios y acuerdos que se firmen con otras Comunidades Autónomas y la posibilidad de que el Senado recalifique un convenio –que sólo debe comunicarse al Parlamento central– en un acuerdo de cooperación con autorización de dicha Cámara). Es más las dos Comunidades Autónomas más suscriptoras de convenios en 2008 (con los datos de los convenios remitidos al Senado) son el País Vasco (con su estatuto de 1979) y Castilla y León (con nuevo estatuto en 2007 que recoge en gran parte la regulación anterior en este punto). No ha habido una reforma constitucional, de modo que el régimen para suscribir convenios entre Comunidades Autónomas previsto por la Constitución sigue siendo el mismo que el de 1978. Si hay más colaboración entre Comunidades Autónomas es porque hay una tendencia al alza en los últimos años a colaborar entre Comunidades Autónomas, con los rasgos que se han visto; y también se «ve» más esa colaboración, porque se envía más al Senado o dan cuenta de la misma los Registros de convenios. Los nuevos estatutos no han cambiado el régimen de la colaboración horizontal, pero su aprobación sí ha tenido un efecto activador de la voluntad política de los actores llamadas a ponerla en marcha. No se colabora si dos o más no quieren y las seis Comunidades Autónomas que han aprobado nuevos estatutos de autonomía se han reunido en 2008 en varias ocasiones (en Zaragoza, el 9 julio de 2008, y, en Sevilla, el 29 de octubre del

mismo año) para impulsar justamente la colaboración horizontal, con resultados que deben concretarse en instrumentos cooperativos ulteriores (por ejemplo, se ha discutido la suscripción de un convenio de licencias de caza y pesca unificadas, para que las licencias otorgadas en una comunidad puedan tener efecto en el territorio de otra, o convenio para la formación de manipuladores de alimentos, de personal que realiza operaciones de mantenimiento higiénico-sanitario de instalaciones de riesgo (Fuente: Notas de prensa del Departamento del Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña, <http://www.gencat.cat/premsa/drep>). En 2008, los cambios estatutarios y también los cambios fuera de los estatutos parece que indican que algo pueden empezar a moverse en materia de colaboración horizontal. Porque hay Comunidades que no han reformado su estatuto, como Extremadura, cuyo presidente lidera la celebración de una Conferencia de Presidentes autonómicos, de carácter horizontal, tal como lo están recogiendo los medios de comunicación en la última parte del año. En un sistema, como el Estado autonómico, donde la causa principal de la precariedad de las relaciones entre Comunidades Autónomas parece ser la propia pasividad de éstas y su preferencia por el trato con el Estado, 2008 brinda datos que apuntan a que «algo se mueve». Ese movimiento debe concretarse y pasar de intenciones políticas, reflejadas en noticias de prensa, a iniciativas e instrumentos cooperativos concretos. Sólo entonces podremos hablar de un despegue de la colaboración horizontal en el Estado autonómico.